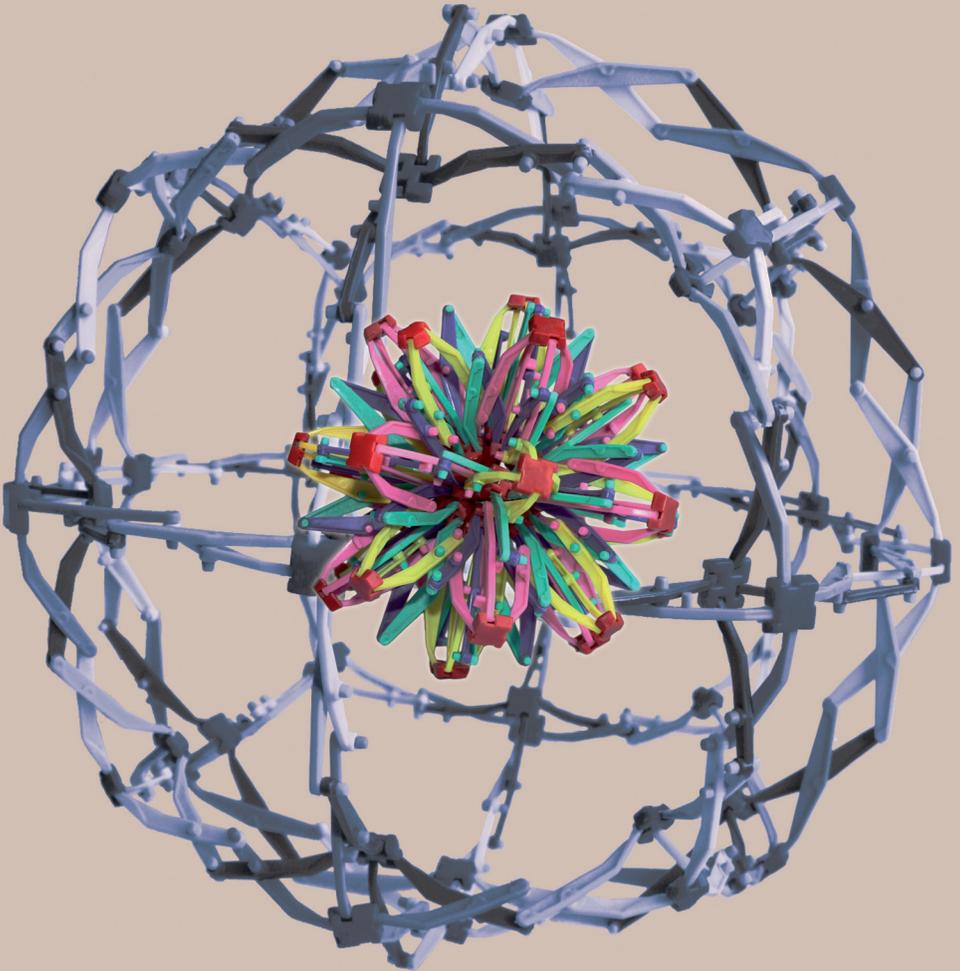


# Las reformas estructurales en México

Alfonso Mercado

José Romero

Coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO



# LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN MÉXICO



# LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN MÉXICO

Coordinadores  
*Alfonso Mercado*  
*José Romero*



EL COLEGIO DE MÉXICO

338.972

R3327

Las reformas estructurales en México / coordinadores Alfonso Mercado, José Romero. -- 1a ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 2009.  
283 p. ; 22 cm.

ISBN 978-607-462-096-2

1. México -- Política económica -- Siglo XXI. 2. Impuestos -- Leyes y legislación -- México -- Siglo XXI. 3. México -- Política y gobierno -- Siglo XXI -- I. Mercado, Alfonso, coord. II. Romero, José, coord.

Primera edición, 2010

D.R. © 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 978-607-462-096-2

Impreso en México

## ÍNDICE

I.	Introducción, <i>Alfonso Mercado García y José A. Romero</i>	11
----	--	----

### PRIMERA PARTE LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN MÉXICO

II.	La economía mexicana después de dos décadas de reformas económicas, <i>Alicia Puyana y José A. Romero</i>	19
	Introducción	19
	Conceptos básicos	20
	Reformas estructurales y desempeño económico y social	24
	Crecimiento de las exportaciones y desempeño económico	27
	Contabilidad del ingreso per cápita	43
	Empleo	46
	La evolución de la inversión	61
	Tipo de cambio real	65
	Exportaciones, crecimiento e inversión extranjera	68
	Bibliografía	70
III.	Modelos de desarrollo: integración <i>vs.</i> globalización. Evaluación y perspectivas de las políticas de cambio estructural. El caso de México, <i>Etelberto Ortiz Cruz</i>	73
	Introducción	73
	El “éxito del mercado”, transformaciones efectivas y nueva inserción en la nueva economía mundial	75
	Los ejes dominantes de la economía mundial. Determinantes de los nuevos “ganadores”	87
	Elementos críticos de una nueva inserción productiva exitosa	90
	Bibliografía	93
IV.	Algunas consideraciones sobre el proceso de reforma fiscal en México, <i>Horacio Sobarzo</i>	95
	Introducción	95
	Breve recuento de las modificaciones fiscales en las últimas tres décadas	96
	Consideraciones sobre las modificaciones fiscales	100
	Situación fiscal de México en el contexto internacional	102

Reforma fiscal	108
Reforma fiscal de 2008	110
Conclusiones	112
Bibliografía	113
V. Los caminos de una reforma fiscal integral, <i>Rogelio Ramírez de la O</i>	115
Problema fiscal estructural	115
Tendencias	117
Estrategia alternativa	123
Conclusiones y recomendaciones	126
Bibliografía	128
VI. Las reformas para los mercados financieros en México:	
¿necesarias y suficientes?, <i>Oscar Álvarez Macotela y Alfonso Mercado</i>	129
Introducción	129
Reformas bursátiles y bancarias	130
Evolución de la intermediación financiera y su relación con las reformas	140
Recapitulación y comentarios finales	152
Bibliografía	159

## SEGUNDA PARTE

## REFORMAS EN LOS ÁMBITOS POLÍTICO, ENERGÉTICO Y LABORAL

VII. ¿Es posible la reforma del Estado en un entorno de desacuerdo profundo?, <i>Lorenzo Meyer</i>	165
El problema	165
El marco político	166
El nuevo intento: 2006	168
La reforma propuesta	169
Conclusión	171
Bibliografía	171
VIII. ¿Por qué no se ha aprobado la reforma eléctrica?, <i>Jesús G. Reséndiz-Silva</i>	173
Introducción	173
La teoría de las perspectivas	173
La teoría de las perspectivas y su aplicación en la política	175
Aplicación de la teoría de las perspectivas al debate de la reforma energética	176
Recomendaciones para la formulación de una política económica	179
Bibliografía	181

IX. Hacia una reforma energética en México favorable al medio ambiente, <i>Gerardo Castillo</i>	183
Introducción	183
Fuentes renovables de energía y cuidado ambiental	186
Adecuaciones institucionales y redes de conocimiento	193
Potencial de mitigación mediante proyectos MDL	196
Conclusiones	201
Bibliografía	202
X. La negociación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo (1989-2008), <i>Francisco Zapata</i>	205
Antecedentes	206
El marco institucional de las relaciones laborales en México	209
Las propuestas de la Confederación Patronal de la República Mexicana	212
Las posturas sindicales	214
Las razones de la postergación de la reforma de la LFT	218
Conclusiones	224
Bibliografía	225

### TERCERA PARTE

#### REFORMAS SOCIALES EN OTROS PAÍSES EN DESARROLLO

XI. “Reformas” a los sistemas de pensiones en Tailandia e Indonesia: insostenibles e injustas, <i>Peter Lloyd-Sherlock y Elisabeth Schröder-Butterfill</i>	229
Introducción	229
Posibles beneficios y desventajas de los programas de seguridad social	230
Los modelos internacionales ocultan la diversidad global	240
Tailandia: ¿es sostenible la expansión radical?	243
Indonesia: el espejismo de la reforma a la seguridad social	248
Comentarios finales	255
Bibliografía	257
XII. Familias en Acción: Análisis de género de una reforma social para la reducción de la pobreza rural en Colombia, <i>María Adelaida Farah Q.</i>	261
Introducción	261
Familias en Acción y las políticas sociales en Colombia	264
Familias en Acción y género: lo que dicen los documentos oficiales	268

Familias en Acción en el municipio de Paipa	271
Conclusiones	275
Bibliografía	277
Acerca de los autores	281

## I. INTRODUCCIÓN

ALFONSO MERCADO GARCÍA Y JOSÉ A. ROMERO

Las reformas económicas, sociales y políticas han sido un tema que ha cobrado un gran interés público en México durante el último lustro. Existe un consenso en la necesidad de varias reformas, pero hay importantes razones para reconocer que algunas pueden ser “insuficientes”, “injustas” o “insostenibles”. Un principio para juzgar el alcance de las reformas es admitir que éstas no garantizan por sí mismas la reactivación de los mercados ni el crecimiento, aunque sí pueden contribuir a ello, al cumplir un papel regulador cada vez más creíble y eficiente. Es decir, las reformas pueden llevar a marcos regulatorios que induzcan a un mejor desempeño de los agentes del mercado y, al mismo tiempo, que los protejan de abusos del poder de mercado con externalidades negativas. Así, un objetivo central de las reformas estructurales sería mejorar la regulación de los mercados para que funcionen eficientemente, así como mejorar el aparato productivo, elevando el bienestar económico de la sociedad. Pero también podrían basarse en diseños distorsionados con impactos adversos en el bienestar socioeconómico.

Por su importancia, hemos convocado a connotados académicos a contribuir en este libro con resultados de investigaciones. Logramos compilar diez artículos que brindan una colección de análisis críticos y propositivos con revisiones históricas y sectoriales; con este conjunto de capítulos se pretende dar un paso adelante en el conocimiento de los alcances, las ventajas y las desventajas de varias reformas económicas y políticas por adoptarse en México. También se busca dar fundamento a los que toman las decisiones en el proceso de las reformas y a los investigadores del tema.

### LAS REFORMAS ECONÓMICAS

A dos décadas de iniciadas las reformas estructurales en México, el artículo de Alicia Puyana y José A. Romero (capítulo II) y el de Etelberto Ortiz (capítulo III) ofrecen una evaluación de la economía mexicana. Los autores sostienen que los efectos esperados de las reformas están aún pendientes; ellos coinciden en la necesidad de replantear algunos de los fundamentos centrales del diseño de la política económica, especialmente la relacionada con el desarrollo de los sectores productivos y con la política monetaria.

Puyana y Romero expresan la creciente insatisfacción con la trayectoria de la economía mexicana desde que, a partir de diciembre de 1982, el gobierno mexicano iniciara la instrumentación de las reformas económicas. Los autores muestran que la economía perdió el dinamismo que había registrado anteriormente. Durante el periodo posterior a dichas reformas, la inversión perdió vitalidad —a pesar de la creciente afluencia de la inversión extranjera en México— al mismo tiempo que los salarios promedio se redujeron en términos reales, incluso con el significativo avance en la escolaridad de la fuerza de trabajo. También subrayan que para un número cada vez mayor de mexicanos, la emigración parece ser, a riesgo de perder la vida, la única opción para superar la precariedad económica. Puyana y Romero examinan la evolución de la economía de México a dos décadas y media de reformarse, abrirse y esperar.

Por su parte, Eitelberto Ortiz propone volver a la discusión de los problemas prácticos y teóricos que surgen de la evolución misma de las experiencias actuales, en particular a partir de la experiencia mexicana. Este autor sostiene que en el mundo actual de la globalización, las opciones de crecimiento están claramente acotadas, y son dos: *a*) “Pista baja” (*low road*), es una opción para una economía con muy bajo nivel de crecimiento, productividad, inversión y empleo; es una economía de “seguidor”, no de líder, y carece de flexibilidad para adoptar políticas macroeconómicas de acuerdo a sus necesidades; *b*) “Pista alta” (*high road*), es una opción para una economía de alto desempeño en crecimiento, productividad, inversión y empleo; es una economía con capacidad para atraer inversión con tecnología de punta porque es capaz de adaptarla o incluso copiarla, además tiene la posibilidad de generar iniciativas y manejar sus políticas macroeconómicas.

#### LAS REFORMAS EN LOS ÁMBITOS FISCAL Y FINANCIERO

Horacio Sobarzo, en el capítulo IV, evalúa el “largo e inacabado proceso” de reforma fiscal en México en las últimas tres décadas. El autor se concentra en varios cambios fiscales en el contexto de las grandes transformaciones que experimentó la economía mexicana en esos años, y propone una reforma fiscal de mucho más largo alcance que las hasta ahora planteadas. Sobarzo coincide con Eitelberto Ortiz en que la reforma fiscal es indispensable, y este último autor insiste en que sea una reforma progresiva en dos sentidos: que haga crecer la recaudación total conjuntamente con el ingreso, y que genere recursos para el desarrollo, es decir, que sirva como un instrumento redistributivo del ingreso.

Sobarzo llega a dos conclusiones. En primer lugar, una reforma fiscal exitosa, más que aumentar significativamente el tamaño del sector público, debe ser capaz de eliminar la actual dependencia petrolera de los ingresos del gobierno. Esto implica que, necesariamente, se debe ampliar la base de contribuyentes para generar

ingresos adicionales de entre tres y cinco puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB). En segundo lugar, para que el proceso sea exitoso, a la par de la ampliación de la base de contribuyentes debe llevarse a cabo una reingeniería total del gasto público en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

También enfocado a la reforma fiscal, el artículo de Rogelio Ramírez de la O (capítulo V) discute la estrategia fiscal del gobierno mexicano, particularmente sobre el gasto público y los impuestos. El autor explica que los problemas fiscales, más que a externalidades, obedecen primordialmente a las políticas adoptadas por el gobierno mexicano. Éstas han consistido en reducciones en las tasas de impuestos y facilidades a las empresas bajo el argumento de una “modernización”, sin antes asegurarse de consolidar el sistema y crear una cultura fuerte de cumplimiento entre los contribuyentes. Al no materializarse una mayor tasa de crecimiento de la economía ni de la recaudación, el gobierno se ha apoyado en forma creciente en el ingreso petrolero y ha tratado de ampliar la base de los impuestos indirectos, si bien con poco éxito. Ramírez de la O sugiere una estrategia alternativa y gradual de reforma fiscal. Ésta se basa en la premisa de que el impuesto sobre la renta es resultado de una evolución progresiva y de cambios que en gran medida lo han modernizado y adaptado a la realidad global. Sin embargo, sostiene el autor, se requiere de adecuaciones según la experiencia y el mantenimiento del principio de equidad, sobre todo cuando los cambios de la última década estuvieron asociados con una creciente desigualdad social y una carga desproporcionada sobre la clase media y trabajadora.

En lo relativo al ámbito financiero, Álvarez y Mercado ofrecen en el capítulo VI una revisión histórica de las reformas en el sistema de intermediación financiera en México, examinando el papel del mercado de valores en el sistema financiero mexicano y la sustancial transformación de éste entre 1975 y 2005. Por un lado, los autores encuentran bajos niveles de protección legal para los inversionistas en materia bursátil antes de 1996, lo que sugiere poca credibilidad en la aplicación del derecho, y destacan el éxito de las posteriores reformas legales para elevar la protección jurídica a los accionistas de empresas bursátiles en niveles similares a los de Estados Unidos, aproximándose a la media internacional. Pero por otro lado, muestran que la mayoría de las reformas, en varios momentos, han sido insuficientes para los requerimientos de los mercados financieros en México y algunas han sido innecesarias, lo que ha provocado efectos paradójicamente perversos. Los autores sugieren algunos elementos de una reforma de mayor calibre.

#### LA REFORMA DEL ESTADO

En el capítulo VIII, Lorenzo Meyer estudia la reforma del Estado en un entorno de desacuerdo profundo, con consideraciones estratégicas tomadas de la historia

y del juego político reciente. El autor concluye que en el futuro inmediato, los cimientos constitucionales de México seguirán siendo, en esencia, los que se construyeron en la época del sistema autoritario, pues los antagonismos entre los actores siguen impidiendo ir más allá de los acuerdos, entre los que sobresale la reforma electoral.

#### LA REFORMA ENERGÉTICA

La reforma energética, con especial atención en la eléctrica, es abordada en los capítulos VIII y IX, escritos respectivamente por Jesús G. Reséndiz y Gerardo Castillo. Además de coincidir en la urgencia de reformas en este campo, los autores explican otros tipos de reformas requeridas. Reséndiz explora los obstáculos a los intentos de reforma eléctrica en los años noventa y en el último lustro con base en la teoría de los prospectos (teoría psicológica de toma de decisión bajo riesgo). Por su parte, Castillo subraya la importancia de un criterio de sustentabilidad ambiental, sin olvidar las condiciones institucionales y las redes de conocimiento necesarias para impulsar especialmente la difusión de energías renovables.

#### REFORMAS EN EL ÁMBITO SOCIAL

En el artículo de Francisco Zapata (capítulo X), enfocado a la reforma laboral en México, se argumenta que ésta no podrá tener lugar sin que antes se realicen cambios profundos en la estructura del régimen político mexicano y en sus relaciones con las organizaciones sindicales. Dada la relación del Estado con el movimiento obrero —que constituye la representación de los trabajadores sindicalizados del país—, no es difícil pensar que primero el movimiento obrero deba reformarse para que luego lo haga el Estado. Zapata señala que hasta ahora ello no ha ocurrido y, al parecer, los gobiernos del “cambio” han preferido mantener la estabilidad laboral que le garantiza el sindicalismo corporativo que entrar en una etapa de turbulencias que podría alterar esa relación.

La tercera y última parte del libro brinda un análisis de otros países en desarrollo. En el capítulo XI Peter Lloyd-Sherlock y Elisabeth Schröder-Butterfill examinan el contexto político de la reforma de pensiones en Tailandia e Indonesia, sus probables efectos económicos y sus beneficios. Los autores ubican las experiencias de estos países dentro de la seguridad social en los países en vías de desarrollo y ponen en duda muchos supuestos convencionales sobre los programas de la seguridad social, especialmente en lo que concierne a sus efectos distributivos. Teniendo en cuenta la experiencia internacional, Lloyd-Sherlock y Schröder-Butterfill son pesimistas sobre los impactos de las reformas de Tailandia.

dia e Indonesia. Para ellos, más que promover el bienestar general y el desarrollo económico, esas reformas han generado estructuras de financiamiento insostenibles y altamente inequitativas. Ello tiende a amenazar la estabilidad económica a medio plazo y cuestiona el valor de los esquemas de contribuciones de pensión como canales de la protección social para los más necesitados.

Finalmente, en el capítulo XII, María A. Farah brinda una evaluación desde el punto de vista de género e identidad del programa Familias en Acción de Colombia, que como varias reformas sociales, se orienta a reducir la pobreza rural. La autora demuestra cómo la puesta en práctica de estos programas en un contexto rural específico, el municipio de Paipa, refleja un refuerzo de las responsabilidades tradicionales del género. Las autoridades locales, trabajadores oficiales y las madres, adaptan los programas sociales a las tendencias recientes del género. Los efectos del género del programa Familias en Acción en zonas rurales varían mucho, desde las viejas costumbres y prácticas de género hasta las condiciones cambiables del género; es decir, entre el machismo y la “liberación femenina”.



PRIMERA PARTE  
LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN MÉXICO



## II. LA ECONOMÍA MEXICANA DESPUÉS DE DOS DÉCADAS DE REFORMAS ECONÓMICAS

ALICIA PUYANA Y JOSÉ A. ROMERO

### INTRODUCCIÓN

Existe una creciente insatisfacción con la trayectoria seguida por la economía mexicana desde que, a partir del 1 de diciembre de 1982, el gobierno mexicano iniciara la instrumentación de las reformas económicas. La economía perdió el dinamismo que registró durante la “ineficiente” etapa de desarrollo económico liderado por el Estado.<sup>1</sup> La brecha entre el ingreso per cápita de Estados Unidos y México, que entre 1940 y 1982 había disminuido, se detuvo a partir de 1983. Después de las reformas, la inversión en México perdió vitalidad, aun con la creciente afluencia de inversión extranjera. No obstante el significativo avance en la escolaridad de la fuerza de trabajo, los salarios promedio se han reducido o no han crecido. La distribución del ingreso ha empeorado y la pobreza persistido.<sup>2</sup> La economía informal emplea a más de la mitad de la fuerza de trabajo y todo indica que su peso en el empleo total seguirá elevándose. Las diferencias regionales son prácticamente las mismas a pesar del rápido crecimiento económico en algunas ciudades fronterizas. Y, para cada vez más mexicanos, la emigración parece ser, a pesar de los riesgos vitales, la única opción para superar la precariedad económica.

Estos resultados van en contra de las expectativas que se alentaron con las reformas iniciadas hace ya un cuarto de siglo. Para entonces se pregonaba que México entraría en una fase de desarrollo acelerado, en la cual, por los incrementos en la productividad generados por el modelo exportador, se elevaría la eficiencia productiva, se estimularían las inversiones y se elevarían tanto el empleo productivo como los salarios. Estos efectos aún no aparecen. El contraste entre los logros y las expectativas es tan notorio que hace de México un caso clásico

<sup>1</sup> J. A. Ocampo, “La liberación económica latinoamericana a la luz de la historia”, conferencia magistral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2006.

<sup>2</sup> El 13 de agosto de 2002, el gobierno de México anunció, después de consultar a académicos, que el número oficial de pobres en México en el año 2000 era de 54 millones (personas sin ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas de comida, educación y salud). Esto significa que ese año más de 55% de la población fue oficialmente declarada pobre. Sin embargo, como veremos más adelante, a partir del año 2000 esta tendencia se ha revertido.

para evaluar la apertura y las reformas estructurales en los países en desarrollo. En efecto, México es considerado como un reformador ortodoxo, pionero y radical. Los años pasados desde el inicio de los cambios permiten realizar una evaluación a fondo, por lo que este capítulo examina la evolución de la economía de México a dos décadas y media de reformarse, abrirse y esperar.

### CONCEPTOS BÁSICOS<sup>3</sup>

El consenso económico sugiere que la liberalización comercial aumenta el bienestar de los países. Sin embargo, en los menos desarrollados, este presupuesto no se cristaliza. Pobreza generalizada, aguda desigualdad, mercados incompletos de capitales y de riesgos hacen que para estos países el intercambio internacional brinde frutos diferentes a los que anuncian las construcciones teóricas usadas para realizar predicciones sobre la trayectoria de las economías.

En teoría, la liberación comercial origina ganancias al inducir la transferencia de los recursos desde los sectores protegidos en los que el país no tiene ventajas comparativas hacia aquellos sectores que sí las poseen y en los cuales es productor eficiente y se puede exportar exitosamente. En los países en desarrollo, la escasez de mano de obra e insumos necesarios para echar a andar nuevas industrias no son un problema que limite el crecimiento de nuevos sectores exportadores. Son otros, y muy importantes, los impedimentos para poder iniciar nuevas producciones tanto para el mercado interno como para la exportación; atraso tecnológico, mercados muy pequeños para generar economías de escala, altos costos de transporte, infraestructura insuficiente, instituciones gubernamentales débiles y falta de trabajo calificado, son los factores que generan las ventajas competitivas dinámicas. Los países en desarrollo tienen grandes reservas de mano de obra que se encuentran desempleadas o subempleadas. En estas condiciones, la liberación comercial no “libera recursos” para las nuevas industrias; por el contrario, la liberación comercial —al desproteger las industrias nacionales que compiten con las importaciones— puede lanzar a los trabajadores de esas industrias, y a otros recursos usados en éstas, simplemente al desempleo.

En el modelo básico, el comercio es benéfico para un país y para el mundo debido a que permite a cada país especializarse en los bienes que produce más eficientemente, en términos relativos. El principio de *ventaja comparativa*, establecido en el siglo XIX por David Ricardo, es el corazón de la teoría del comercio y el fundamento de todas las recomendaciones normativas de los organismos internacionales en favor del libre comercio.

<sup>3</sup> Esta sección está basada en las ideas desarrolladas por J. E. Stiglitz y A. Charlton en su libro *Fair Trade for all. How can Promote Development*.

Según la teoría tradicional, además de las ganancias de especialización basadas en la ventaja comparativa, existen otros beneficios del libre comercio que se alcanzan por medio de cuatro canales: *a)* la expansión de la demanda para las empresas nacionales, que equivale a la expansión del mercado y permite la plena realización de economías de escala; *b)* la disposición de más variedad de insumos a bajos precios, que permite reducir los costos de producción y aumentar la productividad; *c)* el aumento de la competencia, que obliga a las empresas nacionales a disminuir costos y a aumentar la productividad; ésta es la conocida eficiencia *x*; y *d)* acelerar la tasa de crecimiento económico, fin último de la liberación comercial logvable por medio de varios canales.

La mayor parte de los argumentos tradicionales a favor del libre comercio pretende abstraer la aceleración de las tasas de crecimiento económico y se centra en la eficiencia. En efecto, los argumentos sobre los beneficios de la liberación comercial reiteran que ésta genera efectos positivos, por una sola vez, sobre la productividad y el nivel de bienestar. Así, se evita discutir si en efecto la apertura comercial acelera la tasa de crecimiento de un país en el largo plazo. Como ya lo hemos señalado, los supuestos en los que se basa la afirmación de los beneficios estáticos de la liberación comercial son altamente restrictivos, y además la mayor parte de las veces no capturan las características relevantes de las economías de los países en desarrollo, entre los cuales debemos incluir a México.

Un argumento en favor del libre comercio es que mejora la productividad media del país que lo practica. Las importaciones de los productores extranjeros pueden afectar negativamente aquellas industrias nacionales que no puedan competir con las importaciones. Sin embargo, el dinamismo que la liberación del comercio inyecta a las industrias nacionales competitivas, al expandir su producción para exportar a los mercados extranjeros, les permitirá absorber el desempleo generado en el resto de la economía. En esta dinámica, se vaticina que con la liberación comercial los recursos son reasignados desde los sectores protegidos de baja productividad hacia los sectores exportadores de alta productividad, bajo el supuesto de que en ese país los recursos productivos se encuentran plenamente ocupados.

Sin embargo, el pleno empleo de los recursos productivos no es la realidad de los países en desarrollo, es más, no existía en México antes de la apertura comercial ni cuando se negoció el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), ni cuando éste entró en vigencia. En México, al igual que en muchos países en desarrollo, el desempleo y el subempleo (desempleo disfrazado) eran y continúan siendo muy elevados. Bajo estas condiciones, para satisfacer la demanda de recursos que exige el crecimiento de la producción para las exportaciones, no se requiere extraerlos de un sector al que hay que contraer y reasignarlos al que se expandirá. Lo que se necesita es simplemente emplear en las actividades exportadoras los recursos respecto de los desempleados o subempleados. No es necesario, por lo tanto, desproteger a los sectores que compiten con la importación.

La liberación comercial, como sucedió en México, daña irremediablemente a las industrias nacionales que compiten con la importación —las actividades llamadas importables—, y los sectores exportadores no han podido absorber la mano de obra y capital de los sectores que desaparecen por el embate de las importaciones. Así, se redujo el empleo en el sector de los comerciables y se dio lugar a la espectacular expansión del sector de servicios, en el cual se concentra la mayor parte del subempleo y de la migración internacional.

En los países en desarrollo, la liberación comercial provoca el despido de los trabajadores de los sectores protegidos de baja productividad, lo que no sucede en los sectores exportadores de alta productividad. La nueva desocupación se ubica en el subempleo, trabajo de bajísima o nula productividad, y su crecimiento acelerado es una de las peores consecuencias de la liberalización. Esto explica un fenómeno no considerado por los abogados a ultranza de la liberalización comercial y que sólo a éstos puede sorprender: que al darse una apertura comercial indiscriminada, como la que sucedió en México, la productividad se estanque.

Otro supuesto del modelo es la existencia de mercados de riesgo perfectos. Es un hecho que existe una alta inestabilidad en los mercados internacionales, los mercados de riesgo son imperfectos especialmente en los países en desarrollo, y la apertura comercial aumenta la exposición al riesgo de las empresas en esos países.<sup>4</sup> Sin apertura comercial, los productores nacionales permanecen aislados del impacto del mercado mundial; al no estar totalmente expuestos a la competencia internacional, no se reduce la demanda por sus productos y sí pueden reducir su producción y subir los precios, con lo que logran que sus ingresos varíen menos que su producto. Cuando se abre la economía, se debilita este seguro automático. En economías pequeñas, los precios están determinados en los mercados mundiales y éstos tienen poca o ninguna relación con las condiciones en las que se desarrolla la producción local, por lo que el producto varía menos que los ingresos. Con la apertura comercial, los ingresos de las empresas de países en desarrollo varían más, y las empresas con aversión al riesgo invierten menos en los sectores con altos rendimientos y alta variabilidad, y aún más en aquellos con menores rendimientos pero más estables. En la medida en que la economía se mueve hacia sectores con pocos retornos y menos variabilidad, el producto total y la productividad de la economía declinan.

La liberación comercial también afecta la desigualdad, pues no garantiza una distribución equitativa de los beneficios del comercio entre todos los habitantes ni la mejoría del bienestar de todos. La apertura crea ganadores y perdedores y afecta la distribución del ingreso. La teoría tradicional sostiene que las ganancias netas de la liberación comercial son positivas, y los beneficios de los ganadores

<sup>4</sup> J. E. Stiglitz y P. Dasgupta, "Tariffs vs. Quotas as Revenue Raising Devices Under Uncertainty", *The American Economic Review*, vol. 67, núm. 5, p. 975.

suficientes para compensar a los perdedores y crear una mejoría general. En la práctica tales compensaciones rara vez ocurren y por supuesto ése no fue el caso de México. Este deterioro de la distribución del ingreso es otra de las consecuencias más negativas de la liberación comercial.

Ricardo Hausman y Dani Rodrik<sup>5</sup> demuestran otro tipo de fallas de mercado, basadas en las denominadas “externalidades de información” que justifican la instrumentación de políticas sectoriales en los países en desarrollo, y destacan la importancia de estimular la capacidad empresarial de estos países. En todo el mundo, los emprendedores se involucran en un proceso por “descubrir” qué tipo de actividades económicas son exitosas. Hausman y Rodrik señalan que los empresarios exitosos, y los que no lo son, suministran al mercado información de elevado valor social pero son poco recompensados por ello, especialmente en países en desarrollo donde las barreras a la entrada de una industria triunfadora son muy bajas. Si un empresario falla en su aventura tiene que absorber totalmente el costo del fracaso; si tiene éxito, compartir su descubrimiento con otros que pueden entrar libre y fácilmente en la industria.

Los empresarios que descubrieron que Colombia era buena para cultivar flores, que Bangladesh era bueno para fabricar camisetas, que Pakistán era bueno para fabricar pelotas de football, o que India era buena para el desarrollo de software, generaron grandes ganancias sociales para sus economías; pero sólo pudieron conservar algunas de estas ganancias para ellos mismos. Por lo tanto, no es de sorprender que en países de bajos ingresos no abunden los empresarios.<sup>6</sup>

Pero como lo demuestra el caso del éxito exportador de Colombia con las flores (y anteriormente con el café), los productores no hubieran iniciado sus empresas, y quizá nunca hubieran descubierto el nicho del mercado internacional de las flores, si durante 30 años el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex) y el Fondo de Promoción de las Exportaciones (Proexpo) no les hubieran dado jugosos estímulos: crédito subsidiado para montar los viveros, sistemas de riego gota a gota y calefacción controlada, exoneración de impuestos, libre importación de insumos como esquejes y semillas, y tasas de cambio especiales para el reintegro de sus importaciones. Los *animal spirits* no actúan en los países en desarrollo sin la sombrilla protectora del Estado. Por otra parte, en estos casos sólo se ha contabilizado como beneficio para el país la generación de empleos.

Cuando la rentabilidad de las nuevas industrias depende del desarrollo simultáneo de las empresas aguas arriba y aguas abajo, o cuando las nuevas industrias están caracterizadas por economías de escala y emplean insumos no comerciables,

5 R. Hausman y D. Rodrik, *Economic Development as Self-Discovery*.

6 D. Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-first Century*.

lo más probable es que en los países en desarrollo surjan serias fallas de coordinación económica, cuyo efecto principal y directo es inhibir la inversión privada y reforzando de esta manera la necesidad de estrategias de desarrollo económico integral liderado por el Estado y de políticas sectoriales adecuadas.<sup>7</sup>

## REFORMAS ESTRUCTURALES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL

### *Comportamiento de las exportaciones*

A partir del 1 de diciembre de 1982, la administración de Miguel de la Madrid gradualmente abandonó la estrategia de industrialización adoptada desde 1940 e inició la ruta de la liberalización de la economía, que ya es absoluta a partir de 2008, por virtud de los compromisos adquiridos en el TLCAN.<sup>8</sup> El papel del Estado como promotor del desarrollo fue abandonado. Se vendió al capital privado la mayor parte de las empresas públicas, se desregularon muchos aspectos de la vida económica como los transportes y las instituciones financieras y se contrajo de manera drástica la inversión pública. El proceso de cambio incluyó la apertura del país a los mercados de capitales.

Los resultados de las reformas al régimen de comercio exterior, aparentemente sorprendentes, no se hicieron esperar. En efecto, entre 1983 y 2005 las exportaciones crecieron a una tasa anual promedio de 9.3%. Cerca de 3.4% por encima de las registradas en el periodo 1940-1982. Este resultado fue alcanzado a pesar del retroceso de las exportaciones petroleras durante el periodo 1983-2005. El rápido crecimiento del comercio se ilustra en el avance de las exportaciones y las importaciones como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), las cuales indican también el grado de apertura de la economía nacional (cuadro II.1). Por su avance en el mercado estadounidense, México solía ser tildado de “Milagro exportador”. No obstante, fueron éxitos sólo aparentes.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> D. Rodrik, “Understanding Economic Policy Reform”, *Journal of Economic Literature*, pp. 9-41.

<sup>8</sup> Entre 1983 y 1984 las autoridades mexicanas comenzaron a dismantlar el sistema de protección a la industria; durante esos dos años, 16.5% de las importaciones fue excluido del requisito de permisos previos de importación y el arancel promedio se redujo 22%. El 22 de abril de 1985 se firmó el “Entendimiento entre Estados Unidos y México sobre subsidios y derechos compensatorios”, y el 24 de julio de 1985 México formalizó su entrada al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés). En ese año las importaciones que no requerían permiso previo de importación llegaron a 69.1%. En 1993 México firmó el TLCAN, y desde entonces ha firmado numerosos acuerdos comerciales, incluidos uno con la Unión Europea y otro con Japón.

<sup>9</sup> Decimos que los resultados son aparentemente sorprendentes porque las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones de insumos necesarias para producirlas) son mucho menores que las exportaciones brutas, además de que las exportaciones netas no han crecido mucho.

Cuadro II.1  
Exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB

<i>Año</i>	<i>Exportaciones totales</i>	<i>Exportaciones maquila</i>	<i>Exportaciones no maquila*</i>	<i>Importaciones totales</i>	<i>Importaciones maquila</i>	<i>Importaciones no maquila</i>	<i>Exportación- importación maquila</i>
1980	7.36	1.03	6.33	8.95	0.74	8.21	0.29
1981	7.88	1.08	6.80	9.53	0.78	8.74	0.30
1982	17.77	2.09	15.68	11.98	4.91	7.07	-2.82
1983	18.61	2.61	16.00	7.41	1.77	5.64	0.84
1984	16.76	2.82	13.94	8.26	1.95	6.32	0.87
1985	18.04	3.43	14.61	11.75	2.45	9.30	0.98
1990	15.50	5.30	10.20	15.80	3.90	11.90	1.40
1991	13.60	5.00	8.50	15.90	3.70	12.20	1.30
1992	12.70	5.10	7.60	17.10	3.80	13.30	1.30
1993	12.90	5.40	7.50	16.30	4.10	12.20	1.30
1994	14.40	6.20	8.20	18.70	4.80	13.90	1.40
1995	26.80	10.50	16.30	24.30	8.80	15.50	1.70
1996	28.90	11.10	17.80	26.90	9.20	17.70	1.90
1997	27.50	11.30	16.30	27.44	9.10	18.34	2.20
1998	27.90	12.60	15.30	29.70	10.10	19.60	2.50
1999	28.20	13.20	15.00	29.40	10.40	19.03	2.80
2000	28.57	13.67	14.90	30.01	10.61	19.39	3.05
2001	25.52	12.36	13.17	27.07	9.26	17.81	3.10
2002	24.81	12.03	12.78	25.99	9.14	16.85	2.90
2003	25.78	12.12	13.66	26.69	9.24	17.45	2.88
2004	27.50	12.85	14.80	28.80	9.90	18.90	2.95
2005	27.79	12.70	15.20	28.80	9.80	19.00	2.90

\* En 2004 las exportaciones petroleras representaron 3.5% del PIB.

Fuente: Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años.

Cuadro II.2  
Composición de las exportaciones (porcentajes)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Petro.</i>	<i>No Petro.</i>	<i>Agrop.</i>	<i>Extract.</i>	<i>Manuf.</i>	<i>Maq.</i>	<i>No maq.</i>
1980	100	57.9	42.1	8.5	2.8	30.8	14.0	16.8
1985	100	55.2	44.8	5.3	1.9	37.6	19.0	18.6
1990	100	24.8	75.2	5.3	1.5	68.4	34.1	34.3
1991	100	19.1	80.9	5.6	1.3	74.0	37.1	36.9
1992	100	18.0	82.0	4.6	0.8	76.7	40.4	36.2
1993	100	14.8	85.2	5.4	0.6	79.2	42.1	37.0
1994	100	12.5	87.5	5.0	0.6	81.8	43.1	38.7
1995	100	10.9	89.1	5.8	0.6	82.7	39.1	43.6
1996	100	12.3	87.7	4.3	0.4	82.9	38.5	44.5
1997	100	10.4	89.6	4.0	0.4	85.2	40.9	44.3
1998	100	6.2	93.8	3.7	0.4	89.7	45.2	44.6
1999	100	7.3	92.7	3.3	0.3	89.1	46.8	42.3
2000	100	9.7	90.3	2.9	0.3	87.1	47.8	39.3
2001	100	8.3	91.7	2.8	0.2	88.6	48.4	40.2
2002	100	9.2	90.8	2.6	0.2	87.9	48.5	39.5
2003	100	11.3	88.7	3.1	0.3	85.4	47.0	38.3
2004	100	12.6	87.4	3.0	0.5	83.9	46.3	37.7
2005	100	14.9	85.1	2.8	0.5	81.8	45.5	36.3

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*; Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años.

Las exportaciones manufactureras fueron el factor más dinámico del comercio, pues desde 1982 a 2005 crecieron a una tasa anual de 13.8%, 6.8 puntos

porcentuales más que en el periodo 1940-1982. Es importante señalar que la aceleración del crecimiento de las exportaciones de las manufacturas se explica por la inclusión, en 1991, de las exportaciones de maquila en las exportaciones de bienes. Antes de ese año la maquila se contabilizaba como exportación de servicios. Las ventas externas agropecuarias crecieron a una tasa anual de 6.2%, casi cuatro puntos por arriba de lo registrado en el periodo 1940-1982. Con tan diferentes ritmos de expansión de las varias clases de bienes exportados, se transformó la composición de exportaciones. En efecto, las exportaciones mineras (básicamente petróleo crudo), que en 1981 representaban 74.1% del total de exportaciones, para el año 2003 se redujeron 25.5%. En contraste, las exportaciones del sector manufacturero pasaron de 22.3% del total en 1981, a casi 80% en el año 2005 (cuadro II.2).

#### CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO

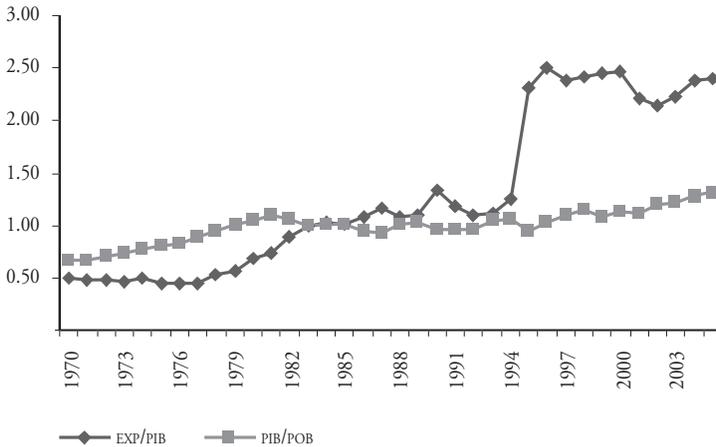
El crecimiento espectacular de las exportaciones parecería avalar el éxito de las reformas económicas. La realidad, no obstante, apunta en el sentido contrario. El dinamismo de las exportaciones no se ha transmitido al resto de la economía, como se esperaría de los supuestos teóricos y políticos. Es reveladora la evolución en los índices de participación de las exportaciones en el PIB y del ingreso por habitante. En efecto, entre 1970 y 1981 los dos índices recorrieron una trayectoria ascendente. Después de este último año —el de la crisis de la deuda y las reformas— el índice del ingreso por habitante se estancó, y el de la participación de las exportaciones en el PIB se aceleró, muy notablemente entre 1994 y 1996, para luego oscilar en torno al nivel alcanzado en 1996 (gráfica II.1). El gran salto de la proporción de las exportaciones en el PIB en 1995 se explica por el incremento registrado en la inversión extranjera directa (IED) a partir de 1994 y por la devaluación del peso en 1994; el estancamiento posterior se debió a la paralización de la IED y la apreciación del peso. Queda claro que el aumento en la proporción de exportaciones al PIB —más del doble en 2003 que en 1983— no ha repercutido en el crecimiento del ingreso por habitante, que en 2005 solamente superó en 27% al registrado en 1983, y en un magro 19% al de 1981.<sup>10</sup>

Toda vez que la productividad del trabajo se encuentra estrechamente relacionada con el ingreso por habitante —excelente indicador de la productividad media del trabajo en una economía—, se puede adelantar que el formidable crecimiento de las exportaciones de manufacturas no ha sido causado por, ni redundado en incrementos de la productividad sectorial ni total. Es decir, los cambios en la ubicación de los factores productivos, que el modelo hacia fuera

<sup>10</sup> En contraste, el ingreso real por habitante en 1982 fue más del doble que en 1960.

induce, no han generado aumentos en la productividad del sector manufacturero ni en el de la economía en conjunto.<sup>11</sup>

Gráfica II.1  
Comportamiento de la relación exportaciones a PIB e ingreso por habitante  
(índices: 1983=1)<sup>12</sup>



Fuente: Banco de México.

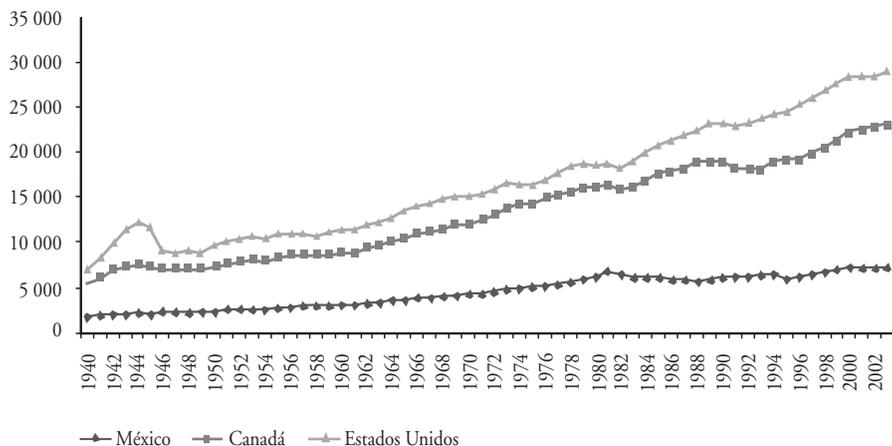
La comparación entre la trayectoria de la economía mexicana en el periodo posterior a las reformas y la recorrida entre 1940 y 1982 arroja contrastes tan sorprendentes como preocupantes. De 1940 a 1982, México registró las tasas de crecimiento más altas y prolongadas de su historia y la distancia con su socio comercial más importante se acortó significativamente. El ingreso per cápita mexicano creció a una tasa anual de 3.3%, mientras que el estadounidense lo hizo a 2.1%. La tasa de crecimiento de México parecería sugerir que, en el largo plazo, la convergencia entre una economía en desarrollo y otra desarrollada sí puede darse. En 1980 el ingreso per cápita de Estados Unidos era 3.6 veces superior al mexicano, y en 1982 sólo de 2.85 veces, la menor diferencia desde 1940. Pero a partir de 1983 —año inmediato posterior al estallido de la crisis de deuda y

<sup>11</sup> Más adelante se analizará en detalle la evolución de la productividad de la economía, medida por la productividad del trabajo.

<sup>12</sup> El mismo signo se obtiene si consideramos únicamente el periodo 1989-2005, esto es, si excluimos el periodo de “ajuste”.

año del inicio del cambio de estrategia económica— y hasta 2005, el ingreso por habitante de México creció a una tasa de 1.2% y el ingreso per cápita de Estados Unidos a 2.2% al año. Así, se ha ampliado la brecha en los ingresos por habitante de los dos países, y en 2005 el PIB por habitante en Estados Unidos era 6.2 veces más alto que el de México, una brecha 72% por arriba de la registrada en 1980 y más del doble a la registrada en 1982 (véase cuadro II.3). Esta brecha también se amplía con Canadá a partir de 1982 (gráfica II.2).

Gráfica II.2  
TLCAN: PIB per cápita  
(1990 International Geary-Khamis dollars)



Fuente: Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*.

No es tampoco un ejercicio alentador el comparar las tasas de crecimiento de las diferentes ramas de la actividad económica registradas en los dos periodos que cubre este análisis, 1940-1982 y 1983-2005. En 1983-2005, la tasa de crecimiento del valor agregado de todas las actividades fue sustancialmente menor a la registrada en el periodo previo. Lo más notable es el lento crecimiento de las manufacturas, sector que, como se comentó anteriormente, registró tasas espectaculares de crecimiento de las exportaciones. Las manufacturas crecieron, en el segundo periodo, a un ritmo de 40% menor al registrado durante el primer periodo (véase cuadro II.4).

**Cuadro II.3**  
**PIB y población de Estados Unidos y México, 1940-2005**

Año	<i>PIB de Estados Unidos</i>	<i>Población Estados Unidos</i>	<i>PIB per cápita Estados Unidos</i>	<i>PIB México</i>	<i>Población México</i>	<i>PIB per cápita México</i>	<i>Convergencia (A/B)</i>
	<i>Millones de dólares de 2000</i>	<i>Personas</i>	<i>Miles de dólares (A)</i>	<i>Millones de dólares de 2000</i>	<i>Personas</i>	<i>Miles de dólares (B)</i>	
1940	1 098 840	132 164 569	8.31	25 797.52	19 654 000	1.31	6.33
1950	1 708 073	151 325 798	11.29	44 679.33	25 791 000	1.73	6.52
1960	2 352 454	179 323 175	13.12	79 369.55	34 923 000	2.27	5.77
1970	3 426 012	203 302 031	16.85	176 362.39	48 225 000	3.66	4.61
1980	4 489 087	226 542 199	19.82	367 272.31	66 847 000	5.49	3.61
1990	6 269 340	248 709 873	25.21	421 425.60	81 249 645	5.19	4.86
1995	7 930 161	264 560 780	29.97	466 593.64	91 158 290	5.12	5.86
2000	9 817 000	281 421 906	34.88	524 344.02	97 483 412	5.38	6.63
2005	11 134 800	287 716 000	38.70	664 273.07	107 029 000	6.21	6.24

**Tasas de crecimiento geométricas anuales**

1940-1982	3.52%	1.40%	2.1%	6.27%	2.96%	3.3%	-1.2%
1983-2005	3.09%	0.93%	2.2%	3.25%	2.02%	1.2%	0.9%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Estadísticas históricas de México*, México, 1985; Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, México, 1990; Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años; Population Reference Bureau, <www.prb.org>.

**Cuadro II.4**  
**PIB por sector en México, 1940-2006 (millones de pesos de 1993)**

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Minería</i>	<i>Manufactura</i>	<i>Construcción</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Comercio</i>	<i>Transporte</i>	<i>Otros</i>
1940	78 206	15 170	5 006	12 048	1 958	593	24 184	1 988	17 260
1950	137 411	26 339	6 938	23 496	4 995	1 021	39 590	4 469	30 564
1960	250 458	31 565	3 011	39 972	11 874	1 200	56 311	16 064	91 694
1970	472 024	43 350	5 026	87 521	26 406	4 259	112 886	29 249	174 862
1980	890 698	71 834	36 961	193 009	56 047	8 641	214 169	49 575	260 462
1985	972 335	81 225	35 458	204 878	52 127	12 165	230 890	52 350	303 242
1990	1 049 064	69 604	15 602	205 525	48 040	17 270	225 058	94 873	373 092
1995	1 131 753	74 168	16 223	217 582	45 958	19 614	226 960	111 081	420 167
2000	1 475 927	80 935	19 134	317 092	62 859	26 217	321 839	165 469	482 384
2005	1 614 579	87 797	21 158	314 884	68 543	28 655	350 769	214 681	528 093
2006	1 675 319	90 691	21 588	329 888	70 567	28 830	352 834	231 416	549 506

**Tasas de crecimiento promedio anual**

1940-1982	5.97%	3.41%	2.68%	6.39%	7.95%	7.17%	5.32%	8.93%	7.14%
1983-2006	2.75%	0.86%	-1.75%	2.78%	1.68%	4.37%	2.36%	6.79%	2.72%

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*; INEGI, *Estadísticas históricas de México*; Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años.

Para argüir en favor de la apertura, los reformadores en el poder afirmaban que las exportaciones funcionarían como motor del crecimiento económico de la nueva estrategia de desarrollo. Cabe entonces la pregunta: ¿cuál es la razón de que ese supuesto haya fallado? La primera explicación, y la más obvia, es que por el abultado contenido importado de las ventas externas, las exportaciones brutas no reflejan su verdadero valor en la demanda agregada. Esto es particularmente grave en el caso de las exportaciones realizadas bajo el régimen de la maquila y de los otros programas de importación temporal para las exportaciones. Así, por ejemplo, en 2005 las exportaciones brutas de maquila representaron 12.7% del PIB, una cifra importante, es cierto; sin embargo, al sustraer de las exportaciones brutas el valor de las importaciones de partes y componentes, las exportaciones netas de maquila (exportaciones brutas menos las importaciones necesarias para producirlas), ese 12.7% se reduce 2.9% del PIB, es decir cuatro y media veces menos; esto es, la actividad maquiladora aporta menos de 3% al valor agregado nacional (véase cuadro II.1). Con las exportaciones netas, más realistas que las exportaciones totales de bienes ensamblados, es fácil entender el bajo impacto de las exportaciones y de la actividad maquiladora sobre el resto de la economía. En este panorama, y al considerar las exportaciones netas, resulta que las petroleras no son tan insignificantes como se suele sugerir. En efecto, en 2004 estas exportaciones representaron 3.5% del PIB; como esta actividad está basada en un recurso natural, su contribución al valor agregado nacional es aproximadamente la misma, 3.5%; es decir, el impacto de las exportaciones petroleras sobre la actividad económica es superior al de todas las manufacturas maquiladoras.

Las manufactureras denominadas “no maquila” se atienen a diversos programas de importaciones temporales de insumos para la exportación, similares al de la maquila. Por ello, se ha considerado que 85% de las exportaciones totales de manufacturas se cobija por uno u otro de este tipo de programas y posee un alto grado de contenido importado.<sup>13</sup> Las ventas externas de las manufacturas “no maquila” representaron en el año 2005 alrededor de 10.1% del PIB. Como también tienen un alto ingrediente de ensamblaje, su contribución al PIB debe ser similar a la maquila. Desgraciadamente resulta difícil calcular las exportaciones netas para este tipo de exportaciones, pero se podría sugerir que bajarla de 10.1% a 5% del PIB no es una aproximación descabellada, pero sí generosa, ya que sería atribuir a estas exportaciones una contribución neta al PIB 50% mayor que la de la maquila.

Si este supuesto fuera razonable, se podría asumir que la contribución de las exportaciones manufactureras totales al PIB nacional es de alrededor de 8%, cifra

<sup>13</sup> M. Capdeville, “La productividad de la industria maquiladora en México”, ponencia presentada en el Seminario Internacional de Aprendizaje Tecnológico y Escalamiento Industrial.

muy inferior a la de las exportaciones manufactureras brutas totales, que ronda 23%. Una contribución de las exportaciones manufactureras totales de 8% al PIB nacional difícilmente puede ser denominada “poderoso motor” del crecimiento (cuadro II.5).

Cuadro II.5  
Exportaciones totales y manufactureras (como porcentaje del PIB)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Petro.</i>	<i>No Petro.</i>	<i>Agrop.</i>	<i>Extract.</i>	<i>Manuf.</i>	<i>Maq.</i>	<i>No maq.</i>
1980	7.36	4.26	3.10	0.62	0.21	2.27	1.03	1.24
1985	18.04	9.96	8.08	0.95	0.34	6.79	3.43	3.36
1990	15.50	3.85	11.65	0.82	0.23	10.60	5.28	5.31
1995	26.80	2.93	23.87	1.54	0.16	22.17	10.48	11.69
2000	28.57	2.77	25.80	0.82	0.09	24.89	13.67	11.22
2005	27.79	4.14	23.65	0.78	0.15	22.72	12.63	10.09

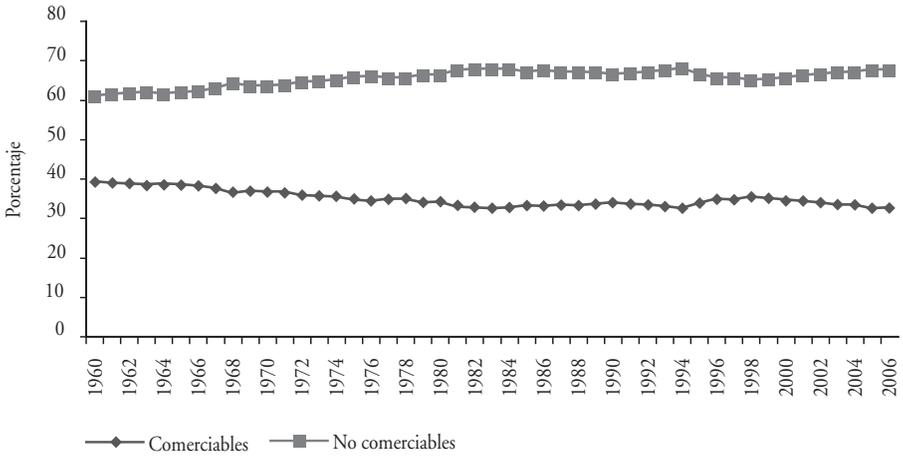
Fuente: Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, Anexo estadístico, 2006.

Un hecho notable es que la apertura comercial y la firma de los innumerables acuerdos comerciales signados por el gobierno, destinados a abrir a los productores nacionales los mercados internacionales, han resultado en el estancamiento de la participación en el PIB del conjunto de las actividades que producen bienes comerciables.<sup>14</sup> La participación de éstos en el PIB fue similar en 2005 a la de 1983 (gráfica II.3).

Ni la apertura comercial ni el crecimiento de las exportaciones han generado los cambios esperados en la estructura sectorial del PIB; en efecto, a partir de 1983 la agricultura ha perdido presencia como generadora de valor agregado. Lo mismo sucede, aunque en menor grado, con la minería; en tanto que las manufacturas muestran un ligero aumento de 1981 a 2005, al pasar de 20.1% a 23%. Sin embargo, la participación de las manufacturas en el PIB fue prácticamente igual en 2005 a la registrada en 1973, cuando alcanzó 22%. Paradójicamente, con el modelo exportador, el aporte de los sectores transables a la generación del producto nacional, en el mejor de los casos, se estancó en lugar de expandirse, como era de esperarse.

<sup>14</sup> Sectores agropecuario, minero y manufacturero.

Gráfica II.3  
Estructura del PIB en México



Fuente: INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México*, varios años.

Gráfica II.4  
Estructura sectorial del PIB



Fuente: INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México*, varios años.

*Pobreza y distribución del ingreso*

Con un crecimiento que desde 1982 ha sido de sólo 1.2% de promedio anual, el ingreso por habitante ha permanecido prácticamente estancado (cuadro II.3). *Pari passu* con este estancamiento, la concentración del ingreso ha avanzado, lo que implica que los perdedores de la liberación comercial han disminuido su ingreso en términos absolutos, y las ganancias capturadas por los vencedores resultan prácticamente iguales a las pérdidas de los primeros. Esto significa que para México, la liberación comercial difícilmente pasa la prueba de la compensación.<sup>15</sup>

Entre 1984 y 2000, sólo los hogares más ricos, los ubicados en el último decile, incrementaron su participación en el ingreso (la tasa anual de crecimiento promedio de su participación fue de más de 1%). En el resto de los hogares, la participación en el ingreso nacional descendió. El caso más serio es el de los deciles con los hogares más pobres —los primeros cuatro deciles— en los cuales la participación se contrajo alrededor de 1% al año. Después del año 2000 esta tendencia se revierte.<sup>16</sup>

La pobreza medida en cualquiera de las tres categorías —establecidas por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) del gobierno del presidente Fox, y señaladas en el cuadro II.7—<sup>17</sup> disminuyó marcadamente entre 1950 y 1984, fecha en la que se ubica generalmente el fin de la estrategia de crecimiento liderada por el Estado. A partir de 1984 y hasta el 2000 aumentó la pobreza en cada una de las tres categorías. Según las cifras oficiales, el crecimiento de la pobreza se contuvo y se revirtió después de 2000, durante la administración del presidente Fox.

En el cuadro II.7 también aparece la evolución de la desigualdad, medida por el coeficiente Gini de concentración del ingreso, el cual se reproduce en la gráfica II.5. La desigualdad siguió una trayectoria decreciente entre 1963 y 1984, y fue relativamente estable con aumentos hasta 1989; a partir de entonces se ha mantenido prácticamente al mismo nivel.

De lo anterior se desprende que la pobreza —medida mediante cualquiera de los tres indicadores adoptados por el gobierno mexicano— y la desigualdad disminuyeron marcadamente durante la estrategia de desarrollo liderada por el Estado, y crecieron después de la adopción de la estrategia basada en la liberación comercial y en las reformas estructurales.

<sup>15</sup> Esta prueba establece que el libre comercio es benéfico para un país sólo si las ganancias de los ganadores son superiores a las pérdidas de los perdedores, de manera que los ganadores pueden en teoría compensar a los perdedores y mantener un excedente.

<sup>16</sup> La información contenida en el cuadro II.6 dejó de aparecer en el informe presidencial a partir de 2006.

<sup>17</sup> Estos niveles se adoptaron oficialmente durante la administración del presidente Vicente Fox.

**Cuadro II.6**  
Participación de los hogares en el ingreso por decile

<i>Año</i>	<i>Hogares</i>	<i>Total</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>	<i>VII</i>	<i>VIII</i>	<i>IX</i>	<i>X</i>
1984	14901	21	0.81	1.28	1.58	1.80	1.91	2.14	2.32	2.55	2.73	3.39
1989	15938	21	0.94	1.42	1.56	1.75	1.91	2.11	2.32	2.49	2.71	3.42
1992	17789	20	0.74	1.26	1.54	1.72	1.92	2.09	2.23	2.48	2.76	3.48
1994	19407	20	0.77	1.19	1.50	1.68	1.91	2.04	2.23	2.42	2.77	3.52
1996	20444	21	0.92	1.33	1.58	1.77	1.95	2.11	2.25	2.48	2.73	3.43
1998	22077	20	0.77	1.24	1.50	1.74	1.89	2.10	2.27	2.50	2.77	3.45
2000	23431	20	0.73	1.19	1.48	1.66	1.87	2.03	2.23	2.40	2.69	3.58
2002	24608	20	0.72	1.26	1.51	1.68	1.88	2.06	2.23	2.46	2.76	3.51
2004	25840	21	0.98	1.34	1.61	1.77	1.93	2.06	2.24	2.43	2.75	3.45

**Tasa de crecimiento promedio anual**

1984-2000	-0.5%	-0.6%	-0.6%	-0.9%	-0.3%	-0.6%	-0.6%	-0.9%	-0.2%	1.2%
2000-2004	6.3%	3.7%	3.3%	2.8%	1.5%	0.7%	0.4%	0.7%	1.5%	-3.3%
1984-2005	0.9%	0.3%	0.1%	-0.1%	0.1%	-0.4%	-0.4%	-0.6%	0.1%	0.3%

Nota: Cada decil tiene el mismo número de hogares en cada año.

Fuente: Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, México, 2005.

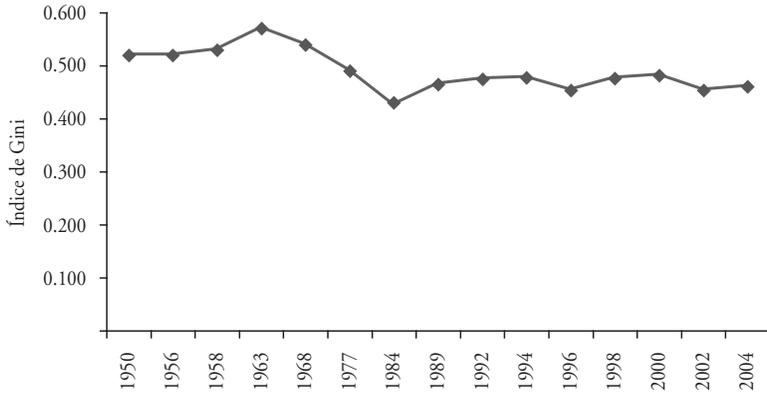
Cuadro II.7  
Índices de pobreza y desigualdad en México, 1950-2004

<i>Año</i>	<i>Pobreza alimentaria (%)</i>	<i>Pobreza de capacidades (%)</i>	<i>Pobreza de patrimonio (%)</i>	<i>Índice de Gini</i>
1950	61.80	73.20	88.40	0.520
1956	64.30	69.80	83.50	0.520
1958	61.00	70.00	81.30	0.530
1963	45.60	55.90	75.20	0.570
1968	24.30	44.70	69.40	0.540
1977	25.00	33.00	63.80	0.490
1984	22.50	30.20	53.00	0.425
1989	22.70	29.30	53.50	0.465
1992	22.50	28.00	52.60	0.475
1994	21.10	29.40	55.60	0.477
1996	37.10	45.30	69.60	0.454
1998	33.90	40.70	63.90	0.476
2000	24.20	31.90	53.70	0.481
2002	20.30	27.40	50.60	0.454
2004	17.30	24.60	47.00	0.460

Fuente: Miguel Székely, *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*.

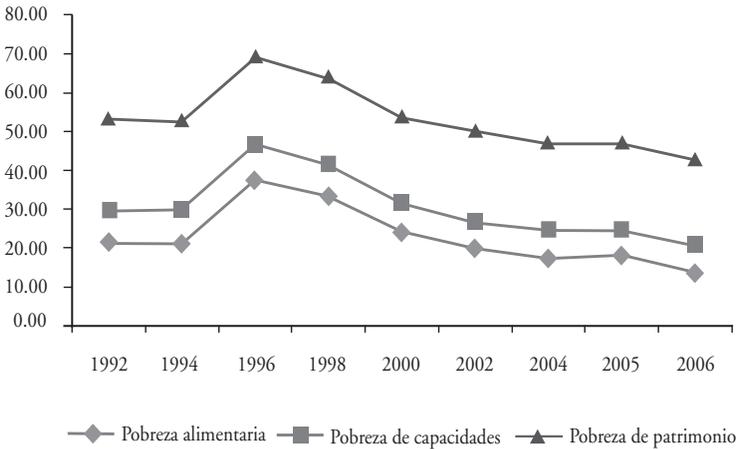
Recientemente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), órgano oficial del gobierno mexicano, reportó que la pobreza de patrimonio pasó de 53.6% de la población en 2000 a 42.6% en 2006, esto es, en tan sólo seis años 11% de la población dejó de ser pobre en cualquiera de sus mediciones, mientras que 10% dejó la pobreza extrema en entre esos mismos años; de seguir esta tendencia, según los datos oficiales, en diez años prácticamente desaparecerá la pobreza alimentaria en México (gráfica II.6).

Gráfica II.5  
Desigualdad en México, 1950-2004



Fuente: Miguel Székely, *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004*.

Gráfica II.6  
Evolución de la pobreza nacional, 1992-2005  
(% de personas)



Fuente: Coneval, *Informe ejecutivo de pobreza en México*, p. 4.

Cuadro II.8  
Evolución de la pobreza nacional, urbana y rural  
MMIP\* 2000, 2002, 2004, 2005 y 2006 (total de población)

<i>Estratos**</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Cambio 2000-2006</i>
<i>Nacional</i>						
Indigentes	34643301	30956429	32964028	32104982	27309918	-7333383
Pobres no indigentes	40015441	42399415	45799663	45224260	46966884	6951443
Total de pobres	74658742	73355844	78763691	77329242	74276802	-381940
No pobres	23651873	27498476	24212220	26604921	30546493	6894620
Total de población	98310615	100854320	102975911	103934163	104823295	6512680
<i>Urbano</i>						
Indigentes	10738167	9374530	12428898	10731125	9509803	-1228364
Pobres no indigentes	28682376	29553950	31346727	31806974	30865385	2183009
Total de pobres	39420543	38928480	43775625	42538099	40375188	954645
No pobres	20603059	23422122	20600841	22830155	25925344	5322285
Total de población	60023602	62350602	64376466	65368254	66300532	6276930
<i>Rural</i>						
Indigentes	23905134	21581899	20535130	21373857	17800115	-6105019
Pobres no indigentes	11333065	12845465	14452936	13417286	16101499	4768434
Total de pobres	35238199	34427364	34988066	34791143	33901614	-1336585
No pobres	3048814	4076354	3611379	3774766	4621149	1572335
Total de población	38287013	38503718	38599445	38565909	38522763	235750

\*MMIP (Método de Medición Integrada de la Pobreza).

\*\* Estratos: “Indigentes” cubre menos de 50% de las normas; “pobres no indigentes” cubre entre 50% y menos de 100% de las normas; “total de pobres” es la suma de los estratos anteriores; “no pobres” cubre 100% de las normas o más.

Fuente: Datos proporcionados generosamente por Julio Boltvinik, basados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), años 2000, 2002, 2004 y 2005.

Para el Coneval estos datos permiten destacar tres elementos. En primer lugar, se observa una disminución importante de la pobreza entre 1996 y 2006. En segundo se aprecia que hubo una rápida disminución durante el periodo 1996-2000, pero el ritmo del descenso se redujo entre el 2000 y 2005, y aceleró su descenso a partir de 2005. En tercero, la reducción en la pobreza entre 1996 y 2006 ha permitido disminuir sustancialmente la incidencia de la pobreza prevalente en 1994, antes de la crisis de 1995.

En contraste, Julio Boltvinik (2003) sostiene que el método utilizado por el Coneval —similar al que usa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)— sólo puede medir la pobreza alimentaria y no la pobreza en general; añade que los resultados del Coneval se deben a que “bajaron artificialmente la línea de pobreza”; además, sostiene que existen inconsistencias de la encuesta ENIGH con otras estadísticas nacionales, particularmente con Cuentas Nacionales, lo que ha provocado la pérdida de confiabilidad a la encuesta; por ejemplo, en 2004 el ingreso corriente total de los hogares de la ENIGH sólo representó 51.6% del ingreso neto disponible de los hogares en cuentas nacionales.

Para Boltvinik, de 2000 a 2006, el número de pobres en “pobreza indigente” se redujo de 35.2% a 26.1% de la población, es decir, 9.2% de la población dejó de ser indigente en ese periodo, sin embargo el número de pobres no indigentes pasó de 40.7 % en 2000 a 44.8% en 2006, esto es, este tipo de pobreza aumentó 4.1%. Por lo tanto, para Boltvinik el número total de pobres (indigentes y no indigentes) sólo se redujo en 5.1% de la población entre 2000 y 2006, y no en 11% según el Coneval (véase cuadro II.8).

Tanto las mediciones de Julio Boltvinik como las del Coneval registran reducciones en los niveles de pobreza, y éstas se explican fundamentalmente por las remesas de trabajadores mexicanos en Estados Unidos (véase en la siguiente sección la gráfica II.7) y por las políticas gubernamentales de combate a la pobreza. El peso de cada una está sujeto a fuertes controversias, pero lo cierto es que estas reducciones en la pobreza no han sido el resultado de un dinámico crecimiento económico nacional.

### *Migración*

Ni la liberación comercial ni las reformas estructurales ni el TLCAN han producido la prosperidad anunciada. México se rezaga progresivamente respecto a los estándares de vida de sus otros socios comerciales más importantes. La evidencia y la percepción de este continuado rezago frente al nivel de vida y las oportunidades de empleo en Estados Unidos están en el incremento, de los flujos de migración de mexicanos hacia este país. A pesar de las enormes —para muchos mortales— dificultades que los emigrantes enfrentan en la frontera, se calcula

que el éxodo neto de mexicanos en el año 2006 fue de 375 000 a 425 000 personas, en tanto los mexicanos de reciente ingreso a Estados Unidos fueron un total aproximado de 525 000 a 600 000 personas. En 2006, la población de ese país nacida en México llegó a los 12 millones de personas, más de 10% de la población que vive en el país.<sup>18</sup>

El cuadro II.9 presenta las proyecciones de migración elaboradas por el Consejo Nacional de Población (Conapo). El cálculo de las tasas de crecimiento de la migración total anual, cerca de 0.75% al año, es mucho menor que la tasa de crecimiento registrada para la fuerza de trabajo, cerca de 2.8%. De lo que se colige que lejos de minimizar la tragedia humana de expulsar a 300 000 personas al año,<sup>19</sup> la migración de mexicanos a Estados Unidos no produce ningún cambio significativo en el exceso de oferta de trabajo que caracteriza a la economía mexicana. Por lo tanto, sin un acuerdo migratorio sustancial entre ambos países, la migración, como se ha dado hasta ahora, no parece ser el camino para aliviar el crecimiento de la economía informal. Dicho de otra manera, no es lo suficientemente grande como para que reduzca la oferta de trabajo y revierta la dinámica perversa de los salarios reales. En 2005, la migración neta de gente entre 15 y 44 años era equivalente a 0.7% de la fuerza de trabajo.<sup>20</sup> Hay que enfatizar, de todas formas, que un acuerdo migratorio no puede limitarse a repetir los programas establecidos durante la posguerra y que fueron el instrumento desarrollado para esquemas de economías cerradas, sin movimiento de capitales y controlado el selectivo movimiento de tecnología. La política migratoria entre México y Estados Unidos debe ser coherente con la total integración de los mercados de bienes, servicios y capitales existente entre las dos economías.

Las remesas de los mexicanos que radican en Estados Unidos son un indicador fidedigno, si bien indirecto, para estimar la relación entre las reformas estructurales y la migración. Suponiendo que la cantidad de dinero que envía cada emigrante mexicano permanece constante a través del tiempo, es posible asumir que el aumento de las remesas refleja incrementos en el número de emigrantes, una vez descontado el efecto del cambio en el registro, por el aumento de las transferencias por la vía de empresas especializadas. La gráfica II.7 muestra la aceleración de las remesas a partir de 2000 en adelante. De hecho, el crecimiento de las remesas se acelera de 7%, durante el periodo 1980-1993, a cerca de 13% durante el periodo 1994-2005. El aumento de las remesas no prueba ninguna relación de causalidad del TLCAN con la migración, pero avala fuertemente que, contrario a lo prometido

<sup>18</sup> J. Passel, "How Many Mexicans are Coming to the United States and How are they Far-ing?", conferencia, 20 de junio de 2007.

<sup>19</sup> La cual como hemos visto está muy subestimada, pero aun con los datos más recientes el argumento presentado en este párrafo se sostiene.

<sup>20</sup> En el año 2005, la población económicamente activa fue de 42 818 600 personas.

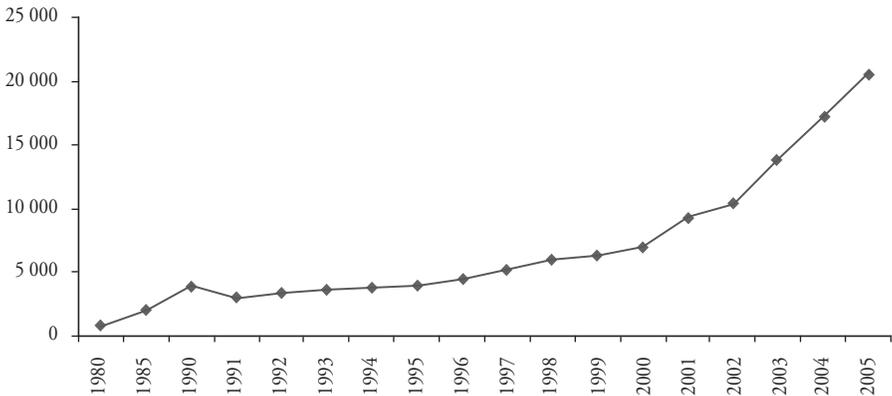
y lo esperado, el incremento de la pobreza en las áreas rurales, el estancamiento económico y la desigualdad intensificaron esa práctica.

Cuadro II.9  
Emigración internacional neta mexicana, 1996-2010  
(personas)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>De 15 a 44 años</i>	<i>Porcentaje</i>
1996	293 505	202 255	68.9
2000	306 907	214 382	69.9
2005	318 297	224 989	70.7
2010	324 886	231 330	71.2

Fuente: José Gómez de León, Virgilio Partida y Rodolfo Turián, “La evolución demográfica de México y la migración hacia los Estados Unidos en el nuevo milenio”, en Rodolfo Turián (co-ord.), *Migración México-Estados Unidos. Presente y futuro*, Conapo, México, 2000.

Gráfica II.7  
Remesas netas de mexicanos residentes en Estados Unidos  
(millones de dólares de Estados Unidos constantes de 2000)



Fuente: Presidencia de la República, *IV Informe de gobierno*, datos de la cuenta corriente, 2006, p. 307.

## CONTABILIDAD DEL INGRESO PER CÁPITA

El PIB por habitante ( $\text{PIB}/P$ ) es el resultado de multiplicar la productividad laboral media ( $\text{PIB}/E$ ), la tasa de participación de la población en la fuerza de trabajo ( $L/P$ ) y la tasa de empleo ( $E/L$ ). La expresión algebraica de lo anterior es:

$$\frac{\text{PIB}}{P} = \left( \frac{\text{PIB}}{E} \right) \left( \frac{L}{P} \right) \left( \frac{E}{L} \right) \quad (\text{II.1})$$

en donde PIB: producto interno bruto; P: población; L: fuerza de trabajo; y E: empleo.

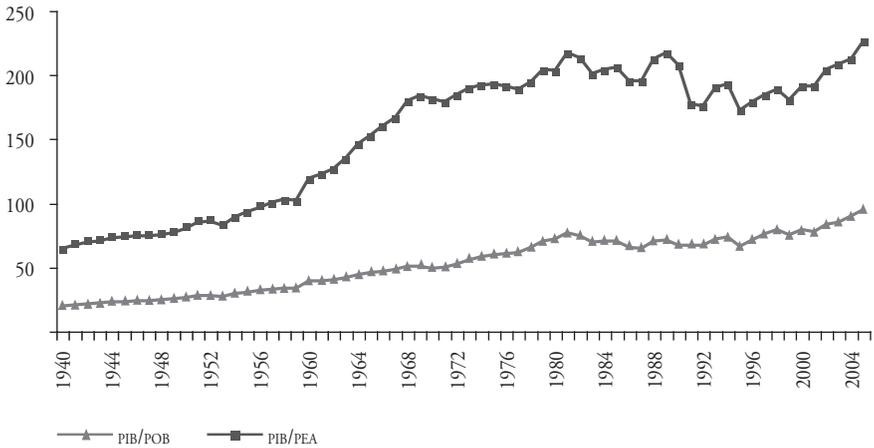
Esta identidad permite reconocer las fuentes del crecimiento del producto por habitante y afirmar si su trayectoria es originada por factores relacionados con la productividad o con el nivel de empleo, o bien por factores relacionados con tendencias socioeconómicas, como la tasa de participación; por ejemplo, la ascendente vinculación de la mujer al trabajo remunerado.

La falta de seguro de desempleo, los reducidos ingresos y la consecuente baja capacidad de ahorro que caracteriza a la mayor parte de la población mexicana, causan que las personas que no tienen empleo no puedan permanecer en el paro, pues deben rápidamente ocuparse en cualquier actividad y percibir algún ingreso para subsistir. Por esta simple razón, la tasa de desempleo abierto en México es muy pequeña, casi insignificante. Consecuentemente, supondremos que el empleo ( $E$ ) es igual a la fuerza de trabajo ( $L$ ), esto es que  $E=L$ ; y, por lo tanto, que  $E/L = 1$ . Por consiguiente, para el caso de México la identidad (II.1) se reduce a:

$$\frac{\text{PIB}}{P} = \left( \frac{\text{PIB}}{L} \right) \left( \frac{L}{P} \right) \quad (\text{II.2})$$

La gráfica II.8 presenta el comportamiento del PIB por habitante ( $\text{PIB}/P$ ) y el producto medio por trabajador ( $\text{PIB}/L$ ) durante el periodo 1940-2005. Al comparar los datos de esta gráfica registrados en los dos periodos —el primero corresponde a la estrategia de industrialización liderada por el Estado (1940-1982), y el segundo al periodo de liberalización comercial y otras reformas estructurales (1983-2005)—, surgen nítidamente dos trayectorias contrastantes de las dos variables que componen la ecuación, es decir, la productividad por trabajador ( $\text{PIB}/L$ ) y de la tasa de participación ( $L/P$ ). En el primer periodo, las pendientes de las dos variables son positivas y más pronunciadas que en el segundo; en éste se observa una tendencia positiva pero con una pendiente muy baja para el  $\text{PIB}/L$  y una tendencia casi plana para el  $\text{PIB}/P$ .

Gráfica II.8  
Ingreso por habitante y por trabajador (1940-2005)



Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*; INEGI, *Estadísticas históricas de México*; Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años.

A partir de estos resultados pude concluirse lo siguiente: el crecimiento de la productividad promedio del trabajo se ha reducido durante el periodo de liberación comercial. Esta merma del crecimiento de la productividad ha sido compensada por el incremento en la participación de la población en el empleo, para con ello producir un ingreso por habitante prácticamente constante. Para ver esto en forma más clara, la identidad II.2 puede expresarse en términos de tasa de crecimiento:

$$\left(\frac{\text{PIB}}{\text{P}}\right)^{\circ} = \left(\frac{\text{PIB}}{\text{L}}\right)^{\circ} \left(\frac{\text{L}}{\text{P}}\right)^{\circ} \quad (\text{II.3})$$

donde el superíndice  $^{\circ}$  indica tasas de crecimiento. En el cuadro II.10 aparecen las tasas de crecimiento estimadas de PIB/P, PIB/L y L/P para diferentes periodos, suponiendo que estas variables crecen a una tasa exponencial.

Los resultados obtenidos con el ejercicio anterior permiten concluir que durante 1940-1982, la principal fuente de crecimiento del ingreso por habitante fue de 3.3%, la tasa de expansión de la productividad media por trabajador ascendió a 3.2%, mientras que la contribución de la tasa de participación fue

baja pues sólo aumentó a 0.1%. Esto significó que el continuo incremento en el producto por habitante durante el periodo 1940-1982 fue de carácter intensivo, gracias al constante y fuerte incremento de la productividad del trabajo.

Cuadro II.10  
Tasas de crecimiento promedio

	1940-1982	1983-2005	1983-1988	1989-2005
PIB/P	3.3%	1.3%	-0.7%	1.9%
PIB/L	3.2%	0.5%	-1.2%	1.2%
L/P	0.1%	0.8%	0.5%	0.7%

\* Las tasas estimadas de crecimiento difieren de las presentadas en el cuadro II.1 debido a la diferencia de fuente.

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*; INEGI, *Estadísticas históricas de México*; Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años.

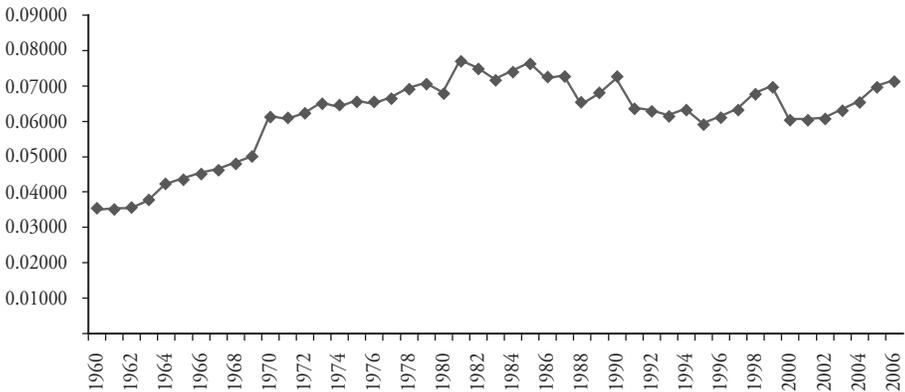
En contraste, durante el periodo 1983-2005, el crecimiento del PIB/P fue de 1.3%; no solamente fue menor al primer periodo, sino que se trocaron las fuentes que lo causaron, ya que con un aporte de la productividad imperceptible, 0.5%, fue el crecimiento de la tasa de participación, 0.8%, el factor que sostuvo el crecimiento del producto. Esto significa que el modesto incremento en el producto por habitante durante el periodo 1982-2005, se debió básicamente a la mayor vinculación de personas al mercado laboral, es decir, fue un crecimiento claramente extensivo.

Después del periodo de calma, de la cementación de las reformas estructurales y de que éstas hicieran su trabajo y dieran a luz sus beneficios, era de confiar que se tendría crecimiento acelerado del PIB/P. Como se ha visto, los resultados no han sido particularmente satisfactorios. Durante el periodo 1989-2005 el PIB por habitante creció a una tasa de 1.9%, la productividad del trabajo lo hizo a 1.2%. De esto se colige que el escaso crecimiento se basó nuevamente en el aumento de la tasa de participación de la población en la fuerza de trabajo que alcanzó 0.7%.

La gráfica II.9 ilustra la trayectoria de la productividad del trabajo en las manufacturas. Aparece claramente un crecimiento ininterrumpido de 1960 a 1982 y un estancamiento a partir de 1983 —un hecho que contrasta con la expansión de las exportaciones de manufacturas comentada anteriormente—. Ante la falta de crecimiento de la productividad, se puede sugerir que el crecimiento de las exportaciones se debió al efecto, a la vez, de la desgravación arancelaria y al cons-

tante deterioro de las remuneraciones medias. Estos factores no constituyen, bajo ningún concepto, bases firmes para sostener el crecimiento de las exportaciones ni la solidez del modelo hacia fuera.

Gráfica II.9  
Productividad del total del trabajo en el sector manufacturero mexicano  
(miles de pesos de 1980)



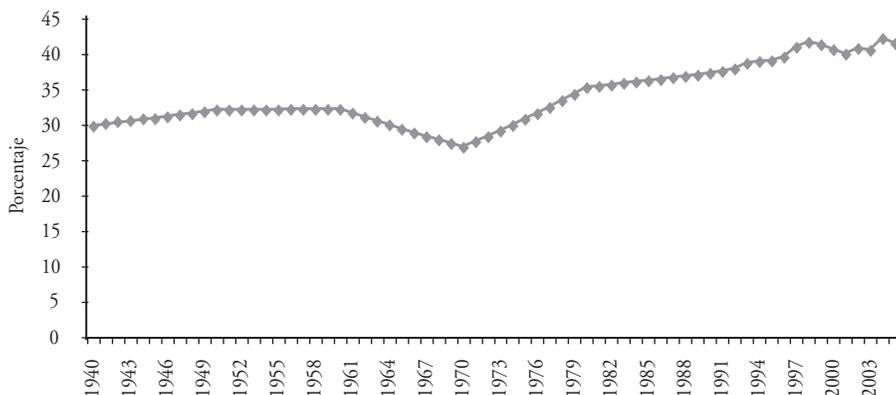
Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*; INEGI, *Estadísticas históricas de México*; Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años.

## EMPLEO

### *Participación de la población en la población económicamente activa*

La fuerza de trabajo crece constantemente y eleva su participación como porcentaje de la población total, y como se probó anteriormente, fue el sustento del escaso crecimiento del producto durante las dos últimas décadas. De ahí la importancia de estudiar cuál es la dinámica de la participación de la población en edad de trabajar, en la población económicamente activa (PEA). El incremento de la población que desea trabajar —y busca activamente hacerlo— ha sido muy acelerado en los últimos 20 años. En 2005, la fuerza de trabajo, como porcentaje de la población total, fue 5.7 puntos porcentuales mayor que la registrada en 1983. Es ésta la pauta de crecimiento normal en las sociedades que, como la mexicana, atraviesan por la revolución demográfica: registran aun tasas de natalidad relativamente elevadas y un alto porcentaje de gente joven (gráfica II.10).

Gráfica II.10  
PEA / población



Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*; INEGI, *Estadísticas históricas de México*; Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años.

Este aumento de la participación de la población en el empleo obedece a varias razones, entre las que destacan: el cambio en la estructura de edades de la población, la mayor participación de la mujer en el empleo y el deterioro de los salarios que obliga a que un mayor número de personas en la familia participe en la fuerza de trabajo y aporte su ingreso para satisfacer los gastos. Todavía hay diferencias considerables en el grado de participación masculina y femenina. En los primeros asciende a 80%, mientras que en la población femenina es de 60%, lo que indica que entre las mujeres aún hay reservas para incorporarse al mercado laboral, pues sólo 47% de esa población en edad de trabajar participa de la PEA (cuadro II.11)

Entre 1989 y 2005, la participación total laboral masculina creció en 3% mientras la femenina en 14%. Dos hechos sorprendentes ameritan un examen más detenido: por una parte, la elevada participación, 97%, entre los hombre de más de 35 años y de más de 50 años, 69%; por otra parte, incrementó la tasa de participación de las mujeres mayores de 50 años de 18% en 1989 a 33% en 2005. Nuevamente, la falta de seguridad social y la carencia de ahorros obligan a la población en edad de retiro a mantenerse activos en el mercado laboral, después de la edad de retiro; y a otros, especialmente a las mujeres, a ingresar en éste por primera vez. Los trabajadores a esa edad encuentran condiciones laborales duras, por la competencia con los jóvenes, más educados y entrenados para las nuevas tecnologías; esto afecta, sobre todo, a las personas mayores que

buscan empleo por primera vez. Lo anterior se corrobora por el abultado peso de las mujeres mayores vinculadas a actividades de baja productividad y al servicio doméstico.<sup>21</sup>

Cuadro II.11  
Participación laboral por grupos etarios y género en México, 1989-2005

Año	Edad									
	Hombres					Mujeres				
	Total	15 a 24	25 a 34	35 a 49	50 y más	Total	15 a 24	25 a 34	35 a 49	50 y más
1989	77	58	96	97	68	33	31	45	39	18
1994	81	63	97	97	69	38	34	49	46	21
1996	80	60	97	97	68	41	36	50	50	24
1998	81	61	96	98	71	43	39	51	51	28
2000	82	62	97	97	71	42	36	52	53	26
2002	79	59	95	96	70	45	36	55	57	29
2004	80	61	97	97	69	47	37	58	60	30
2005	80	60	96	97	69	47	36	59	60	33

Fuente: Elaboración propia basada en ONU y CEPAL, *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Chile, 2006, tabla 17.

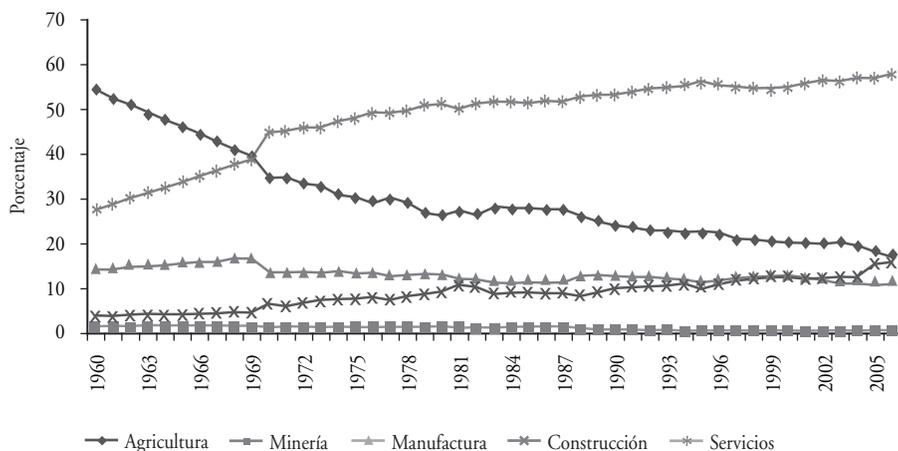
### *Distribución del empleo*

Desde 1980 se han registrado varios cambios importantes en la estructura del empleo en México. Por una parte, hay una notable reducción en la participación de la agricultura y la minería en el empleo total; por la otra, hay un estancamiento del empleo manufacturero como porcentaje del total. La ocupación en manufacturas registró un ligero aumento a finales de los noventa y principios de la presente década, pero luego descendió. En 2005, la participación de las manufacturas en el empleo total fue de 11%, prácticamente la misma que en 1983. Se puede concluir que durante el periodo de reformas y la apertura comercial, la participación del empleo en las actividades productoras del conjunto de bienes

<sup>21</sup> ONU y CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Chile, 2006.

denominados *bienes comerciables* ha descendido. La reducción del peso de las actividades agropecuarias —un fenómeno normal en el proceso de desarrollo— no ha ido acompañada de otra tendencia normal: el crecimiento del peso de las manufacturas en el empleo total. El que no se eleve la participación del empleo generado en los sectores productivos comercializables puede ser indicación de que el cambio en la estructura del mercado laboral mexicano no ha sido el fortalecimiento por el empleo formal en actividades productivas, sino del sector informal, principalmente en el sector servicios, lo cual es autoempleo, una forma de subempleo (gráfica II.11)

Gráfica II.11  
Estructura del empleo en México



Fuente: INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México*, varios años.

### *Educación de la fuerza de trabajo*

Los años de escolaridad de la fuerza de trabajo han aumentado en forma consistente desde 1991. El cuadro II.12 muestra seis categorías de trabajo, discriminadas de acuerdo al nivel educativo logrado. Estos niveles corresponden a los diferentes grados de escolaridad bajo los cuales está organizado el sistema educativo mexicano.

Los hechos más notorios, y francamente positivos, son, en primer lugar, la reducción en el número de personas sin educación; en segundo término, el cre-

Cuadro II.12  
Composición educativa de la fuerza de trabajo  
(personas)

	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Tasa de crecimiento*
10	3 409 734	3 673 425	3 556 239	2 997 708	3 271 191	3 239 409	3 258 873	3 120 419	-1.0%
11	12 743 031	13 538 311	13 345 303	13 400 278	13 880 913	14 133 348	14 606 533	13 854 208	0.9%
12	5 538 186	5 967 236	6 686 462	6 984 814	7 841 776	8 335 788	8 405 272	8 656 034	5.0%
13	4 042 209	4 236 968	4 596 352	4 868 441	5 244 893	5 587 337	5 401 790	5 614 368	3.7%
14	2 656 667	2 776 659	3 190 166	3 745 999	3 955 683	4 291 629	4 225 966	4 788 362	6.5%
15	147 888	146 431	178 794	217 337	260 723	246 397	247 141	271 087	6.7%
Total	28 537 715	30 339 030	31 553 316	32 214 577	34 455 179	35 833 908	36 145 575	36 304 478	2.7%

\* Tasa de crecimiento geométrica: 1991-2000.

10: Sin escolaridad.

11: Uno a seis años de escuela (primaria).

12: Siete a nueve años de escolaridad (secundaria) + Técnica I (primaria requerida), terminada o no.

13: Diez a 12 años de escolaridad (preparatoria) + Técnica II (secundaria requerida), terminada o no.

14: Uno o más años de educación universitaria (universidad)+Técnica III (preparatoria requerida), terminada o no.

15: Uno o mas años de estudios de posgrado, maestría, doctorado, etc. (posgrados).

Fuente: INEGI y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), *Encuesta Nacional de Empleo*, varios años.

cimiento, si bien modesto, en el segundo nivel de educación; y finalmente, el rápido aumento de trabajadores con tres niveles educativos; más altos, especialmente los últimos dos. En cada una de las cuatro categorías con el mayor nivel de educación, el valor de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo es mayor que el crecimiento poblacional. Esto significa que durante la década de los años noventa, la composición educativa de la fuerza de trabajo mexicana mejoró significativamente. No obstante, todavía en el año 2000, 47.8% tenía menos de seis años de educación, y sólo 16.6% contaba con más de 12 años de escolaridad. En contraste, en Estados Unidos durante el periodo 1980-1992, no menos de 53% de la fuerza de trabajo tenía 13 o más años de escolaridad.<sup>22</sup> Es claro que México está rezagado en términos de la educación de la fuerza laboral respecto de Estados Unidos y de sus otros socios comerciales industrializados, como Canadá, Japón y la Unión Europea antes de la última anexión, los cuales tienen niveles educativos comparables a los de Estados Unidos. Está por detrás de Corea, Chile y Argentina. La mayor distancia la registra en la fuerza educativa con mayores grados educativos como nivel terciario.

El lento avance de la educación en México es evidente. En 2002 se asignó a la educación 0.4% del PIB, en tanto que Estados Unidos asignó 2.7% y Japón 3.2%. México está a la zaga de Chile y Corea, y según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, China ya superó a Japón en gasto en ciencia y tecnología, como porcentaje del PIB.<sup>23</sup>

Es interesante analizar la fuerza de trabajo desde su composición en trabajadores calificados y no calificados. El trabajo no calificado incluye trabajadores sin escolaridad y hasta 12 años de educación formal, es decir, los que anteriormente señalamos como niveles L0+L1+L2+L3. Por su parte, el trabajo calificado incluye población trabajadora con 13 años o más de educación formal, los niveles L4+L5. La gráfica II.12 confirma el aumento sostenido en años de escolaridad y en calificación de la fuerza de trabajo. En 1991, el trabajo calificado representaba 9.8% del total de la fuerza de trabajo, mientras que en 2000, esta cifra alcanzó 13.9%, un aumento nada despreciable de más de cuatro puntos porcentuales en menos de una década. Si bien el avance en la calificación de la fuerza laboral es notable, es evidente que 86% de la población se clasificaría como apta sólo para realizar trabajo no calificado. El déficit en educación es causa y consecuencia de la reducida productividad del trabajo.

<sup>22</sup> R. E. Baldwin y G. G. Cain, *Shifts in the U.S. Relative Wages: The Role of Trade, Technology and Factor Endowment*.

<sup>23</sup> G. Dyer, "China Overtakes Japan on R&D".

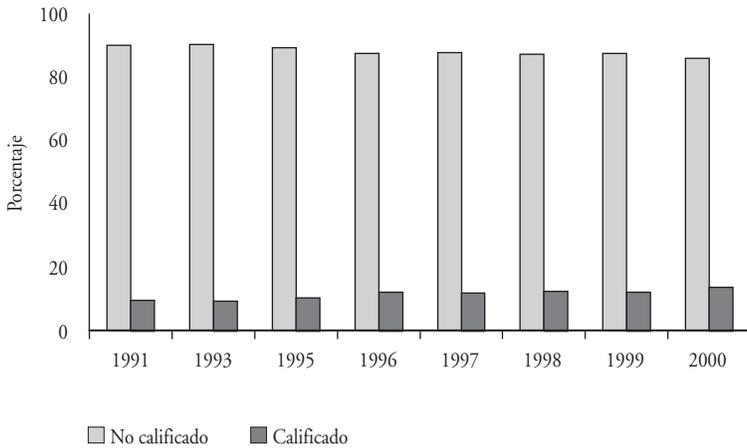
Cuadro II.13  
Científicos por millón de habitantes y gasto en ciencia  
y tecnológica como porcentaje del PIB, 2002

<i>País</i>	<i>Científicos*</i>	<i>Gasto en ciencia**</i>
Argentina	693	0.39
Canadá	3 597	1.97
Chile	440	0.70
Japón	5 070	3.12
Corea	3 003	2.53
Estados Unidos***	4 484	2.66
Unión Europea	2 619	1.96
México	268	0.42

\* Científico por millón de habitantes; \*\* Como porcentaje del PIB; \*\*\* 1999

Fuente: Elaboración propia basada en Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, Washington, 2006.

Gráfica II.12  
Composición educativa de la fuerza  
de trabajo entre calificado y no calificado



Fuente: INEGI y STYPS, *Encuesta nacional de empleo*, varios años.

El cuadro II.14 muestra la composición del trabajo en diferentes divisiones económicas. Entre 1991 y 2000, todos los sectores, excepto el de la construcción, muestran una notable reducción en la absorción relativa de trabajo no calificado y el consecuente incremento del trabajo calificado. Las ramas productivas con las principales ganancias en la absorción de trabajo calificado fueron las de servicios, con una ganancia de 4.9 puntos porcentuales; la minería, con una utilidad de 3.5 puntos porcentuales; las de manufacturas, 1.4 puntos porcentuales; y la de agricultura, con 0.4 puntos porcentuales.

Cuadro II.14  
Empleo del trabajo no calificado y calificado  
por sector económico, 1991 y 2000

1991

Sector	No calificado		Calificado		Total
	Personas	%	Personas	%	Personas
Agricultura	7 863 194	99.0%	76 522	1.0%	7 939 716
Minería	166 899	80.2%	41 156	19.8%	208 055
Manufactura	4 118 863	91.5%	384 267	8.5%	4 503 130
Construcción	1 641 210	93.5%	114 144	6.5%	1 755 354
Servicios	11 942 994	84.5%	2 188 466	15.5%	14 131 460
Total	25 733 160	90.2%	2 804 555	9.8%	28 537 715

2000

Sector	No calificado		Calificado		Total
	Personas	%	Personas	%	Personas
Agricultura	6 537 050	98.7%	88 518	1.3%	6 625 568
Minería	111 768	76.8%	33 847	23.2%	145 615
Manufactura	6 381 270	90.1%	700 460	9.9%	7 081 730
Construcción	2 273 320	94.0%	146 356	6.0%	2 419 676
Servicios	15 938 535	79.6%	4 089 928	20.4%	20 028 463
Total	31 241 943	86.1%	5 059 109	13.9%	36 301 052

No calificado: Sin escolaridad y hasta 12 años de escolaridad, incluye escuelas técnicas que requieren primaria y secundaria.

Calificado: 13 años o más de escolaridad que requieren preparatoria.

Fuente: INEGI y STYPS, *Encuesta nacional de empleo*, varios años.

Del cuadro II.14 merece ser recalcado un hecho importante: en el 2000, el sector manufacturero, a pesar del sorprendente crecimiento de sus exportaciones, tenía una participación de trabajo calificado a empleo total de cuatro puntos porcentuales menos que el promedio para toda la economía. Este sector muestra sólo un cambio modesto en la composición del empleo entre 1991 y el 2000; esto contrasta, primero, con los cambios en la composición educativa de la fuerza de trabajo registrada para esos años; y segundo, con el avance de las manufacturas en la oferta exportable mexicana. Evidentemente, México no exporta por medio de bienes trabajo más calificado. Por otra parte, en el relativamente pequeño sector minero, la proporción de trabajo calificado fue de 9.3 puntos porcentuales más alta que en el total de la economía, y 13.3 puntos porcentuales mayor que en las manufacturas. Este sector, quizá debido a Petroleos Mexicanos atrae una buena parte del trabajo altamente calificado y establece elevados parámetros salariales. El empleo total en el sector minero cayó 30%; sin embargo, la reducción de los trabajos calificados fue mucho menor.

Tras haber establecido las evidentes mejorías en la composición de la fuerza de trabajo en la última década, no resulta fácil ubicar como causa de la falta de crecimiento en el ingreso por habitante —que ha padecido la economía mexicana desde 1982— a una ausencia de inversión en capital humano. La principal explicación ha de encontrarse en la evolución de la relación capital-producto la cual, a su vez, está relacionada con el proceso de inversión. Otra explicación puede radicar en que la estructura del producto necesita actividades con menores requerimientos de calificación, inferior tasa de crecimiento de la productividad y menores salarios, las cuales han sido las captoras principales del aumento en la PEA.

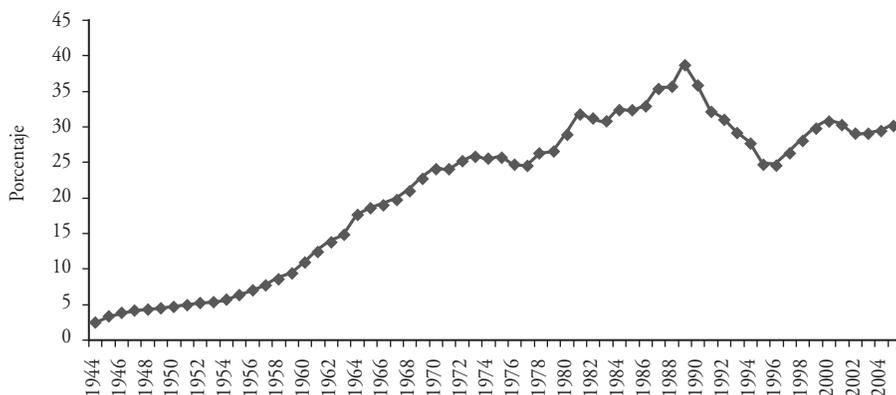
### *Informalidad*

A partir de 1944, fecha en que inició sus operaciones el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el empleo formal fue el segmento más dinámico del mercado laboral, el cual en 1989 llegó a representar 38.7% del empleo total.<sup>24</sup> Después de este año la participación del empleo formal decreció hasta alcanzar 24.5% en 1996. Se recuperó ligeramente a principios del año 2000 en el que concentró 30.2% de la ocupación total. Esta evolución significa que entre 1989 y el año 2005, más de 70.0% de la fuerza de trabajo ha tenido que buscar trabajo en el

<sup>24</sup> Consideramos “empleo formal” a aquellos empleados registrados en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el IMSS, Pemex, Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LyFC), Fuerzas Armadas, y de 1965 a 1981 en Ferrocarriles Nacionales de México.

sector informal. La gráfica II.13 representa la trayectoria del empleo informal en porcentajes, los cuales son un indicador relativo. En términos absolutos, el número de personas vinculadas al sector informal en 2005 fue aproximadamente dos veces mayor que en 1989: se pasó de 13.4 millones en 1989 a 26.7 millones en 2005.

Gráfica II.13  
Proporción de empleo formal dentro de la PEA



Formales: Registrados en el ISSSTE, el IMSS, Pemex, CFE, LyFC, Fuerzas Armadas, y de 1965 a 1981 Ferrocarriles Nacionales de México.

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*; INEGI, *Estadísticas históricas de México*; Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años

### *La evolución de los salarios*

Como se muestra en la gráfica II.14, los salarios promedio aumentaron entre 1983 y 2006 pero en 2006 el índice de los salarios reales promedio se ubicó por debajo del que se había registrado en 1979, 26 años atrás.

La anterior evolución del índice de los salarios reales promedio resume la trayectoria recorrida por el salario mínimo legal y por las percepciones en los diferentes sectores de la actividad económica. El cuadro II.15 muestra la evolución salarial a partir de 1990 y permite comparar la evolución inmediatamente anterior a la crisis de 1994 y a la entrada en vigencia del TLCAN, dos sucesos con importantes repercusiones en la vida económica de México. Es importante destacar la trayectoria ascendente, entre 1990 y 1994, de las remuneraciones reales

de las manufacturas, la construcción y los servicios, ascenso que coincide con el decaimiento del salario mínimo y el estancamiento en la maquila de exportación. La crisis de 1994 revirtió esa tendencia y, con diversa intensidad, todos los salarios perdieron valor. En 2006, solamente en lo que respecta a la maquila de exportación se ha recuperado y ganado terreno frente al nivel salarial de 1993. La mayor pérdida de ese año se presenta en el sector de comercio, el segmento de los servicios que en mayor proporción absorbe la informalidad.

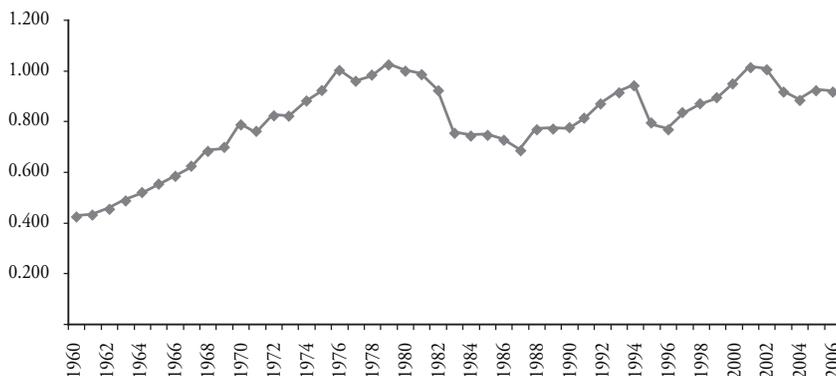
Cuadro II.15  
Salarios reales por trabajador en México, 1990-2006  
(pesos de 1994=100)

	<i>Salario mínimo</i>	<i>Manufacturas</i>	<i>Maquila exportación</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicios</i>
1990	15.9	82.3	52.8	37.5	62.5
1991	15.0	87.1	51.8	38.6	67.2
1992	13.5	94.6	52.7	40.1	72.4
1993	13.6	106.0	52.6	42.6	75.5
1994	14.0	101.0	54.1	42.1	54.3
1995	12.2	88.0	50.7	37.1	46.9
1996	11.2	79.5	47.9	29.8	42.6
1997	11.1	79.2	48.9	28.9	43.4
1998	11.2	81.5	50.9	29.4	44.2
1999	10.8	82.6	52.0	29.7	44.3
2000	10.8	87.3	54.1	30.9	47.1
2001	10.9	93.3	59.2	32.6	48.0
2002	11.0	95.1	62.5	36.6	48.7
2003	11.0	96.3	62.5	38.9	51.8
2004	10.9	96.3	62.2	39.7	57.8
2005	11.0	96.3	62.6	40.5	60.2
2006*	11.1	94.2	63.0	40.2	57.5

\* Información a septiembre.

Fuente: Para 1990-1997, Presidencia de la República, *Informe de gobierno*; para 1998-2006 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Estadísticas laborales*, varios años.

Gráfica II.14  
Índice de salarios reales promedio  
(1980=1)



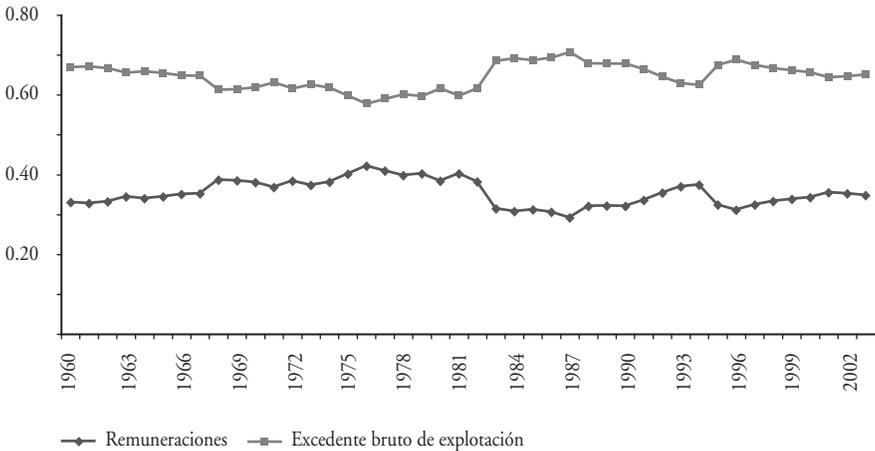
Fuente: Cálculos propios a partir de información contenida en INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México*; Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años.

Desde principios de los ochenta tuvieron lugar otras dos trayectorias divergentes que transcurrieron en forma concomitante con la dinámica recorrida por los salarios. Por una parte, el incremento sostenido de la participación del capital en el PIB; y por otra, la marcada reducción de la participación del trabajo. Este resultado contradice todos los postulados esperados con la liberación comercial, especialmente acerca de que se elevaría la ocupación y los salarios y, por ende, la participación del trabajo en el producto (véase gráfica II.15).<sup>25</sup>

Este resultado es a todas luces decepcionante ya que tanto el decremento de los salarios promedio como la reducción de la participación del trabajo en el valor agregado tuvieron lugar a pesar de la mejoría en la composición de la fuerza de trabajo por el incremento en los años de escolaridad, así como por el rápido crecimiento de las exportaciones manufactureras. Al basar el análisis de la trayectoria salarial en otras fuentes y para diferentes periodos de tiempo se obtienen idénticas conclusiones. El cuadro II.16 se elaboró con datos de las encuestas de empleo (Encuesta Nacional de Empleo) de los años 1991 y 1993, y de 1995 hasta el 2000. Se muestra la evolución de los salarios para cada categoría de trabajo correspondiente a la división en grados del sistema educativo mexicano. En todas las categorías se registra un pequeño crecimiento en los salarios promedio excepto en la primera y última. Las categorías de trabajo que registran mayores tasas de crecimiento relativo fueron las de media-baja calificación (L0 y L3).

<sup>25</sup> De acuerdo al Teorema de Igualación de Precios de los Factores.

Gráfica II.15  
Participación del trabajo y del capital en el producto  
(1980=1)



Fuente: INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México*, varios años.

La misma tendencia aparece al distinguir los salarios de la fuerza de trabajo según su trabajo sea considerado calificado o no calificado. Las remuneraciones reales de ambas categorías registraron tasas de crecimiento positivas, en especial la de los no calificados que crecieron a una tasa que, a pesar de ser pequeña, resultó el doble de la registrada por los del grupo de los calificados (cuadro II.15).<sup>26</sup>

El análisis de las remuneraciones reales al trabajo por sector económico entre 1991 y 2000, muestra que sólo el sector agropecuario registró reducciones de salarios en ambos tipos de trabajo. Éste es un sector con una disminución absoluta en el empleo, lo que se traduce en una migración rural-urbana que a su vez ejerce una presión a la baja sobre los salarios urbanos reales en las manufacturas, la construcción y los servicios. En el resto de los sectores se registraron leves aumentos en ambos tipos de trabajo, a excepción de las manufacturas, que registraron un descenso en las remuneraciones al trabajo calificado. Véase el cuadro II.14 antes comentado y el cuadro II.16.

<sup>26</sup> El salario promedio, para la totalidad de la fuerza de trabajo, muestra un crecimiento significativo debido a la nueva mezcla de la fuerza de trabajo, más rica en trabajo calificado, el cual recibe un mayor absoluto salario que el trabajo no calificado.

Cuadro II.16  
Salario promedio real por tipo de trabajo  
(miles de pesos de 1990)

<i>Tipo de Trabajo</i>	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	G (%)
L0	8.51	6.98	6.95	7.37	7.70	7.58	9.23	7.98	-0.71
L1	11.35	12.06	10.86	10.78	10.93	11.01	11.46	12.20	0.80
L 2	33.44	42.60	33.61	30.75	29.85	31.27	33.15	34.80	0.44
L 3	42.25	51.88	47.43	38.51	41.19	41.32	43.64	44.64	0.61
L 4	72.65	82.64	69.37	61.58	68.49	64.89	68.49	73.56	0.14
L 5	80.59	90.03	75.96	71.93	81.80	77.97	92.46	80.41	-0.02
Total	16.01	18.48	16.61	15.86	16.62	16.75	17.65	18.97	1.88

G: tasa geométrica de crecimiento: 1991-2000.

L0: sin escolaridad; L1: de uno a seis años de escolaridad (primaria); L2: de siete hasta nueve años de escolaridad (secundaria) + Técnica I (Primaria requerida), terminada o no; L3: de 10 hasta 12 años de escolaridad (preparatoria) + Técnica II (secundaria requerida), terminada o no; L4: uno o más años de estudios universitarios + Técnica III (preparatoria requerida), terminada o no; L5: uno o más años de posgrado, maestría, doctorado, etcétera.

Fuente: STYPS, *Encuesta nacional de empleo*, varios años.

Cuadro II.17  
Salarios reales promedio por tipo de trabajo  
(miles de pesos de 1990)

<i>Tipo de trabajo</i>	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	G*
No calificado	12.0	13.7	12.0	11.3	12.1	11.9	12.5	13.1	0.9%
Calificado	46.0	57.9	51.0	42.7	43.3	41.1	48.8	47.2	0.5%
Total	16.0	18.5	16.6	15.9	16.6	16.8	17.8	19.0	1.9%

\* G: tasa geométrica de crecimiento, 1991-2000.

Fuente: STYPS, *Encuesta nacional de empleo*, varios años.

Cuadro II.18  
Salarios reales promedio por sector económico y tipo de trabajo  
(miles de pesos de 1990)

	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	G* (%)
<i>No calificados</i>									
Agricultura	3.7	3.6	3.1	2.9	2.9	2.9	3.0	2.7	-3.5
Minería	12.3	18.4	16.4	14.9	14.4	14.4	13.7	15.2	2.4
Manufactura	12.8	14.0	12.2	11.5	12.7	12.3	13.1	13.7	0.8
Construcción	6.1	6.5	5.2	4.8	5.4	5.5	5.9	6.2	0.2
Servicios	12.1	14.1	12.5	11.7	12.1	12.8	13.1	13.2	1.0
Total	12.0	13.7	12.0	11.3	12.1	11.9	12.5	13.1	0.9
<i>Calificados</i>									
Agricultura	31.5	36.2	13.1	16.4	10.3	15.3	16.7	22.8	-3.6
Minería	34.8	121.8	105.3	36.8	43.5	49.8	53.8	55.4	5.2
Manufactura	53.0	57.4	53.1	48.7	48.2	44.4	54.3	51.1	-0.4
Construcción	20.0	24.6	23.6	23.9	21.1	22.3	25.1	26.3	3.0
Servicios	31.6	39.4	35.9	32.1	34.4	34.2	35.3	37.9	2.0
Total	46.0	57.9	51.0	42.7	43.3	41.1	48.8	47.2	0.5
<i>Razón</i>									
Agricultura	8.5	10.0	4.3	5.6	3.5	5.2	5.7	8.3	-0.1
Minería	2.8	6.6	6.4	2.5	3.0	3.5	3.9	3.6	2.8
Manufactura	4.1	4.1	4.4	4.2	3.8	3.6	4.1	3.7	-1.2
Construcción	3.3	3.8	4.6	4.9	3.9	4.0	4.3	4.3	2.9
Servicios	2.6	2.8	2.9	2.7	2.8	2.7	2.7	2.9	1.1
Total	3.8	4.2	4.2	3.8	3.6	3.4	3.9	3.6	-0.4

\* G: tasa geométrica de crecimiento, 1991-2000.

Razón: salario promedio de calificados entre salario promedio de los no calificados (C/N).

Fuente: STYPS, *Encuesta nacional de empleo*, varios años.

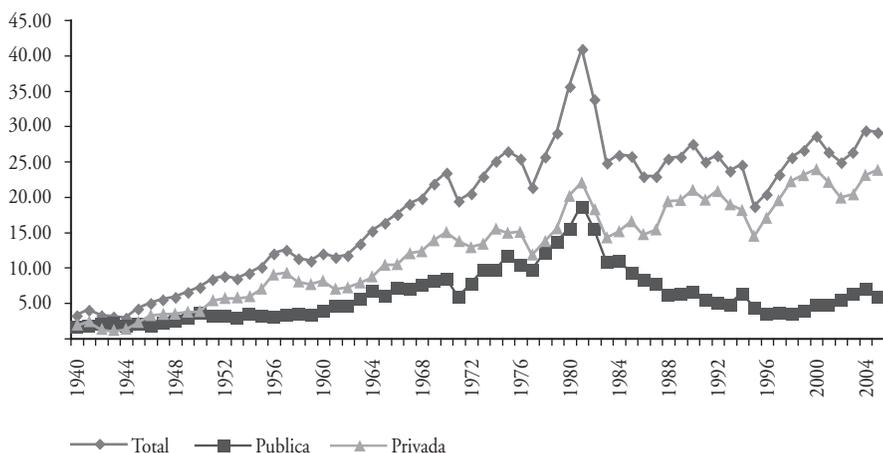
## LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN

*Inversión total, pública y privada*

En la gráfica II.16 se presenta la inversión bruta por trabajador, total, privada y pública para el periodo 1940-2006. Es claro que de 1940 a 1982 el crecimiento de todas las clases de inversión por trabajador fue sostenido e intenso. Y es evidente también, para el periodo 1982-2006, el acelerado descenso de la inversión por trabajador total y pública. La inversión privada por trabajador creció durante el periodo 1988-2006, pero a una tasa inferior a la que se registrara en el periodo anterior.

Al calcular las tasas de crecimiento de la inversión por trabajador para cada uno de los dos periodos mencionados, se obtienen resultados sorprendentes. Luego de las reformas y las privatizaciones, se esperaba que las inversiones durante el segundo periodo fueran considerablemente superiores a las registradas durante el primero. De 1940 a 1982 el total de inversión fija por trabajador creció a una tasa anual de 5.7%, la privada lo hizo a 6.1% y la inversión pública a 5.4%. Este dinamismo de la inversión puede ser una de las razones del tan notable crecimiento en el producto por trabajador registrado durante los años de la posguerra y hasta el estallido de la crisis de la deuda en 1982.

Gráfica II.16  
Inversión por trabajador, 1940-2004  
(miles de pesos de 2000)



Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifra*; INEGI, *Estadísticas históricas de México*; Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años.

En contraste, durante el periodo de 1983-2005 las tasas de crecimiento fueron de 0.4%, 1.8% y -3.0%, respectivamente. Estos resultados implican dos cosas; primero, la falta de crecimiento en la inversión bruta fija por trabajador que se explica por la insuficiente inversión pública; y segundo, que la tasa de crecimiento de la inversión privada por trabajador es menos de un tercio de la tasa de crecimiento experimentada en el periodo anterior. La contracción de actividad de la inversión pública no fue contrarrestada por la inversión privada, por lo que creció insuficientemente. Estos resultados contradicen la afirmación de que la inversión pública desplazaba a la inversión privada, y parece ratificar que, para el nivel de desarrollo de países como México, la inversión pública es el catalizador de la acumulación de capital privado y constituye un factor determinante en la productividad total de los factores.<sup>27</sup> Emerge, por lo tanto, una conclusión simple, que no por obvia deja de ser alarmante: el proceso de inversión se ha desacelerado durante la etapa de liberación comercial, comparado con el proceso de la industrialización dirigida por el Estado, pues registra menor tasa de acumulación de capital a pesar de haber elevado su participación en el PIB; con menores acervos de capital es difícil visualizar incrementos de productividad y salarios.

### *Inversión privada, nacional y extranjera*

Una forma de explorar en mayor detalle la falta de relación entre crecimiento e inversión bruta por trabajador sería desagregar la inversión bruta fija privada entre inversión bruta fija nacional e inversión bruta extranjera. En la gráfica II.17 se muestra el comportamiento de estos tres tipos de inversión por trabajador: 1) privada, inversión fija bruta por trabajador; 2) nacional, inversión nacional privada por trabajador; y 3) extranjera, inversión extranjera bruta por trabajador.

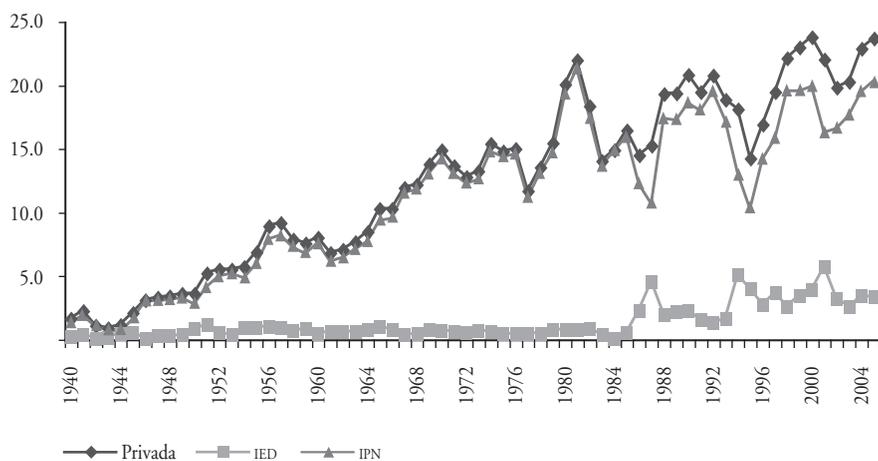
Durante el periodo 1940-1982, la inversión privada y nacional por trabajador se movieron muy cerca una de otra, lo que implica la reducida presencia de la inversión extranjera, que también creció a una tasa menor que la inversión nacional. En contraste, durante el periodo 1982-2006, la inversión extranjera por trabajador creció a una tasa más acelerada que la nacional y ganó en importancia en el total.

Al calcular las tasas de crecimiento para cada uno de los periodos considerados, se obtienen los siguientes resultados: durante el primer periodo, la inversión nacional por trabajador creció a una tasa anual de 6.6%, y la inversión extranjera

<sup>27</sup> J. Ishan y D. Kaufman, *The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects*, Documento de trabajo, World Bank Policy Research. Los autores sostienen que para los países en desarrollo la formación de capital debe representar por lo menos 24% del PIB, y la inversión pública no menos de 50% de la formación capital para mantener un robusto crecimiento económico.

directa por trabajador a una tasa anual de 2%; en contraste, durante el segundo, la inversión nacional por trabajador creció a una tasa anual de 1.3% y la extranjera a 8.7%. Esto es, en el segundo periodo (1982-2006) la inversión nacional creció a una tasa anual de menos de un tercio de lo hecho en el primer periodo (1942-1982), mientras que la inversión extranjera creció a una tasa anual de más de cuatro veces a la registrada en el primer periodo. Los resultados apoyan el consenso de que la estrategia de crecimiento llevada a cabo de 1940 a 1982 estuvo basada en la inversión nacional, y en el segundo periodo, el crecimiento ha estado basado en la esperanza de que el sector externo y la inversión extranjera funjan como catalizadores del crecimiento. El avance de la inversión extranjera en el total puede también ser un indicio de que en el segundo periodo, ésta ha desplazado a la inversión nacional.

Gráfica II.17  
Inversión privada por trabajador  
(miles de pesos de 2000)

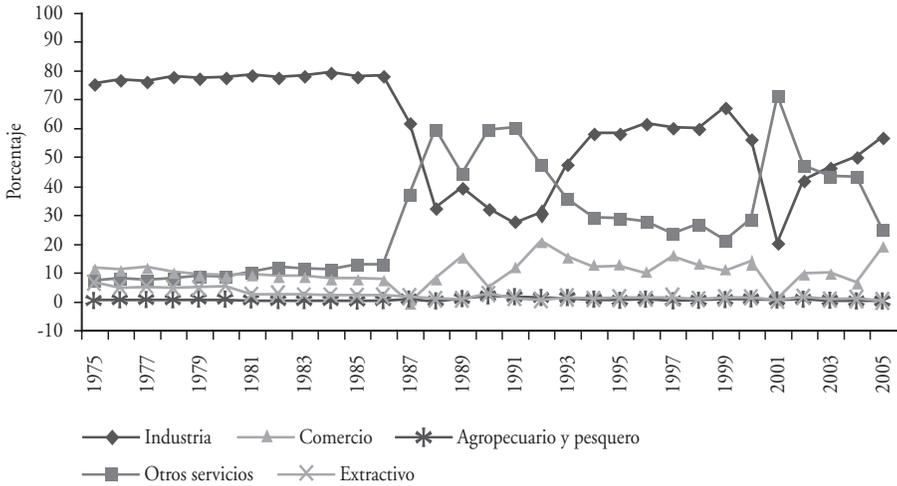


Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*; INEGI, *Estadísticas históricas de México*; Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años.

Un hecho destacable respecto a la apertura comercial y la firma de tratados de libre comercio es que la inversión extranjera directa, en lugar de concentrarse en los sectores comerciales como la agricultura y las manufacturas, —y así aprovechar la apertura de mercados externos—, se ha dirigido en forma creciente a la adquisición de las empresas públicas privatizadas y hacia sectores como el

comercio y los servicios —al sistema financiero—, con el fin de aprovechar el mercado interno mexicano en vez de ampliar la base productiva y, como se esperaba, convertir al país en plataforma exportadora (gráfica II.18).

Gráfica II.18  
Destino sectorial de la inversión extranjera directa  
(porcentaje)



Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*; Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, varios años.

El resultado de la dinámica de inversiones anterior es el descenso de la formación bruta de capital fijo como proporción del PIB, que de un nivel récord de 26.4% en 1981, desciende a un nivel mínimo de 16% en 1995, para recuperarse medianamente a partir de 1996 (cuadro II.19).

Cuadro II.19  
Formación bruta de capital fijo en porcentajes  
del PIB en México, 1965-2004

1965	1970	1980	1981	1985	1990	1995	2000	2004
17.4	20.0	24.8	26.4	19.1	17.9	16.1	21.4	20.2

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, *Word Development Indicators*, 2006.

Cabe entonces la pregunta: ¿cuál es la razón de que, a pesar de las privatizaciones, del retiro del Estado mexicano como activo inversionista y de la ascendente participación del capital en el ingreso, no ascienda la formación bruta de capital fijo como proporción del PIB? Es claro que esta variable ha mejorado después de la crisis de 1994 y la entrada en vigencia del TLCAN, pero la tendencia es oscilante, con fuertes altibajos.

#### TIPO DE CAMBIO REAL

##### *La sobrevaluación del peso*

Durante la administración de Salinas de Gortari, el manejo macroeconómico se concentró en la estabilización de la economía mediante la permanente apreciación real del peso. Las expectativas de grandes flujos de inversión extranjera, como consecuencia de la firma del TLCAN, justificaron sostener un peso por arriba de su tasa competitiva, así como una gran expansión del consumo privado y público, pues se dio pie a la creencia de que México disfrutaría de gran abundancia de dólares. Estas expectativas culminaron dramáticamente con la crisis de 1994. Uno de los principales objetivos y logros de Estados Unidos en las negociaciones del TLCAN fue precisamente la liberalización total de las regulaciones sobre inversiones extranjeras. Según Daniel Drache, los acuerdos sobre inversiones extranjeras —al liberalizar la movilidad de capitales y cimentar plenas garantías a las inversiones extranjeras directas—, constituyen las joyas de la corona que el tratado otorgó a Estados Unidos, el mayor inversionista del mundo: el trato nacional, la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida y la garantía de no expropiación.<sup>28</sup> Luego de 1996, la estrategia del peso fuerte se respalda en la política monetaria restrictiva, en los precios favorables del petróleo y en el importante aumento en el valor de las remesas de los nacionales desde el exterior. Estos factores han contribuido a mantener la política de sobrevaloración de la moneda nacional como elemento estabilizador de los precios.<sup>29</sup> La gráfica II.19 muestra la evolución del tipo de cambio real para el periodo 1960-2005.

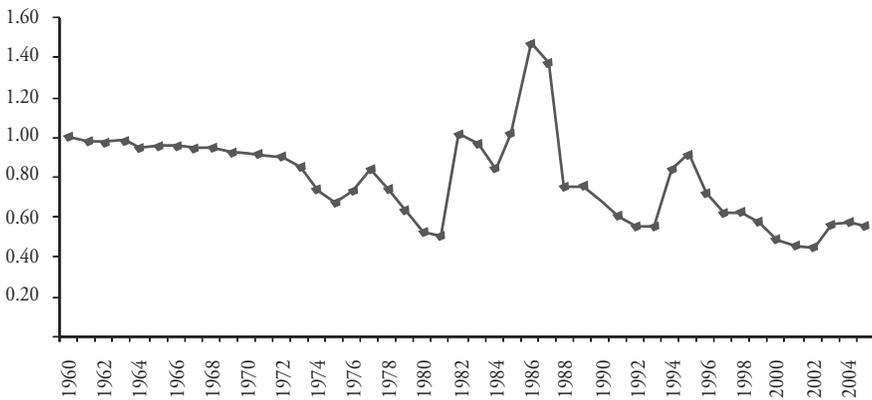
La gráfica II.19 muestra que, por lo menos desde 1988, existe una tendencia a la apreciación real del peso —valores mayores en el eje vertical significan depreciación real y valores menores apreciación—, sólo interrumpida por la crisis cambiaria de 1994-1995, la crisis asiática de 1997-1998 y por los recientes

<sup>28</sup> D. Drache, “Pensar desde afuera de la caja: una perspectiva crítica del quinto aniversario del TLCAN”, en Arturo Borja (coord.), *Para evaluar al TLCAN*.

<sup>29</sup> Algunos analistas también sugieren que el Banco de México interfiere en este sentido, pero analizar este aspecto aunque interesante sale de los límites de este estudio.

ajustes marginales del tipo de cambio nominal. Pero, en conjunto, la tendencia de 1988 a 2005 es la apreciación real del peso. A finales de 2005, y una vez descontados los ajustes nominales recientes, la apreciación real fue mayor a la que existió en 1994 y comparable a la de 1980 durante el auge petrolero, es decir, en los años inmediatamente anteriores a las dos grandes crisis que han golpeado la economía mexicana.

Gráfica II.19  
Índice del tipo de cambio real del peso mexicano



Fuente: Banco de México, <[www.banxico.org.mx/elinfoFinanciera/FSinfoFinanciera.html](http://www.banxico.org.mx/elinfoFinanciera/FSinfoFinanciera.html)>. Cifras revisadas y actualizadas por el Banco de México. Los datos anuales corresponden al promedio del periodo.

La permanencia de un grado relativamente elevado de sobrevaluación del peso es razón suficiente para esperar efectos severos sobre la competitividad y rentabilidad de los sectores comerciables mexicanos. Esta situación, a su vez, inhibe la inversión y, por lo tanto, el crecimiento de la productividad en toda la economía y, desde luego, en los sectores manufactureros minero y agropecuario. Los efectos son acumulativos puesto que muchas empresas dejan de ser rentables y terminan por cerrar; así, se desencadena un proceso de destrucción sin los elementos creativos, en la terminología schumpeteriana. Éstos son los conocidos efectos perversos que la sobrevaluación real de la moneda tiene sobre la estructura y la capacidad productivas de un país, se definen como *sustitución del empleo y el valor agregado nacionales por importaciones*. El equilibrio del mercado se logra con menor producción y empleo nacionales y, por consiguiente, con un nivel inferior de ingreso. Una idea clara del impacto de la devaluación de 1994-1995

sobre la competitividad de las exportaciones surge de un estudio sobre los efectos del TLCAN sobre la economía mexicana:

La devaluación de 1994-1995 dio un impulso a todas las exportaciones mexicanas en la medida en que, como consecuencia de la devaluación, el dólar compró más de dos veces bienes mexicanos. Un estudio de la U.S. International Trade Commission (USITC) encontró que la devaluación del peso de 1994-1995 tuvo mayores impactos en el crecimiento de las exportaciones mexicanas de bienes manufacturados a Estados Unidos, que todas las reducciones arancelarias combinadas relacionadas con el TLCAN.<sup>30</sup>

Cuando la apreciación real coincide con reducciones de las barreras arancelarias y no arancelarias —y con las caídas drásticas en los precios internacionales de los productos agrícolas—, el impacto sobre los sectores comerciables se magnifica.<sup>31</sup> México devaluó su moneda en diciembre de 1994 y luego la depreció ligeramente en 1997, en estos dos episodios se detectaron señales de recuperación en los sectores comerciables. La apreciación ha hecho menos competitiva la producción mexicana en el mercado internacional. Actualmente, el nivel de apreciación de la moneda frente al pequeño margen de protección que reciben los productos mexicanos en Estados Unidos explica en gran parte los resultados experimentados en comercio internacional y el bajo nivel de competitividad en el mercado de Estados Unidos. En efecto, aun en los productos en los cuales México había destacado como exportador eficiente, las exportaciones pierden terreno y son desplazadas del mercado estadounidense por competidores más eficientes.<sup>32</sup>

La sobrevaluación del peso impide crear las condiciones para la realización de proyectos rentables en la agricultura, la minería y las manufacturas; neutraliza cualquier efecto favorable del TLCAN sobre las exportaciones, y finalmente, magnifica todos los efectos negativos sobre la producción nacional que compete con las importaciones, derivados de las importaciones y de la caída en los precios internacionales. Argumentar que la apreciación beneficia a los consumidores es olvidar que la mayoría de ellos son productores y que casi 90% de los hogares sólo percibe ingresos laborales, son éstos los más afectados por la sobrevaluación.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> International Trade Commission, *The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy*.

<sup>31</sup> A. Puyana y R. Thorp, *Colombia: economía política de las expectativas petroleras. Globalización, políticas sectoriales y empleo*.

<sup>32</sup> A. Puyana y J. Romero, *Diez años con EL TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano*.

<sup>33</sup> El ingreso real per cápita en México prácticamente no ha crecido en los últimos 22 años.

## EXPORTACIONES, CRECIMIENTO E INVERSIÓN EXTRANJERA

El origen de la falta de relación entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del PIB durante las últimas dos décadas, puede encontrarse en alguna o varias de las siguientes razones: *a)* desaceleración de la inversión privada nacional y la insuficiente inversión pública; *b)* disminución del valor agregado nacional integrado en las exportaciones; *c)* la especialización mexicana en el ensamble de manufacturas para la exportación; *d)* la sobrevaluación del peso frente al dólar, dado que Estados Unidos es el principal socio comercial mexicano; y *e)* concentración de las exportaciones mexicanas en compañías extranjeras. En párrafos anteriores se analizaron las cuatro primeras. A continuación se revisa la concentración de las exportaciones mexicanas en compañías extranjeras.

Al investigar la nacionalidad de las empresas responsables de las exportaciones, resulta evidente que la mayor parte de la actividad exportadora la desarrollan empresas extranjeras. Las empresas con IED realizan alrededor de 60% del total de las exportaciones no petroleras. Su participación es aún más dominante en el sector manufacturero (cuadro II.20).

Cuadro II.20  
Participación de las empresas con inversión  
extranjera directa en las exportaciones no petroleras  
(porcentaje)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
No petroleras	58.0	62.2	62.2	65.6	65.2	64.5	61.0	61.3
Agricultura	4.5	8.2	11.0	15.0	17.8	15.0	14.4	15.2
Minería	44.8	31.4	40.4	47.8	45.0	39.6	39.9	36.0
Manufactura	62.6	66.3	66.4	68.7	67.9	66.8	63.1	63.3
Maquiladoras	69.0	72.5	73.7	73.4	71.6	69.9	66.2	60.9
No maquiladoras	55.5	59.5	60.0	64.7	64.5	63.8	59.7	66.3

Fuente: Banco de México.

La nacionalidad de las empresas exportadoras está íntimamente relacionada con el bajo contenido nacional de las exportaciones y con la creciente importación de insumos y bienes de capital. Las exportaciones realizadas por empresas con IED establecidas en México sólo representan una parte menor de su produc-

ción global. A este proceso se le conoce como la *fragmentación de los procesos productivos* por parte de las empresas multinacionales. La maquila mexicana es parte de este proceso. Una empresa extranjera tiende a comprar sus insumos y bienes de capital en la región en la que concentra la mayor parte de sus operaciones. Debido al proceso acumulativo de economías de escala y aprendizaje (*learning by doing*), ésta es la región en la cual los insumos y los bienes de capital —que esta industria requiere— son producidos más eficientemente que en cualquier otra parte del mundo.<sup>34</sup> Es lógico, por lo tanto, que no estén interesadas en adquirir ni componentes ni bienes de capital hechos en ninguna otra región, mucho menos en México, donde no son competitivos.

Desde sus orígenes, la teoría del desarrollo prevenía acerca de los peligros que este tipo de especialización conlleva. La especialización de los países en desarrollo en exportaciones de maquila, en gran parte motivada por inversiones de países desarrollados en esos países, ha sido desafortunada por dos razones: *a*) porque traslada la mayor parte de los efectos secundarios y acumulativos de la inversión desde el país en donde se invierte hacia el país que realiza la inversión; y *b*) porque desvía a los países en vías de desarrollo hacia los tipos de actividad que ofrecen menos campo para el progreso técnico y donde se obtienen menos economías internas y externas. Estos factores de “radiación dinámica”, prácticamente ausentes en los países en desarrollo, son los que han revolucionado a las sociedades de los países desarrollados.<sup>35</sup> Con respecto al primer punto Singer señala lo siguiente:

¿Será posible que nosotros los economistas nos hayamos convertido en esclavos de los geógrafos? ¿No será que, en muchos casos, las plantas exportadoras de los países en vías de desarrollo, que en su mayoría son el resultado de inversión extranjera, nunca formaron parte de la estructura económica interna de esos países excepto en el puro sentido geográfico y físico? Económicamente hablando, son en realidad enclaves del país inversor más desarrollado. El principal efecto secundario al que se refieren los libros de texto tiene lugar no donde se realiza la inversión física o geográfica, sino en el lugar de donde la inversión proviene. Yo sugeriría que si el principal efecto de la inversión, es el efecto multiplicador, el cual toma la forma de adiciones acumulativas de ingreso, empleo, capital, conocimientos técnicos y crecimiento de economías externas, entonces gran parte de la inversión en los países en desarrollo, a la que estamos acostumbrados a llamar “extranjera”, de hecho debe de ser considerada como inversión interna de los países industrializados.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Paul Krugman, *Technology, Trade and Factor Prices*, p. 1263.

<sup>35</sup> H. W. Singer, “The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries”, p. 173.

<sup>36</sup> H. W. Singer, “The Distribution of Gains between...”, en Bernard Okun y Richard W. Richardson, *Studies in Economic Development*, pp. 171-172.

Con respecto al segundo punto, el mismo autor señala:

Admitiendo que es materia de especulación, la posibilidad no puede descartarse: el pensar si en lugar de haberse desarrollado la actual especialización de exportaciones, se hubiera podido dar otro tipo de especialización. ¿Será posible que la evolución de este tipo de exportaciones haya absorbido la poca iniciativa empresarial e inversión interna que existía y que incluso haya tentado a los ahorros internos hacia el exterior? Debemos comparar no lo que existe con lo que existía, sino lo que existe con lo que pudo haber existido, sin duda un asunto enredado y no concluyente.<sup>37</sup>

#### BIBLIOGRAFÍA

- Baldwin, Robert E. y Glen G. Cain (1997), *Shifts in the U.S. Relative Wages: The Role of Trade, Technology and Factor Endowment*, Centre for Economics Policy Research, Londres.
- Banco Mundial (2006), *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, Washington, D. C.
- Boltvinik, Julio, *Unreliable Data: A Serious Obstacle for Evaluating NAFTA*, <[http://www.yorku.ca/robarts/projects/canadawatch/post\\_bush/pdfs/Canwatch%20boltvinik%20final.pdf](http://www.yorku.ca/robarts/projects/canadawatch/post_bush/pdfs/Canwatch%20boltvinik%20final.pdf)>.
- Capdeville, Mario (2005), “La productividad de la industria maquiladora en México”, ponencia presentada en el Seminario Internacional de Aprendizaje Tecnológico y Escalamiento Industrial, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006), *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Chile.
- Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social (2007), *Informe ejecutivo de pobreza en México*, CONEVAL, México.
- Drache, Daniel (2001), “Pensar desde afuera de la caja: una perspectiva crítica del quinto aniversario del TLCAN”, en Arturo Borja (coord.), *Para evaluar al TLCAN*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Dyer, Geoff, “China Overtakes Japan on R&D”, *Financial Times*, <<http://www.ft.com/cms/s/da4ed9f2-82fa-11db-a38a-0000779e2340.html>>.
- Gómez de León, José (2000), Virgilio Partida y Rodolfo Turián, “La evolución demográfica de México y la migración hacia los Estados Unidos en el nuevo milenio”, en Rodolfo Tuirán (coord.), *Migración México-Estados Unidos. Presente y futuro*, Consejo Nacional de Población, México.
- Hausman, Ricardo y Dani Rodrik (2002), *Economic Development as Self Discovery*, Documento de trabajo 8952, National Bureau of Economic Research, Massachusetts.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 172.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1985 y 1999), *Estadísticas históricas de México*, INEGI, México.
- \_\_\_\_\_, *Sistema de cuentas nacionales de México*, INEGI, México, varios años.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (varios años), *Encuesta nacional de empleo*, México.
- International Trade Commission, *The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy*, Washington, <<http://www.usitc.gov/pub3621/pub3621.pdf>>.
- Ishan, Jonathan y Daniel Kaufman (1995), *The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects*, documento de trabajo, World Bank Policy Research.
- Krugman, Paul (1995), *Technology, Trade, and Factor Prices*, documento de trabajo 5355, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Maddison, Angus (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, Development Centre of the Organization for Economic Co-operation and Development, París.
- Nacional Financiera (1978), *La economía mexicana en cifras*, Nacional Financiera, México.
- Ocampo, José A. (2006), “La liberalización económica latinoamericana a la luz de la historia”, conferencia magistral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Organización de las Naciones Unidas y CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Chile.
- Passel, Jeffrey, “How Many Mexicans are Coming to the United States and How Are They Faring?”, conferencia, 20 de junio de 2007.
- Presidencia de la República, *Informe de gobierno*, México, varios años.
- Puyana, Alicia y Rosemary Thorp (2000), *Colombia: economía política de las expectativas petroleras. Globalización, políticas sectoriales y empleo*, Tercer Mundo, Flacso, IEPRI, Colombia.
- \_\_\_\_\_, (2005), *Diez años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano*, Flacso, El Colegio de México, México.
- Rodrik, Dani (1996), “Understanding Economic Policy Reform”, *Journal of Economic Literature*, vol. 34, núm. 1, American Economic Association, Tennessee.
- \_\_\_\_\_, (2004), *Industrial Policy for the Twenty-first Century*, Centre for Economic Research, Londres.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (varios años), *Estadísticas laborales*, México.
- Singer, H. W. (1961), “The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries”, en Bernard Okun y Richard W. Richardson, *Studies in Economic Development*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York.
- Stiglitz, Joseph E. y Andrew Charlton (2005), *Fair Trade for all. How can Promote Development*, Oxford University Press, Gran Bretaña.
- \_\_\_\_\_, y Partha Dasgupta (1977), “Tariffs vs. Quotas as Revenue Raising Devices Under Uncertainty”, *The American Economic Review*, vol. 67, núm. 5, American Economic Association, Tennessee.
- Székely, Miguel (2005), *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, Sedesol, México.



### III. MODELOS DE DESARROLLO: INTEGRACIÓN VS. GLOBALIZACIÓN. EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE CAMBIO ESTRUCTURAL. EL CASO DE MÉXICO

ETELBERTO ORTIZ

#### INTRODUCCIÓN

América Latina, desde principio de los años ochenta, ha estado inmersa en un modelo de desarrollo en mucho determinado por las corrientes de inversión y comercio internacionales. Incluso hay no pocos países que se introdujeron en ese proceso desde mediados de los años sesenta. En todo este tiempo han aparecido muchos trabajos que evalúan las experiencias nacionales, considerando tanto los problemas de la transición como los cambios que objetivamente se han encontrado. Sin embargo, en varios países, en México con singular exigencia, se vuelve a plantear la discusión en reclamo de políticas de cambio estructural, en una agenda que no es sino una copia de las ideas que tanto se publicitaron en los años ochenta. El llamado desde el “Consenso de Washington II” sólo enfatiza la misma agenda de esa década sin cambio esencial alguno. La idea que domina esa discusión es que solamente se necesita profundizar o completar las políticas de liberalización del mercado antes iniciadas, como si las economías latinoamericanas y el mundo que ahora nos rodea fueran, los mismos. Ello es un grave error y tiene graves implicaciones para la toma de decisiones en la actualidad.

La globalización misma ha creado un contexto global muy diferente al de los setenta. Hay nuevos actores, nuevos “ganadores” y nuevos términos de entrada al proceso. Los viejos centros hegemónicos se han transformado y ahora nos encontramos frente a tres grandes centros de generación de impulsos a la economía mundial. Como suele ocurrir, las nuevas “estrellas crecientes” están lejos de responder a los llamados del “Consenso de Washington” I o II. Pero ese no es el problema, la gran dificultad es que cualquier país que ahora pretenda entrar al exclusivo club de naciones industrializadas tendrá que enfrentarse a un hecho determinante: la poderosa presencia competitiva de países como China e India. También se tiene que analizar el hecho de que la crisis global, que ahora se ha enseñoreado en la economía mundial, tendrá que generar cambios en el proceso de operación que transformen las condiciones de las economías pequeñas y abiertas, mayormente dependientes de la inversión transnacional. El presente ensayo se

plantea volver a la discusión de los problemas prácticos y teóricos que surgen de la evolución misma de las experiencias actuales, en particular abordando el tema a partir de la experiencia mexicana.

Hoy se enfrentan dos grandes dificultades: por una parte, una economía mundial en muy acelerada transformación y crisis; por otra, una muy pobre visión teórica sobre la forma de conducir la política económica frente a ese mundo. La visión normativa ortodoxa se ha impuesto sin límites, al conducir a muchos países a la incapacidad de manejar sus economías y procesos sociales. La realidad a la que se enfrentan en buena medida es resultado de las políticas de liberalización adoptadas hace ya más de 25 años, y no se puede omitir que los resultados más importantes han sido la polarización y la pobreza, la fragmentación de sus economías, la pérdida de sus recursos humanos y naturales, así como la incapacidad para mantener condiciones de estabilidad macroeconómica salvo a un enorme costo social. Si éstos son los resultados de una “teoría del bienestar”, como señala Lal,<sup>1</sup> entonces estamos obligados a una revisión sustantiva de nuestra manera de abordar los temas en discusión. La hipótesis dominante de ese enfoque es que las transformaciones que condujeron a una estructura de mercados flexibles, libres de restricciones, debieron haber llevado a una gran eficiencia en la asignación de recursos, y con ello a un rápido proceso de expansión productivo conducente al pleno empleo y a mejores niveles de vida. Nada de esto ha ocurrido ni da visos de que se pueda alcanzar bajo el modelo ahora imperante.

En este contexto, no se puede omitir el hecho de que ha aparecido un elemento social de respuesta extraordinariamente poderoso que puede marcar nuevas pautas y posibilidades de desarrollo. Se trata de modelos de economía que descansan en recursos generados o manejados por agentes sociales diversos. Es como si la economía mundial se viera marcada por poderosas fuerzas que la empujan a la homogeneización, mientras que aparecen nuevas fuerzas que pugnan por la diversificación. Los nuevos actores con capacidades a nivel global se manejan con ambos elementos, tanto los de inserción de mercado como los de una amplia base local, y no han aceptado ser reducidos a uno solo.

El campo en discusión, entonces, aparece muy complejo y exige una reconsideración a fondo. La idea es abrir una discusión —ciertamente urgente desde cualquier punto de vista— que permita abonar las alternativas de la política económica que en este contexto pudieran ser viables y que son una exigencia para todos.

<sup>1</sup> D. Lal, *The Poverty of Development Economics*.

EL “ÉXITO DEL MERCADO”, TRANSFORMACIONES EFECTIVAS  
Y NUEVA INSERCIÓN EN LA NUEVA ECONOMÍA MUNDIAL

Los modelos de políticas de cambio estructural plantean que la sola apertura comercial sería el detonador de un amplio proceso de reasignación de recursos conducente a ganancias en productividad, competitividad, crecimiento y eventualmente al desarrollo. Una idea tan general se debe traducir en un modelo de política específico, expresado en una forma particular de relaciones productivas, comerciales y financieras. La forma dominante de ese modelo a nivel global es determinante para entender su naturaleza esencial, la *maquila*, y su contraparte, el *outsourcing*. Las peculiaridades o diferencias nacionales pueden ser sensibles a particularidades de los distintos modelos de política económica. Sin embargo, en todos los casos se puede argumentar que el papel asignado a cada país-empresa responde tanto a determinantes locales como a decisiones de las firmas transnacionales, que se presume siguen las “señales” del mercado. En consecuencia, es desde el fenómeno dominante que debemos reflexionar sobre la forma en que éste ha terminado por producir un modelo económico que resulta singular.

De este modo, la maquila y el *outsourcing* requieren ser analizados desde cuatro aspectos:

- El patrón de integración productivo interno y externo que se ha definido por medio de diferentes países y productores.
- Los estímulos al crecimiento que este modelo puede generar al resto de la economía.
- La dinámica macroeconómica que el modelo de actividad industrial dominante impone y requiere.
- El balance de costos y beneficios sociales que el modelo presenta.

Ha sido usual discutir el modelo desde una situación que, ciertamente, es la más importante y se podría ver como un criterio decisivo, y es que el modelo no parece generar estímulos suficientes para crecer. Esta condición se ha abordado desde la hipótesis más común de cualquier trabajo ortodoxo, a saber: considerar que en presencia de un problema sólo hay dos causas: o falla de mercado, o falla de gobierno. Sin mediar un diagnóstico completo, la interpretación imperante se volvió sobre la vieja interpretación, es decir, que el problema de la economía mexicana está en la presencia del sector público en el área productiva y en los derechos laborales. Ambas interpretaciones han topado una y otra vez con una gran resistencia, porque no surgen de un diagnóstico, sino de la agenda normativa ortodoxa, como si fuera un dogma de fe, sin manera alguna de traducirlas en un programa de política económica convincente.

En este trabajo partimos de que los problemas identificados en buena medida muestran el alcance y, en ese sentido, el mejor de los resultados del modelo

seguido. Si el resultado es baja inflación y muy bajo crecimiento, eso se puede entender como el alcance, el nivel de éxito de ese modelo de mercado. Este criterio es para no tomar como referentes modelos ideales de mercado que pueden no ser en absoluto relevantes para analizar una situación dada. Eliminar la noción de la falla de gobierno es mucho más difícil, ya que por lo regular es fácil mostrar fallas de política económica de algún otro tipo. Lo singular de buena parte de las políticas que ahora podemos percibir es que están marcadas por la búsqueda de acciones que pretenden apuntalar la buena marcha de las economías de mercado. En esa dirección vemos algunas de éstas que terminan protegiendo monopolios nacionales, rescatando empresas ineficientes, subsidiando consorcios transnacionales, etcétera, todo en aras de estimular “mercados eficientes”. Sin embargo, la segunda sección de este trabajo pondrá al descubierto que en su mayoría los modelos de los casos “ganadores” están lejos de ser el modelo paradójico ortodoxo.

El primer problema lo constituye el muy escaso crecimiento que genera el modelo, en los últimos años particularmente lento en el sector industrial, incluso en el de los sectores líderes exportadores (véase cuadro III.1).

Cuadro III.1  
Tasas de crecimiento promedio del PIB, 1950-2004

<i>Periodo variable</i>	1950-1960	1961-1970	1971-1982	1983-1987	2000-2004
Total	5.64	6.47	6.64	-0.7	1.56
Primario	4.14	2.95	3.45	1.4	2.98
Industrial	6.36	8.3	6.25	0.28	-0.29
Industrias líderes*	6.78	8.53	7.05	-0.03	-0.73
Industrias no líderes	5.82	8.07	5.5	1.3	0.3
Servicios /no comerciales	5.81	6.66	7.49	-0.03	2.48

Fuente: Elaborado a partir de Banco de México, *Sistemas de cuentas nacionales 1950-1967*; INEGI, *Serie de cuentas nacionales, serie 1960-1985*; INEGI, *Serie de cuentas nacionales, serie 1970-2004*.

\* Las ramas líderes exportadoras son aquellas que crecen por su PIB y sus exportaciones por encima de la media y se clasifican en cinco grupos: *a)* grupo de industrias basadas en recursos naturales (ramas 11, 17, 18, 19, 23, 41 y 45), *b)* las basadas en mano de obra barata (ramas 26, 27, 48, y 59), *c)* las basadas en tecnología propia y economías de escala pequeña (ramas 13, 14 y 43), *d)* las basadas en economías de escala y tecnología común (ramas 38, 39 y 40) y *e)* las basadas en inserción maquiladora (ramas 51, 52, 53, 54, 56, 57 y 58).

¿Cuáles son las características del modelo maquila-*outsourcing*? (en adelante M-O). La caracterización más general empieza por destacar las ventajas asociadas al comercio. Una economía aislada sería incapaz de producir de manera eficiente todo lo que necesita, y lo obtiene especializándose en el comercio. Sin embargo, M-O implica algo más que comercio, pues establece un eslabón productivo comercial de naturaleza compleja. Ciertamente, no se reduce a la definición común en México de que la maquila es un régimen fiscal. Es un sistema de producción y comercio que se arma desde el interior de las estrategias de las empresas transnacionales. Podríamos decir que su columna vertebral lo constituye el entramado tecnológico propio; sus músculos, el financiamiento del capital transnacional; el cerebro, los centros de investigación tecnológica y la dirección corporativa de los grandes consorcios. Es un sistema que subsume toda producción industrial a nivel global. En este contexto, para una economía pequeña sin capacidades tecnológicas y empresariales avanzadas, cualquier intento de crear un polo de ocupación industrial se vuelve imposible. Así, la apertura comercial significa que la única vía para obtener una fracción de la producción industrial global es aceptar las reglas del M-O, y las asignaciones que las empresas transnacionales decidan. El modelo permite utilizar las ventajas comparativas que cada espacio social le ofrece y no está constreñido a un solo vector de factores y precios. Una mercancía así transcurre por un laberinto de medios de producción y fuerza de trabajo de lo más diverso, con lo que logra el mejor precio de producción posible. Bajo este aspecto no cabe la posibilidad de productores independientes. Si la clase empresarial mexicana escogió ese modelo o le fue asignado ya poco importa, el hecho es que ha quedado ubicado en una parte de la cadena de valor en la que recibe muy poco, y eso no hace crecer la productividad ni el PIB del país, menos aún el empleo.

Este último aspecto es necesario revisarlo con cuidado, ya que si la fantasía neoliberal conducía a la figuración de un modelo muy dinámico y de altos vuelos, en realidad, el modelo que se adoptó, el M-O, tiene un cúmulo de limitaciones que son las que se han vuelto dominantes, y simplemente no se pueden confundir con fallas de mercado o de política. Al respecto se critica que son justamente aquellas en las que en los ochenta se haya ponderado que el nuevo modelo generaría grandes cambios y ventajas. Así, el modelo pone a prueba aquellas hipótesis en las que se postularon sus grandes capacidades y que no advirtieron sus desventajas.

Destacan por su trascendencia en el modelo. las siguientes ideas:

- La reasignación de recursos debe conducir a ganancias sustantivas en productividad y competitividad. Habrá sectores ganadores y perdedores. La ley del mercado deberá imponer precios reales y cero subsidios. La eficiencia será el criterio de conducción en todo lo relacionado a la economía.
- El motor de crecimiento se encontrará en la expansión de las exportaciones, y éste eventualmente debe resarcir el desempleo en los sectores perdedores.

- La liberalización financiera, con base en tasas de interés reales positivas, ha de aumentar el ahorro interno al punto de financiar la inversión interna. Esto debería formar un sector financiero estable y en expansión.
- Con base en finanzas públicas en equilibrio, el sector público no debería generar endeudamiento innecesario que cree una fuga del ahorro a consumo público (*crowding-out*) y, con ello, presión artificial sobre los precios y las tasas de interés.
- En este contexto, será posible evitar presiones inflacionarias y lograr la mayor expansión de la economía y el bienestar.

No revisaremos la amplitud y profundidad de las reformas establecidas, al respecto remitimos a una amplia literatura que lo ha hecho sobradamente,<sup>2</sup> la cual ha profundizado en todos los aspectos que entonces se consideraron necesarios para “liberalizar” los mercados. El contenido de la presente reflexión está enfocado a los efectos alcanzados después de cerca de 25 años en ejercicio del modelo, 20 si consideramos el periodo de 1983 a 1988 como una transición. ¿Cómo ha sido la experiencia? ¿Cuáles son los problemas estructurales del México de hoy?

### *Productividad y crecimiento*

Bajo el nuevo modelo, la productividad y el trabajo han crecido sólo la mitad respecto del modelo anterior. Esto se muestra en el cuadro III.2.

Contrasta el desempeño de los sectores líderes exportadores con los demás, en especial los sectores industriales de vocación doméstica. El primer impacto de la reforma permite sustanciales ganancias para los sectores líderes, quizá simplemente por realineación de precios y la rápida expansión exportadora. Las cifras de empleo para esos sectores también muestran ese resultado. Sin embargo, una vez que se han asentado las cosas a partir de 2000, vemos una reversión de las cifras, con un aumento sustantivo de los sectores orientados al mercado interno, y una reducción de los líderes exportadores. Este comportamiento no se logró por un gran dinamismo de la economía en el agregado, ya que estamos hablando de uno de los periodos de contracción de la economía mexicana que en promedio presentó un crecimiento nulo.

El muy escaso crecimiento de la productividad se explica por el aislamiento de los sectores industriales que se han expandido, y cuyos eslabonamientos se han reducido sustancialmente. Estos nuevos líderes exportadores sencillamente busca-

<sup>2</sup> Véanse P. Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*; N. Lustig, *México, hacia la reconstrucción de una economía*; E. Ortiz, *Políticas de cambio estructural en la economía mexicana. Evaluación y perspectivas para un nuevo proyecto de nación*.

ron aislarse de la matriz de productividad doméstica. En esto se encuentra la paradoja del éxito del mercado: las empresas ganadoras, bajo el nuevo modelo, no requieren del resto de la economía para su expansión, en consecuencia su realización conduce a que la esfera de expansión se reduzca e incluso hasta estrangularse a sí misma.

### Cuadro III.2

Tasas de crecimiento promedio de la productividad del trabajo, 1970-2004

<i>Periodo variable</i>	1950-1967	1970-1982	1983-1987	1988-1994	1995-2000	2000-2004	1988-2004
Total	2.11	2.28	0.08	1.22	2.18	1.42	1.28
Primario	2.12	1.47	0.55	1.5	1.46	1.94	1.75
Industrial	2.09	2.92	1.1	2.99	1.7	4.25	2.75
Industrial no líder	1.9	2.18	1.6	3.42	2.05	6.24	3.72
No comerciables	2.11	1.97	-0.22	0.66	2.25	1.78	1.0
Industrias líderes	3.5	3.71	0.59	2.71	1.69	3.02	2.19
Basadas en recursos naturales	N.d.	3.24	-0.38	3.72	2.75	2.98	3.05
Inserción maquiladora	N.d.	2.82	2.55	4.37	4.89	1.91	3.2
Escala pequeña industria química especializada	N.d.	5.11	0.77	2.18	4.56	2.05	3.17
Economías de escala y tecnología propia	N.d.	-5.37	1.2	1.18	0.69	1.13	1.24
Mano de obra barata	N.d.	2.51	0.4	2.26	-1.31	3.12	0.81

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de México, *Sistema de cuentas nacionales, 1950-1967*; INEGI, *Sistema de cuentas nacionales, 1970-2004*.

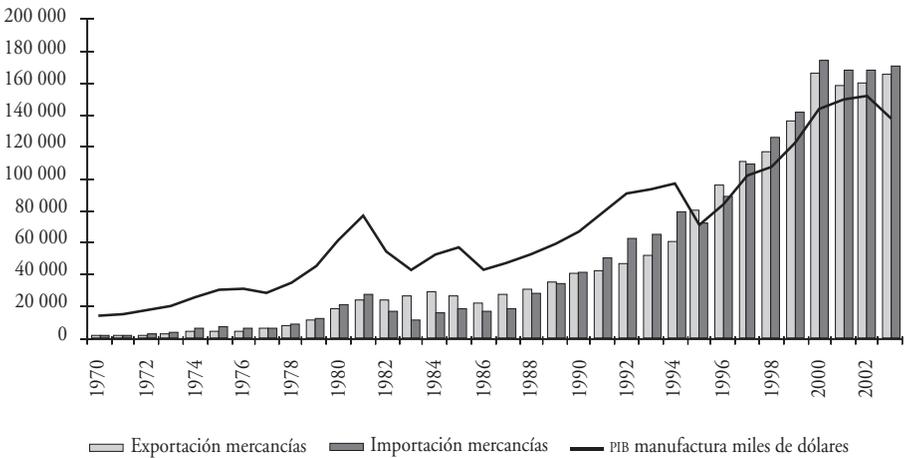
Estamos, entonces, frente a una contradicción del modelo. Si su motor de expansión es el núcleo líder exportador, éste no parece expandirse lo suficientemente rápido como para remontar la reducción en los coeficientes de eslabonamiento que conlleva su nueva definición maquiladora. Por otra parte, el sector de orientación doméstica en los últimos tres años han mostrado un mayor dinamismo y capacidad de arrastre. Sin embargo, ese sector genera un gran déficit de comercio, como veremos a continuación, razón por la que el equilibrio de pagos

es forzado por la política monetaria a mantener un margen de sobrevaluación cambiaria muy alto, manteniendo la economía en una marcha muy lenta.

### *Comercio y crecimiento*

Ciertamente se cumple con el requisito de que las exportaciones, en particular las manufactureras, crezcan más rápido que el PIB. La dificultad es que las importaciones crecen aún más rápido con cada expansión del producto, mientras que el valor agregado va a la zaga, según lo muestra la gráfica III.1.

Gráfica III.1  
Exportaciones e importaciones manufactureras  
al valor agregado manufacturero



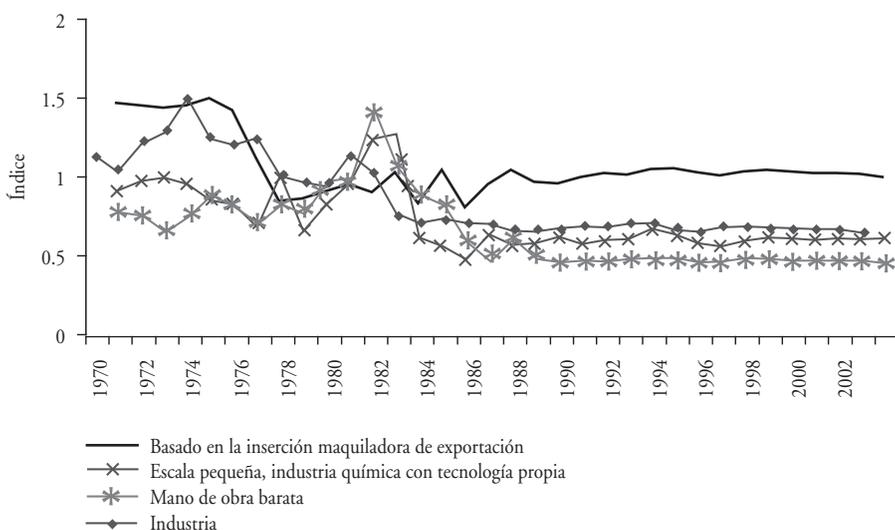
Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de México, *Balanza de pagos, 1970-2007*; INEGI, *Sistema de cuentas nacionales, 1970-2004*.

La gráfica III.1 también muestra que el valor agregado del sector manufacturero es menor al flujo de exportaciones e importaciones, que es una característica del M-O. Se hace evidente la perversión del modelo debido a que la condición de crecimiento de las exportaciones escasamente puede tener efecto alguno sobre el nivel del ingreso nacional. Por el contrario, esa condición abre la puerta para que el conjunto de la actividad manufacturera se inscriba con mucha demanda de insumos importados, lo que provoca que, aun cuando la actividad maquiladora en sí misma parecería dar un saldo comercial positivo, para el conjunto de

la actividad manufacturera termina siendo crecientemente negativo. En consecuencia, al igual que en el viejo modelo, toda expansión por encima de la tasa de crecimiento de nuestros socios comerciales conduce a un creciente déficit en cuenta corriente. El modelo sigue siendo muy vulnerable a los flujos de capital en compensación, y no es evidente que pueda generar las ventajas que la expansión exportadora manufacturera se presume podrían traer. Los casos exitosos de reformas estructurales muestran que su valor agregado crece más rápido que sus exportaciones e importaciones.

Llama la atención que, prácticamente desde su inicio, con el nuevo modelo se registra una caída en los términos de intercambio, la cual se mantiene en el mismo nivel desde 1988, según se muestra en la gráfica III. 2.

Gráfica III. 2  
Términos de intercambio de ramas líderes exportados



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de México, *Indicadores económicos*; INEGI, *Sistemas de cuentas nacionales, 1970-2004*.

Este es un comportamiento en verdad significativo. La caída en los términos de intercambio se solía explicar por la diferente trayectoria de los precios de los bienes primarios y la de los bienes manufacturados. Ahora estamos frente a un comercio de bienes manufacturados que mayormente ocurre como comercio intra-firma, pero que conduce a que los precios de las importaciones crezcan más

rápido que los de las exportaciones (los primeros como insumos de los segundos). El resultado es simple: el ingreso neto que el país obtiene por ese comercio no puede hacer crecer el valor agregado. Esto es evidente en que la caída en términos de intercambio del sector industrial es mayor al de toda la economía, aunque menor al de los sectores de inserción maquiladora. Desde luego, la productividad tampoco puede crecer, y reducir los salarios no sirve en forma alguna para hacer crecer la productividad, tampoco reducir la expansión del mercado ni impedir que las empresas puedan explotar otros recursos, como su potencial en economías de escala. De alguna manera, lo anterior se corresponde con la paradoja de una forma de comercio que empobrece. Es esta pérdida en términos de intercambio la que provoca que las ganancias en productividad que se generan en el país se pierdan en el comercio intra-firma.

### *Inversión y ahorro*

En México, al igual que en los países en que se realizó una liberalización financiera, se produjo una grave crisis del sector financiero. Como resultado de ello encontramos tres comportamientos que se proyectan decisivos para las reformas ahora necesarias. En primer lugar está la contracción del crédito a la producción, que se ha restringido tanto, que por años obligó a las empresas a buscar crédito externo y a reducir la tasa de inversión total. La paradoja es que la reforma financiera empezó con la idea de que ésta debió haber aumentado el ahorro interno, fundado en un sector financiero dinámico y en expansión. Esto no sólo no ocurrió, sino que, como consecuencia de la crisis de 1995, el país y su burguesía perdieron la propiedad del sistema financiero.

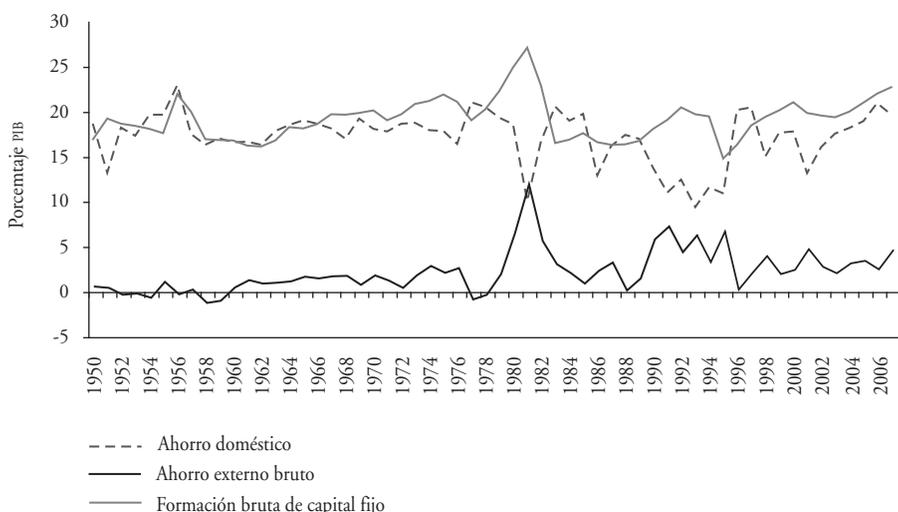
En segundo lugar, tenemos que el flujo de ahorro externo, en lugar de agregar al ahorro total, obliga a destruir el ahorro interno vía un efecto de desplazamiento del ahorro, con lo que se transforma en crecimiento del consumo. La razón es que el ahorro adicional no ha conducido a aumentar la tasa de inversión agregada, en parte debido a la contracción de la inversión pública. Este “*crowding-out* del ahorro” significa que el país no puede aumentar su tasa de ahorro total por medio del ahorro externo, pues tan sólo se transforma en pérdida de control sobre el capital total en la economía, lo que puede ser consistente con la naturaleza del M-O.

A partir de 1980 el flujo neto de ahorro externo principalmente ha sido negativo, en ocasiones en proporciones significativas como en 1995-1996 en que alcanzó 12.7% del PIB.

Finalmente, es necesario destacar que uno de los propósitos de la reforma financiera fue liberar al sector financiero de la carga de respaldar al sector público, lo que se caracterizó como un *impuesto inflación*. Se presumía que eso liberaría

los recursos para que el sector privado los pudiera invertir. Lo singular del proceso es que se ha provocado una situación en la que la inversión preferida del sector bancario son los títulos de deuda del sector público. Se crea con ello un sutil eslabón entre el fondeo bancario y la salud de las finanzas públicas, no en el sentido de ingresos iguales a los gastos públicos, sino en que la salud del sector financiero ahora depende del crecimiento sin límite de la deuda pública, y no del crecimiento de la economía con base en la expansión del crédito y en cerrar bien un circuito de fondeo crediticio.

Gráfica III.3  
Estructura del ahorro. Participación al PIB, 1950-2007



Fuente: Elaborado a partir de Banco de México, *Sistema de cuentas nacionales, 1950 a 1967*; Banco de México, *Balanza de pagos, 1950-2007*, proyectado con base en PIB trimestral.

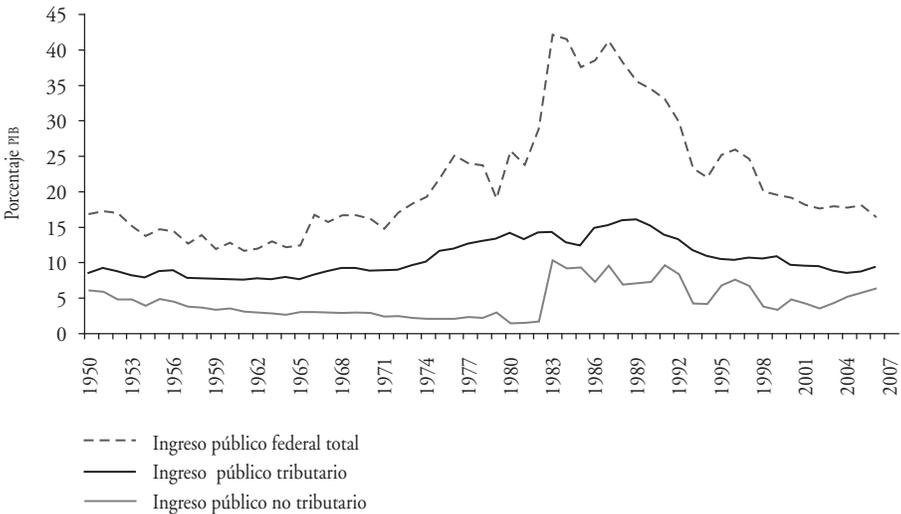
### *Finanzas y deuda pública*

El caso mexicano ilustra la paradoja del ahorro. Por una parte, sigue una política de rigurosa disciplina fiscal que bajo ninguna situación debe generar déficits directos. También se apega a un disciplina monetaria de no generar presión inflacionaria, al menos desde la actividad del gobierno, pero se desemboca en un proceso muy acelerado de endeudamiento público interno. Esto en parte se debe a que la llamada reforma del Estado sólo pudo ser efectiva por el lado de los gastos,

fracasando una y otra vez en el lado de los ingresos. Aunque es un fracaso aparente, ya que en mucho es atribuible a la “petrolización” de las finanzas públicas, es decir, a la brutal dependencia de los ingresos públicos a las rentas petroleras; pero también, hay que decirlo, en buena medida por la incapacidad de cuanto régimen político ha estado en el poder durante los últimos cuarenta años para hacer efectiva una reforma fiscal en serio.

Hay dos hechos que marcan la situación actual. Desde 1988 los ingresos fiscales tributarios vienen reduciéndose como proporción del PIB, causado porque la captación de impuesto sobre la renta no se ha podido remontar desde 1974, e incluso hoy es menor en proporción a la de ese periodo. Como lo muestra la gráfica III.4, la brecha se ha podido cubrir con los ingresos no tributarios, mayormente por las rentas petroleras que ahora al parecer empiezan a reducirse. El resultado es una estructura fiscal muy precaria que ha llevado a descapitalizar una empresa nacional que tiene todo para ser muy sólida, pero que es administrada para extraer sus rentas sin cuidar sus condiciones objetivas de producción ni su estructura financiera.

Gráfica III. 4  
Estructura de los ingresos del sector público, 1950-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de Congreso de la Unión, *Cuenta pública de la Hacienda Federal*, 1980 a 2007; y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe del gasto e ingreso público*, 1950 a 1979.

La incapacidad para resolver estos problemas ha llevado a que, a pesar de presentar un saldo fiscal directo (balance económico) casi nulo, la deuda pública interna reconocida de 1996 a la fecha se ha multiplicado 20 veces al pasar de 124 mil millones a 2.4 billones en 2007, es decir de 4.9% a 24% del PIB. En el ínterin, el gasto público directo se ha logrado reducir de 12 a 9% del PIB. El problema no es falta de capacidad para recortar el gasto directo, la gran dificultad está en la estructura de los ingresos y el engarce financiero para la recirculación de deuda pública. Esta incapacidad significa que el servicio de la deuda interna extensa, incluyendo los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas) e IPAB, bien puede estarse tragando el total de la renta petrolera que aún se obtiene.

Por eso consideramos que el remedo de reforma fiscal implantado en 2006-2007 está muy lejos de resolver el problema del estrangulamiento fiscal. Esta condición tiene severas repercusiones en la manera de pensar la política económica. *A priori* se antepone la presunta sanidad del balance fiscal, y se omite la urgencia de la intervención del Estado en atender los verdaderos problemas: unas reformas económicas que hagan crecer la economía de manera consistente, sin generar más endeudamiento externo.

*El nuevo estrangulamiento estructural: estancamiento  
e Inflación. Inflación de activos y política monetaria*

Probablemente, el cambio más importante que se ha generado bajo el nuevo modelo es el hecho de que la política monetaria predomina sobre cualquier otra política de Estado. La subordinación del resto de la actividad pública es notoria en todos los aspectos. La discusión aquí se enfoca en destacar características que no se reducen a reconocer las modalidades de la orientación por metas de inflación, lo cual en realidad es trivial. El problema es la manera como la política monetaria se engarza con el resto del modelo económico. Sencillamente no es aceptable pensar que son dos eventos aislados la severa y muy efectiva restricción a la inflación en el mercado de bienes —por tanto, en su vínculo monetario— con respecto a dos hechos evidentes: la violenta inflación en el mercado de activos financieros y el grave estancamiento en que se encuentra la economía en su conjunto. Evidentemente, éstos son fenómenos que en México parecen réplicas de lo que pasa en los Estados Unidos. Sin embargo, no se puede omitir que el fenómeno se asocia a la sincronización del ciclo de ambos países y a la política de metas de inflación en práctica desde 1988. Lo que es significativo es que en medio aparece una severa crisis que repercute principalmente en el sector financiero y que está asociada al modelo de política monetaria antes referido.

El nuevo modelo ha demostrado que no está exento de una de las viejas características de la vulnerabilidad del modelo de política monetaria. Al pegar

la tasa de cambio y sobrevaluar la tasa de cambio real, se induce a episodios de fuga de capitales, devaluación e inflación, lo que ha ocurrido una y otra vez. Se les achaca la inflación a los gobiernos populistas, pero se ignoran las políticas irresponsables del Banco Central de sobreendeudar al país alimentando la fuga de capitales, al pegar la tasa de cambio para presuntamente “anclar la inflación”. Esto ocurrió en 1976, 1982 y 1994-1995; sin duda, estuvo presente en la recesión de 2000-2001, y ahora continúa con otras modalidades, como “pegarnos” al ciclo de la economía norteamericana, que obliga a una marcha lenta, ya que no puede ser mayor a la que se percibe en nuestro principal “socio comercial”.

Este esquema de política permanece bajo cualquier régimen cambiario y asume las condiciones necesarias en cualquier fase del ciclo. Por tanto, hay que preguntarse: ¿quién gana con esta política? No el sector productivo, salvo que se haga negocio con las importaciones, como las empresas que manejan las dos facetas de productoras para el mercado interno y como maquiladoras. El entorno macroeconómico, consecuencia de la nueva distribución social de las actividades productivas, requiere de más ahorro e inversión externa que la que la economía puede acomodar sin impactar al sector financiero. Esto se transforma en exceso de ahorro y en un entorno recesivo. El ciclo se cierra con la reducción del crédito interno, con un sector financiero dedicado a lucrar con el manejo de una deuda pública interna creciente, convertida en la principal fuente generadora de activos financieros. Todo estaría en orden si no fuera por la persistente y sistemática reducción de los ingresos públicos directos, es decir, tributarios y no tributarios. Así, nuevamente la estabilidad de todo el modelo descansa en la capacidad financiera del sector público. La fantasía más simplona es creer que con las reformas que se pretenden implantar en el régimen jurídico de Pemex la situación podría ser sostenible. El punto de quiebre es la capacidad fiscal para recircular y servirse de la deuda interna.

Esta visión no es sostenible porque el modelo ha evolucionado de una manera insospechada por sus orquestadores. Las nuevas características se expresan en un seudomercado de capitales que ahora se asocia con la inflación de los precios de activos financieros. Y si bien éste es un fenómeno global, aparece a la par de una política monetaria incapaz de garantizar la seguridad de las condiciones de estabilidad del sistema financiero. Lo paradójico es que el modelo de la liberalización financiera y fiscal se concibió bajo la perspectiva de que debiera conducir a una estructura cuya política monetaria fuera mucho más fácil de conducir,<sup>3</sup> y sobre todo más transparente.

La grave contradicción del modelo es que, por un lado, sobreestima la inflación de activos financieros —evidente en el índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV)—; por el otro, se declara incapaz de frenar acciones de

<sup>3</sup> Ésta era una de las premisas del modelo de la liberalización financiera de acuerdo a McKinnon en *Money and Capital in Economic Development*.

la banca las cuales socavan las propias condiciones del modelo para mantenerse solvente y capaz de funcionar como institución de crédito. Y esto es singular, pues tenemos que el Banco Central, en apego a la ley, se dedica exclusivamente a sostener el poder adquisitivo de la moneda, pero descuida las condiciones de estabilidad del sector financiero. Peor aún, de acuerdo a las metas de política monetaria declaradas por el Banco Central al Congreso de la Unión, se podría pensar que el Banco de México está siendo exitoso en la política que viene aplicando. Sin embargo, hay cinco comportamientos que muestran la gran debilidad del modelo:

- Cada vez que la economía crece, vuelve a abrirse el déficit en cuenta corriente.
- El creciente endeudamiento del sector público, tanto en términos de la deuda pública reconocida como la no reconocida en Pidiregas, IPAB, etcétera.
- El creciente endeudamiento del sector privado con el exterior, a pesar de que la tasa de inversión se encuentra en niveles relativamente reducidos.
- El aumento de activos financieros públicos y privados muy por encima de la capacidad real de crecimiento de corto y de largo plazos; no obstante, hay una presión por la búsqueda de nichos de inversión financiera sin que ello conduzca a una expansión del crédito interno.
- A pesar de la importación de paquetes de producción y tecnología en cadenas productivas transnacionales de alto nivel, esto no se traduce en el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas propias. Así, el país ve reducir su sector industrial y su población trabajadora inserta en esa actividad. Esto refleja una especie de regresión, pues los recursos de capital realmente nacionales se encuentran en sectores extractivos o en la explotación de algún recurso natural. El modelo productivo que se ha instalado, así como sus sectores líderes —los que parecen exitosos— se plantan aislados del resto de la economía y destruyen los elementos dinamizadores del crecimiento.

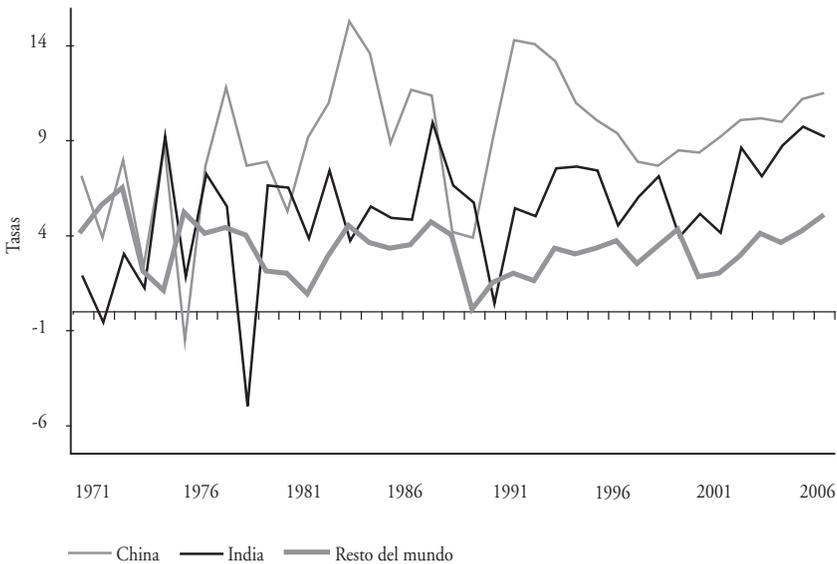
#### LOS EJES DOMINANTES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL. DETERMINANTES DE LOS NUEVOS “GANADORES”

Cuando a principios de los ochenta se proyectó de manera decisiva toda la idea de un proceso de liberalización de mercados, como vía para que economías pequeñas pudieran treparse al carro del progreso por medio del comercio, nadie se imaginó que los ganadores de ese proceso serían países como China e India. Amén de otros casos significativos como el de Brasil, que a pesar de que en la última década se ha estancado, logró un desempeño significativo que los insertó dentro de los países exportadores de productos manufactureros, con una característica de la mayor importancia: un saldo positivo en valor agregado, por tanto, también en productividad y crecimiento. El que entonces no se percibieran las señales que apuntaban a un desempeño en verdad sobresaliente puede ser objeto

de otra reflexión. Lo que hoy sería un absurdo es plantear políticas de cambio estructural para lograr atraer inversiones y núcleos de actividad, ignorando el profundo cambio que estas tres grandes economías proponen. Sencillamente no se pueden ignorar, por el tamaño de su mercado interno, sus capacidades tecnológicas, su gran capacidad de oferta de materias primas manufactureras y por su abundante mano de obra calificada. Indudablemente, aún hay trasnochados que se pudieron haber quedado con la historieta de la teoría del comercio de los años sesenta y todo lo atribuyan a salarios bajos, pero sería un gran error. Para el caso, en Haití y en Ghana se pueden encontrar salarios aún más bajos, pero ninguna de las capacidades antes destacadas. El hecho más importante para el éxito de esas tres naciones radica en las ventajas dinámicas que a lo largo de muchos años pudieron construir, y que ahora les permiten una inserción con mayores posibilidades y apoyada en capacidades tecnológicas propias, de ninguna manera en mano de obra barata. Tales capacidades hicieron que esos países presentaran altos índices de crecimiento mucho antes de los procesos de apertura a la inversión extranjera y del comercio, como se puede constatar en la gráfica III.5.

Gráfica III. 5

Tasa de crecimiento del PIB en China, India y resto del mundo, 1970-2007



Fuente: UNCTAD, *Trade and Development Report, New Features of Global Interdependence, Naciones Unidas*.

¿Cuáles ingredientes fueron los detonadores de la expansión de sociedades tan pobres y atrasadas como lo eran China e India? Ésta es la pregunta crucial para saber cuáles deben ser las reformas estructurales para dar el salto cualitativo al crecimiento y al desarrollo. Desde la experiencia de esas economías, se presentan tres requerimientos:

- Capacidades industriales y de economías de escala, asociadas a mercados ya en expansión, en donde se encuentren recursos productivos que aporten ventajas dinámicas en abundancia.
- Capacidades tecnológicas para poder absorber los paquetes tecnológicos de punta. La plataforma necesaria para recibir y desarrollar es sumamente amplia e incide en los campos de frontera. Esta característica no es solamente tecnológica, también se expresa como capacidades empresariales muy desarrolladas.
- Fuerza de trabajo disciplinada y ampliamente capacitada para el trabajo industrial. Esto significa una infraestructura de formación de capital humano a todos los niveles, así como un sistema educativo y de seguridad social que funcionen bien.

La historia de estos tres países muestra que ninguna de estas capacidades surgió por generación espontánea de las fuerzas del “libre mercado”, sino de un complejo entramado en el que la acción del Estado construyó en una dirección con una fuerte agenda de desarrollo, además de la acción de agentes particulares por medio del mercado. Las diferencias que históricamente se encuentran son abismales y sin duda operan en un sentido acumulativo, particularmente respecto a lo que los clásicos denominaran el “desarrollo de las fuerzas productivas”. Para esto, el desarrollo de capacidades tecnológicas desempeña un papel crucial. Lo cierto es que India y China, y Brasil en menor medida, tuvieron al desarrollo tecnológico y la formación de capital humano como cartas centrales en su apuesta al desarrollo. No podemos negar que, a la fecha, en México no se hace.

¿En qué descansan las ventajas competitivas de China e India? Ambos países han presentado un excelente desempeño en productividad desde principio de los años setenta. Por ejemplo, China tuvo un promedio de más de 9% entre 1980 y 1995<sup>4</sup> y 8% de promedio anual entre 1991 y 2005.<sup>5</sup> El crecimiento de la productividad no puede provenir de salarios bajos, ni siquiera en el muy simple esquema neoclásico de la teoría del crecimiento. El salario real en China entre

<sup>4</sup> H. Flassbeck, S. Dullien y M. Greiger, “China’s Spectacular Growth since the mid-1990’s: Macroeconomic Conditions and Economic Policy Challenges”, en United Nations Conference on Trade and Development, *China in a Globalizing World*.

<sup>5</sup> UNCTAD, *Trade and Development Report. New Features of Global Interdependence*, p. 33.

1990 y 2000 aumentó a una tasa promedio anual de 8%.<sup>6</sup> El crecimiento de la productividad refleja capacidades empresariales y tecnológicas, organización social y políticas públicas de desarrollo. Ello no se debió sólo a las maravillas de la intervención pública o del mercado. En su mayoría, las historias de éxitos resultan de combinaciones que se adaptan a condiciones particulares.

Otro punto de la mayor significación es el hecho de que entre 60 y 70% de la expansión de la economía china descansa en el crecimiento de su mercado interno. Esto es muy importante porque en ocasiones se ha sobredimensionado el peso de su comercio exterior. Sin embargo, en términos relativos, el mercado interno es un factor de equilibrio en el crecimiento a largo plazo y constituye un factor de estabilización —que es un aliciente para la IED—. Y sin duda éste es el tercer componente que se ha acentuado en diversas formas. Se dice que el crecimiento de China es atribuible a la IED por llevar capitales y tecnología. Aunque China es uno de los polos de atracción más importantes de IED, no se puede decir que éste sea el factor de su crecimiento. Bien puede ser el caso contrario, es decir, que el crecimiento de China sea el factor de atracción de la IED. Desde luego, la tecnología es un elemento esencial, pero no viaja sola, exige que en el país receptor existan condiciones propicias para su implantación, y esas condiciones descansan en la *inversión en desarrollo tecnológico*, capacidades propias e infraestructura educativa.

La atención sobre el desempeño de China e India tiene un segundo propósito. No sólo son un instructivo de las características de los nuevos “ganadores” en el proceso de globalización, sino que también son importantes en relación con las vías alternas al desarrollo ahora abiertas. En particular, lo que aparece en cuestión es que se puede tener una inserción productiva-comercial rentable con base en pedazos de la cadena productiva, que son los de menor valor agregado y no pueden retener sus aumentos en la productividad. Esa es la causa de que descansen en mano de obra barata. A China e India, a pesar de que al final de la Segunda Guerra Mundial arrancaron un proceso de desarrollo desde niveles de ingreso y educativos más bajos que México, les ha resultado fructífera la aplicación consistente de políticas de desarrollo de largo plazo.

#### ELEMENTOS CRÍTICOS DE UNA NUEVA INSERCIÓN PRODUCTIVA EXITOSA

La discusión sobre las reformas estructurales en México se presenta en un escenario de la política como si se basara en el mismo diagnóstico de la década de 1970. Ahora el énfasis bajo la figura de reforma energética y laboral en verdad que muestra la estrecha visión que al efecto se tiene. Se considera que el país no

<sup>6</sup> H. Flassbeck, S. Dullien y M. Greiger, *op. cit.*

tiene nada que ofrecer, sino sólo una industria que descansa en la extracción de recursos naturales y mano de obra barata. Nada más. El precario realismo de esa proposición muestra un modelo de política que está empeñado en propiciar reformas que fuerzan a seguir dentro del estrecho modelo M-O. Ciertamente, sería más rentable para las empresas transnacionales, en el mejor de los casos, aprovecharse de energía y mano de obra barata. Pero dadas las limitaciones del mismo modelo, nada de eso producirá ni crecimiento, ni empleo, ni bienestar, y por lo pronto sólo conduce a una crisis fiscal.

Para competir con China en la atracción de inversión extranjera directa, se tiene que recurrir a otros argumentos. Por un tiempo en México privó la fantasía de que poniéndonos “a la cola del león” en lugar de pretender ser “cabeza de ratón”, lograríamos una inserción exitosa en la economía mundial. Pues bien, ya estamos a la cola del león —al menos la sincronización de los ciclos de México y Estados Unidos así lo sugiere—, pero aun así, la inversión productiva que requerimos no tiene por qué voltear a México. La razón es simple: los términos de competencia son otros. Países como Corea del Sur, India o China, y hasta Brasil, siempre observaron el problema como de políticas de desarrollo y en ningún momento las han dejado de lado.

En ese juego de imágenes, podríamos decir que la visión de los ochenta era como “correr a pescar el último tren del progreso”. Hay quien cree que lo alcanzamos por participar en la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD, por sus siglas en inglés). Lo cierto es que no es evidente que el lugar que conseguimos en ese ferrocarril de la globalización sea un vagón de primera. Por lo pronto, crecer a una tasa menor de la que se observa en países que no se subieron así de fácil al tren debiera producir al menos un cierto escalofrío, ya que significa que no estamos aprovechando las oportunidades que la apertura comercial y la inserción maquiladora debieran proveer. La gran dificultad es que los que están creciendo pueden constituir una seria dificultad para incorporarse a ese tren del progreso. Ofrecer petróleo barato y depredar las condiciones de empleo no pagan el boleto.

El factor decisivo del crecimiento siempre ha sido el desarrollo de progreso tecnológico y capacidades productivas dinámicas propias. Ello exige reformas institucionales muy profundas y un empresariado con calidades propias, no simples maquiladores. En México se fantasea mucho sobre la nación progresiva y justa que se quiere alcanzar. Su modelo de política en ejercicio no lo refleja, y la visión común de políticas de cambio estructural que vienen promoviendo los últimos gobiernos no las permiten rescatar. Es un modelo para seguir “a la cola del león”, sin capacidades para dirigir el proceso de acuerdo con nuestros propios desafíos y condiciones reales. En el mundo de la globalización las opciones de crecimiento están claramente acotadas, y son dos:

- “Pista baja” (*low road*): se asocia a un país con muy bajo nivel de crecimiento, productividad, inversión y empleo. Es una economía de “seguidor”, no de líder. Su sector industrial es incapaz de sostener su crecimiento. Marcha al paso que le marca la economía mundial o sus socios comerciales dominantes y es incapaz de generar iniciativas propias que le permitan un despegue. Es una economía sin flexibilidad para adoptar políticas macroeconómicas de acuerdo a sus necesidades.
- “Pista alta” (*high road*): se asocia a un alto desempeño en crecimiento, productividad, inversión y empleo. Es una economía con capacidad para atraer inversión con tecnología de punta porque es capaz de adaptarla o incluso copiarla. Tiene posibilidad de generar iniciativas y es capaz de manejar sus políticas macroeconómicas.

Si acaso hay prioridades sobre políticas de cambio estructural, sin lugar a dudas lo urgente y trascendente es crear el conjunto de condiciones que se asocien a una “pista alta”. El modelo M-O en que nos hemos ubicado sin lugar a dudas transita por la “pista baja”. Ciertamente, algunos países como Corea del Sur y China en algún momento utilizaron las maquilas como una vía para insertarse en el comercio internacional de manufacturas, pero sobre la base de su propia planta industrial y sin dejar de utilizar sus propios recursos productivos y tecnológicos. La diferencia se traduce en valor agregado y crecimiento. En esa tónica está el desarrollo del mercado interno como un recurso que permite reducir la dependencia del mercado externo, lo que también se traduce en mayores grados de libertad para la formulación y el manejo macroeconómico, en particular de la política monetaria.

Las reformas institucionales, indispensables para que México se pueda mantener como una nación en la que imperen procesos sociales integradores y que den las bases para el funcionamiento de una sociedad democrática, en muchos casos obligan a definir con claridad los espacios de lo público y lo privado. Un claro ejemplo de ello es la incapacidad para avanzar en una reforma fiscal de acuerdo al tamaño del problema que se está creando con la acumulación de deuda pública, que por cierto mayormente se ha generado en respuesta a déficits privados. Esto exige una redefinición muy amplia de la acción social y de las atribuciones y límites que las instituciones públicas deben tener.

Sin embargo, no podríamos incurrir en una falacia de composición que fue recurrente en los años noventa, cuando en vista del espectacular desempeño de los cuatro “tigres del sudeste asiático”, se nos urgía repetir el modelo de dichos países, en una lectura tan parcial como obtusa de los presumibles milagros que podría producir la apertura al comercio y a la inversión privada. Repetir el modelo chino o de India es un absurdo, tanto como lo fue antes la pretensión de repetir el modelo de Corea del Sur. Lo singular es que en todos esos casos se ha

encontrado una combinación efectiva entre políticas de desarrollo del Estado y políticas de expansión, así como un empresariado capaz de hacer alianzas estratégicas que les permitan potenciar sus recursos y capacidades; no destruirlas como se hizo en México en los noventa.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aspe, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Banco de México (1969), *Sistema de cuentas nacionales, 1950 a 1967*, Banco de México, México.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Balanza de pagos, 1950-2007*, consulta electrónica, Banco de México, México.
- \_\_\_\_\_ (varios años), *Indicadores económicos*, Banco de México, México.
- Congreso de la Unión (varios años, de 1980 a 2007), *Cuenta pública de la Hacienda Federal*, México.
- Flassbeck H., S. Dullien y M. Geiger (2005), "China's Spectacular Growth Since the Mid-1990's: Macroeconomic Conditions and Economic Policy Challenges", *UNCTAD, China in a Globalizing World*, United Nations Conference on Trade and Development, Génova.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1985), *Sistema de cuentas nacionales, serie 1960-1985*, INEGI, México.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Sistema de cuentas nacionales, serie 1970-2004*, INEGI, Aguascalientes.
- Lal, Deepak (1983), *The Poverty of Development Economics*, Institute of Economic Affairs, Londres.
- Lardy, N. R. (2002), *Integrating China into the Global Economy*, Brookings Institution Press, Washington.
- Lustig, Nora (2002), *México, hacia la reconstrucción de una economía*, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, México.
- McKinnon, R. (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Brookings Institution, Washington D. C.
- Ortiz, E. (2007), *Políticas de cambio estructural en la economía mexicana. Evaluación y perspectivas para un nuevo proyecto de nación*, UAM-X, México (Colección Teoría y análisis).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios años, de 1950 a 1979), *Informe de gasto e ingreso público*, México.
- UNCTAD (2005), *Trade and Development Report, New Features of Global Interdependence*, Naciones Unidas, Génova.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Trade and Development Report*, Organización de Naciones Unidas, Génova.



## IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO DE REFORMA FISCAL EN MÉXICO

HORACIO SOBARZO

### INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta una breve evaluación del largo e inacabado proceso de reforma fiscal en México en las últimas tres décadas. Se pretende analizar algunos de los más importantes cambios fiscales en el país dentro del contexto de las grandes transformaciones que ha experimentado la economía mexicana en ese periodo, incluidas las modificaciones más recientes de enero de 2008. A partir de ahí, se plantea el requerimiento de una reforma fiscal de mucho más largo alcance que las hasta ahora planteadas.

Dos grandes conclusiones emergen. Primera, que una reforma fiscal exitosa, más que aumentar significativamente el tamaño del sector público, debe ser capaz de eliminar la actual dependencia petrolera de los ingresos del gobierno. Esto implica que, necesariamente, se debe ampliar la base de contribuyentes para generar ingresos adicionales de entre tres y cinco puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB). Segunda, a la par de la ampliación de la base de contribuyentes, para que el proceso sea exitoso, debe llevarse a cabo una reingeniería total del gasto público en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Se hace un breve recuento de las principales modificaciones tributarias de las últimas tres décadas, particularmente las ocurridas a partir de 1980, con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA). La idea central es que a pesar de que la carga fiscal, como porcentaje del PIB, prácticamente se ha mantenido estancada, el sistema tributario se ha hecho más moderno y eficiente. Se reconoce que las propias condiciones adversas por las que ha atravesado la economía mexicana en su conjunto han dado forma a un sistema tributario complicado y costoso, caracterizado por una base tributaria muy reducida. Asimismo se pretende ubicar la situación fiscal (ingreso y gasto) del país en el contexto internacional, a fin de tener algunos parámetros de referencia. Se refuerza la conclusión de que, más que aumentar el tamaño del sector público, se requieren ingresos adicionales para suplir la dependencia petrolera en materia tributaria. Por último, se retoman todos los elementos expuestos y se formulan algunas consideraciones generales. Antes de presentar las conclusiones, se hace una breve referencia a las modificaciones fiscales más recientes, con la introducción de llamado Impuesto

Empresarial de Tasa Única (IETU), a partir de enero de 2008, tratando de enmarcarlo en la discusión del presente trabajo.

#### BREVE RECUENTO DE LAS MODIFICACIONES FISCALES EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS

Si bien para algunos el tema de la reforma fiscal en México es importante y de actualidad, lo cierto es que desde hace ya aproximadamente tres décadas éste ha sido, con cierta recurrencia, objeto de discusión y debate públicos. Con elementos diversos, todas esas discusiones han coincidido en que el problema de fondo es la existencia de una base de contribuyentes muy reducida.

Durante este periodo, la economía mexicana ha sido objeto de profundas transformaciones, de ser una de las economías más cerradas en la década de los setenta, se ha convertido hoy en día en una economía muy abierta, acompañada de cambios importantes en los ámbitos demográfico y político, entre otros. No obstante, en materia de recaudación de impuestos parecería que el país prácticamente se ha mantenido estancado de 1970 a la fecha. Como porcentaje del PIB, la recaudación de impuestos ha crecido desde ese año, esencialmente en su componente petrolero, tal como lo ilustran los cuadros IV.1 y IV.2, donde se presenta la evolución de la carga fiscal en la década de 1960 y un resumen de su evolución por décadas, respectivamente.

Si se consideran sólo los impuestos no asociados al petróleo, la recaudación, con algunas excepciones, ha oscilado alrededor de los diez puntos porcentuales del PIB, como se aprecia con más detalle en el cuadro IV.2.

En una primera instancia, los números parecerían sugerir que prácticamente nada se ha hecho en materia de reforma fiscal en los últimos 30 años. Sin embargo, éste sería un juicio simplista y apartado de la realidad. En un análisis más detallado de las modificaciones fiscales, puede decirse que el sistema impositivo ha evolucionado hacia un esquema más moderno y eficiente. Por ejemplo, el esquema de integración evita la doble tributación; impuestos como el IVA, el Impuesto Sobre la Renta (ISR), los Impuestos al Activo (IA), hasta 2007, y el IETU, a partir de 2008, cumplen también con la función adicional de ser elementos de control; las tasas del ISR en México se han modificado gradualmente para adaptarse a los niveles internacionales. Al mismo tiempo, como se verá más adelante, subsisten problemas serios, como la aún reducida base fiscal, así como que una buena cantidad de los cambios legales hayan dado origen a una legislación complicada y crecientemente costosa para los contribuyentes, además de que algunas de estas modificaciones no han reducido de manera significativa la práctica de la elusión fiscal, particularmente de los grandes contribuyentes.

Cuadro IV.1  
Carga fiscal como porcentaje del PIB, 1970

<i>Año</i>	<i>Recaudación impositiva</i>
1970	8.1
1971	8.0
1972	8.3
1973	8.8
1974	9.3
1975	10.8
1976	10.0
1977	11.6
1978	12.0
1979	12.7
1980	15.0

Fuente: F. Gil Díaz y W. Thirsk, "La prolongada reforma fiscal en México", *Gaceta de economía*, suplemento, año 5, núm. 9, ITAM, México, 2005.

Cuadro IV.2  
Evolución de la recaudación (1980-2005), % del PIB

<i>Concepto</i>	<i>1981-1990</i>	<i>1991-2000</i>	<i>2001-2005</i>
1. Total ingresos	15.8	16.0	18.1
2. Petroleros	5.7	4.3	6.4
3. No petroleros	10.1	11.7	11.7
3.1. Tributarios	9.0	9.3	11.5
3.1.1. ISR	4.3	4.6	5.2
3.1.2. IVA	3.0	3.0	4.0
3.1.3. IEPS	0.8	0.4	1.5
3.1.4. Importaciones	0.7	0.8	0.4
3.1.4. Otros	0.2	0.5	0.4
3.2. No tributarios	1.1	2.4	0.2

Fuente: Elaboración propia con cifras de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Por limitaciones de espacio, no se ahondará en las modificaciones tributarias de las décadas anteriores, no obstante, a continuación se mencionan algunas de las más importantes y emblemáticas, a fin de hacer una evaluación del desempeño tributario del país.<sup>1</sup>

Quizá la modificación más importante fue la introducción del IVA en 1980, que vino a sustituir al anterior Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) —que era un impuesto a las ventas— caracterizado por ser un impuesto en cascada. La trascendencia de este cambio residió no sólo en que el IVA es un impuesto técnicamente superior a su antecesor —tanto en términos de recaudación como de control de la evasión—, sino también porque su puesta en marcha permitió simplificar el sistema tributario, ya que se eliminaron 25 impuestos especiales federales y 300 estatales. En su inicio, el IVA surgió con una tasa de 10% general y 6% en la frontera, además de tasa cero para algunos alimentos agrícolas y básicos, la cual se habría de extender un año después a un grupo mayor de alimentos. En 1983, la tasa general habría de pasar de 10 a 15%, 6% en medicamentos y algunos alimentos, 20% en algunos bienes considerados de lujo, en tanto que la tasa para transacciones en la frontera se habría de mantener en su mismo nivel. En 1991, la tasa general del IVA se fijaría como única en 10%. En 1995, la tasa general se elevó al 15%, a raíz de la crisis económica de 1994, y quedaron exentos alimentos y medicinas.

En lo que respecta al ISR, se han hecho innumerables cambios en las llamadas misceláneas fiscales de cada año de las cuales tres modificaciones destacan por su trascendencia. La primera fue la introducción de un esquema de integración con el que los dividendos se hicieron acumulables al ingreso personal, lo que permitió acreditar totalmente el impuesto pagado a nivel empresa. Las ganancias de capital fueron también incluidas en la base impositiva del ingreso individual, con excepción de aquellas operaciones en la Bolsa de Valores. Una segunda modificación, sin duda la más relevante del gobierno de Carlos Salinas, fue la introducción del IA en 1989, con una tasa inicial de 2% sobre el valor de los activos brutos. El propósito de este nuevo impuesto era garantizar una contribución mínima, ante la práctica, por parte de un número creciente de empresas, de declarar cero utilidades. Para evitar la doble imposición, el pago de este impuesto se hizo acreditable contra el ISR.<sup>2</sup> El IA tuvo vigencia hasta diciembre de 2007 y cumplió un papel importante como instrumento de control. La tercera modificación importante fue la introducción del llamado IETU, que vino a sustituir al IA como instrumento de control pero que, adicionalmente, se diseñó como un impuesto que cubriría

<sup>1</sup> Para un recuento detallado de estos cambios hasta los inicios de la década de los noventa, véase F. Gil Díaz y W. Thirsk, “La prolongada reforma fiscal en México”, *Gaceta de Economía*, Suplemento, año 5, núm. 9, 2005.

<sup>2</sup> Posteriormente la tasa pasó a 1.8% y en la actualidad se plantea reducirla a 1.5%.

las exenciones y tratamientos especiales del ISR. Como después se comentará con más detalle, es prematuro hacer una evaluación de este nuevo impuesto, particularmente porque aún se desconoce su suerte en términos legales, es decir, su capacidad de resistir impugnaciones de tipo legal. Una evaluación de este tipo requiere de al menos un año de funcionamiento. Sin embargo, los reportes de los primeros dos meses de 2008 sugieren que su recaudación fue superior 40% a lo originalmente estimado. Si bien el IA operó con cierta eficiencia como instrumento de control, evaluado en un contexto más amplio fue, esencialmente, un retroceso en materia fiscal, toda vez que constituyó un impuesto de los llamados *presumptive tax*, generalmente adoptados ante la imposibilidad de gravar adecuadamente la base fiscal objetivo.

Un cambio importante en la década de los ochenta fue la reducción en los periodos de pago, con la obligación de efectuar pagos mensuales. El propósito de esta medida fue combatir el efecto Oliveira-Tanzi, resultado de las muy elevadas tasas inflacionarias en esa década. Desafortunadamente, una de las consecuencias de esta medida fue que los costos administrativos y contables se incrementaron de manera significativa para el contribuyente. Cabe hacer notar que esta práctica subsiste en la actualidad en que las tasas inflacionarias se han reducido de manera sustancial.

En los últimos años, algunas de las modificaciones dignas de destacar son, por ejemplo, las reducciones de las tasas topes de ISR empresarial y personal, a niveles esperados en 2007 de 28%, así como la globalización de ingresos de fuentes como dividendos, intereses reales y ganancias de capital (excluidas las del mercado de valores). Adicionalmente, destaca la consolidación fiscal de grupos corporativos a 100%, y reglas que limitan la proporción o razón de financiamiento por deuda a financiamiento por acciones, así como la exclusión de la base de utilidades gravables de las empresas por concepto de reparto de utilidades. En materia administrativa, se ha avanzado en el llamado Programa de Actualización del Padrón de Contribuyentes.<sup>3</sup> Asimismo, se cuenta con un proceso de cruce de información más moderno y eficiente. También se ha avanzado significativamente en el uso de Internet para efectuar declaraciones.

A pesar de las modificaciones a que se ha hecho referencia, y otras que por razones de espacio se omiten, debe hacerse notar que han sido de alcance limitado, y a la par de la evasión y elusión fiscales, subsisten importantes tratamientos especiales y exenciones que, en su conjunto, constituyen pérdidas recaudatorias que bien pueden representar varios puntos porcentuales del PIB. Es quizá en este

<sup>3</sup> Destaca, por ejemplo, que de acuerdo con el Informe Sobre la Situación Económica de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, de la SHCP, el universo de contribuyentes activos registrados pasó de 7 557 692 en 2002, a 18 788 167 en 2005; si bien esta cifra puede ser el resultado de contabilizar en el padrón a los asalariados con ingresos mayores a 300 000 pesos los cuales, previamente, ya tributaban.

contexto en que se debe entender la introducción del IETU a inicios de 2008, y cuyo propósito fundamental fue el de gravar la base que no estaba cubierta por el ISR. Más adelante se discutirá si, en este sentido, el IETU reemplazará al ISR, o si de manera indefinida, coexistirán ambos.

#### CONSIDERACIONES SOBRE LAS MODIFICACIONES FISCALES

El breve recuento que se hizo en la sección anterior parecería sugerir que, en un análisis más detallado, no necesariamente ha habido un estancamiento, toda vez que, con limitaciones, el sistema fiscal se ha hecho más moderno, y no se podría negar que han habido algunos cambios importantes. Sin embargo, más allá de la enumeración de estas modificaciones, la evaluación numérica más sencilla, o si se le quiere llamar la prueba de fuego, es que la carga fiscal, como proporción del PIB, prácticamente ha permanecido estancada en las últimas tres décadas (véase cuadro IV.2). Me parece que estos resultados habría que evaluarlos en el contexto económico en que han ocurrido. Varias consideraciones merecen comentarios.

Es evidente que una buena parte de estas modificaciones han sido adaptaciones y cambios que se han reflejado en la construcción de un esquema tributario más moderno, o al menos, que ha ido cambiando con la frecuencia necesaria para adaptarse a las fuertes transformaciones que la economía mexicana ha experimentado. Por ejemplo, si se pone especial énfasis en las modificaciones fiscales de la década de los ochenta, por ejemplo, podría afirmarse que éstas fueron exitosas, toda vez que evitaron caídas drásticas de la recaudación como, de hecho, ocurriera en algunas economías de América Latina.

Si se piensa en todo el periodo aquí comentado y se tiene en mente el pobre funcionamiento económico, podría entonces argumentarse que el desempeño fiscal no ha sido malo, toda vez que al menos se ha mantenido una carga fiscal constante. Efectivamente, desde el punto de vista fiscal, el problema principal no ha sido la reducida tasa promedio de crecimiento económico, sino su comportamiento tan errático, caracterizado por periodos de crecimiento moderado y caídas recurrentes y drásticas del PIB. Estas caídas, acompañadas de periodos de inestabilidad económica generalizada, tienen impactos muy difíciles de revertir una vez que la economía regresa a la senda del crecimiento.

Tal vez la mejor prueba de ello es el crecimiento tan fuerte que en las últimas dos o tres décadas ha registrado el sector informal, en buena parte como resultado de esas crisis, lo que ha dificultado sobremanera el proceso recaudatorio. A manera de ilustración, según estimaciones de Cantalá, Sempere y Sobarzo,<sup>4</sup> en

<sup>4</sup> D. Cantalá, J. Sempere y H. Sobarzo, *Evasión fiscal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas*.

2003, de un universo potencial de perceptores de ingreso en el régimen de personas físicas con actividad empresarial y profesional, se tenían registrados como contribuyentes (no necesariamente activos) poco más de cinco millones, frente a un universo potencial estimado en más de once millones. Para ese año, se estimó una tasa de evasión superior a 70%, y como proporción del PIB, una evasión cercana a 1.0%. A ello habría que añadir los gastos fiscales que, por este régimen, se estimaron en un monto similar.

Aunado al aumento de las actividades informales, las crisis económicas y la consolidación o crecimiento de estructuras de mercado muy concentradas han facilitado una creciente concentración del ingreso. Está ya suficientemente documentado que la excesiva concentración del ingreso dificulta la recaudación pues, por un lado, se tiene un amplio sector con reducida capacidad para generar ingresos lo suficientemente altos para ser gravados o bien que se producen en el sector informal; por otro lado, la concentración de la riqueza, en un escenario de legislación débil, actúa en favor de la evasión y elusión fiscales.<sup>5</sup>

Una consideración adicional a los intentos de reforma fiscal ocurridos en las décadas recientes es que, a excepción de la reforma de 1980, cuando se introdujo el IVA, y la reciente creación del llamado IETU, todas las otras modificaciones han ocurrido en periodos posteriores a una crisis económica. Es decir, han sido propuestas o modificaciones fiscales orientadas a resarcir la pérdida de ingresos del sector público, resultado de la recesión. Si bien esto puede ser entendible en el contexto de una política económica orientada a reducir los desequilibrios fiscales —particularmente en la década de los ochenta—, no debe ser sorprendente que la carga fiscal como proporción del PIB no haya aumentado. Es curioso, por ejemplo, que en épocas de fuertes recesiones económicas en México, se han hecho modificaciones fiscales para aumentar los ingresos públicos cuando, en principio, una medida de esa naturaleza se antoja recesiva. No deja de sorprender también que, en los periodos de crecimiento, por diversos motivos, los intentos de reforma fiscal o se han pospuesto o se han abortado, como sucedió en los años recientes. Aunque esto es hasta cierto punto racional, desde una perspectiva político-electoral revela una falta de visión económica de mediano y largo plazos.

Finalmente, hay un último punto que valdría la pena destacar en el análisis del periodo. Con frecuencia se arguye que la carga fiscal, como país, es baja, pero es también cierto que, por lo reducido de la base tributaria, la carga por contribuyente activo puede resultar muy elevada. Puesto en palabras simples, hay un segmento importante de agentes económicos que por elusión o evasión no pagan impuestos y, en consecuencia, los que sí pagan terminan soportando una carga

<sup>5</sup> R. Burgess y N. Stern, "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI, 1993, pp. 762-830. Incluso puede afirmarse que en buena medida la concentración excesiva de mercado es resultado de un esquema legal débil.

fiscal muy elevada. Lo anterior se hace más patente si se toma en cuenta que los márgenes de deducciones son en México relativamente reducidos, lo que significa que la tasa efectiva, a diferencia de la nominal que puede ser competitiva a nivel internacional, termina siendo elevada

## SITUACIÓN FISCAL DE MÉXICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

### *Ingresos*

En la sección anterior se intentó hacer una breve evaluación de las características más sobresalientes del largo e inacabado proceso de reforma fiscal en al menos las últimas tres décadas. A efectos de complementar dicho análisis, esta sección intenta ubicar la situación fiscal de México en el contexto internacional, a fin de tener algunos parámetros de referencia, adicionales a los elementos ya esbozados.

Los cuadros IV.3, IV.4 y IV.5 presentan un comparación de estructuras tributarias por bloques de países latinoamericanos, asiáticos e industrializados. Quizá lo primero a destacar es que si se compara a México con algunos países de América Latina, la recaudación total, como proporción del PIB, no es esencialmente distinta. Lo que sí es evidente es que México está subordinado a los ingresos petroleros. Dicho de otra forma, parecería que la necesidad de una reforma fiscal estaría fundamentalmente orientada a incrementar la recaudación para cubrir esa dependencia y dejar la atadura de las fluctuaciones en el precio internacional del petróleo. Destaca que, incluso con relación a países asiáticos, la carga fiscal total de México tampoco es muy diferente. En este punto es quizá importante recordar que, con frecuencia, para efectos de comparaciones internacionales se utiliza como referencia los impuestos no petroleros; pero, en el caso de los países que no son productores de petróleo, para hacer la comparación correcta sería también necesario descontar los ingresos asociados al comercio interno del petróleo y sus derivados. Lo anterior, por supuesto, no cancela el argumento de que una reforma fiscal necesitaría producir de tres a cinco puntos porcentuales del PIB, a fin de eliminar la dependencia de los recursos derivados de las exportaciones petroleras.

Una segunda consideración que surge es que las comparaciones internacionales deben ser tomadas con cautela. La carga fiscal de México, en relación con la de los países de la OECD, es muy reducida. Sin embargo, ya en la sección anterior se comentó que si bien esto es correcto, la base fiscal tan reducida en países como México implica que la carga fiscal de los contribuyentes activos puede resultar muy elevada. A ello habría que añadir que este tipo de comparaciones, para que sean válidas, suponen que la cantidad y calidad de los servicios públicos de los países comparados sean las mismas. En la sección siguiente se hará referencia al gasto público y se abordará con más detalle este punto.

Cuadro IV.3  
Recaudación / PIB (2002), países latinoamericanos

<i>Concepto</i>	<i>Argentina**</i>	<i>Chile</i>	<i>El Salvador*</i>	<i>Guatemala</i>	<i>México*</i>
1. Recaudación / PIB	17.73	18.17	10.88	10.63	15.43
2. ISR / PIB	4.91	4.61	3.21	3.00	5.04
2.1 ISRPF / PIB	3.18		1.18		
2.2 ISR emp. / PIB	1.72		2.02		
3. Contrib. a la seg. soc. / PIB	3.15	1.46	2.39	0.26	1.55
4. Imp. a la propiedad / PIB	2.35	0.70	0.08	0.00	0.26
5. Imp. dom. bienes y servicios / PIB	5.25	11.16	6.48	6.28	9.20
5.1 IVA / PIB	3.26	8.03	6.11	4.74	3.45
5.2 Imp. especiales s/product. / PIB	1.70	2.27	0.37	1.24	1.57
5.3 Otros / PIB	0.29	0.85	0.00	0.31	4.18
6. Comercio exterior / PIB	0.59	0.94	1.07	1.24	0.60
7. Otros impuestos / PIB	4.64	0.76	0.04	0.10	0.34

\* Para el año 2000.

\*\* Para el año 2001.

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total. Cada cifra fue calculada según los datos originales, a excepción del rubro 5.3 que se obtuvo por diferencia, ya que no se reportó información en este rubro.

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics: Yearbook*; FMI, *International Financial Statistics*.

Cuadro IV.4  
Recaudación / PIB (2002), países asiáticos

<i>Concepto</i>	<i>Filipinas</i>	<i>Indonesia*</i>	<i>Korea*</i>	<i>Tailandia</i>	<i>Singapur</i>
1. Recaudación / PIB	12.34	13.15	15.40	15.79	13.50
2. ISR / PIB	5.63	6.52	5.73	5.14	6.98
2.1 ISRPF / PIB			3.00	1.90	
2.2 ISR emp. / PIB			2.73	3.24	
3. Contrib. a la seg. soc./ PIB		0.42	3.39	0.56	
4. Imp. a la propiedad / PIB	0.01	0.57	0.47	0.32	0.84
5. Imp. dom. bienes y servicios / PIB	3.65	5.40	7.04	8.47	4.18
5.1 IVA / PIB	1.64	3.85	4.15	3.55	1.39
5.2 Imp. especiales s/producción / PIB	1.42	1.20	2.67	4.30	0.56
5.3 Otros / PIB	0.60	0.34	0.22	0.61	2.22
6. Comercio exterior / PIB	2.40	0.66	0.95	1.79	0.45
7. Otros impuestos / PIB	0.64	0.01	1.20	0.07	1.06

\* Para el año 2001.

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total. Cada cifra fue calculada según los datos originales, a excepción del rubro 5.3 que se obtuvo por diferencia, ya que no se reportó información en este rubro.

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*; FMI, *International Financial Statistics*.

Cuadro IV.5  
Recaudación / PIB (2002), países industrializados

<i>Concepto</i>	<i>Canadá</i>	<i>Dinamarca</i>	<i>Estados Unidos*</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Suecia*</i>	<i>Suiza*</i>
1. Recaudación / PIB	29.02	47.49	21.52	29.38	38.69	22.81
2. ISR / PIB	15.53	29.35	13.93	13.70	21.71	12.94
2.1 ISRPF / PIB		26.45	12.08	10.56	17.99	
2.2 ISR emp. / PIB		2.84	1.50	3.14	3.73	
3. Contrib. a la seg. soc. / PIB	5.66	2.70	7.27	7.40	15.49	7.83
4. Imp. a la propiedad / PIB	3.58	1.74	3.01	1.99	1.44	2.77
5. Imp. dom. bienes y servicios / PIB	8.70	16.15	4.37	13.42	12.65	6.86
5.1 IVA / PIB	2.73	9.74		6.65	8.61	4.12
5.2 Imp. especiales s/product. / PIB	0.82	5.18	0.50	3.57	3.24	1.73
5.3 Otros / PIB	5.16	1.23	3.87	3.20	0.79	1.01
6. Comercio exterior / PIB	0.28		0.21			0.25
7. Otros impuestos / PIB		0.01		0.27	0.13	

\* Para el año 2001.

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total. Cada cifra fue calculada según los datos originales, a excepción del rubro 5.3 que se obtuvo por diferencia, ya que no se reportó información en este rubro. En los rubros 6 y 7 para algunos países no hubo información para algunos países. En el caso del IVA, en Estados Unidos no hay.

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics: Yearbook*; FMI, *International Financial Statistics*. Periodo anual terminado en el 30 de septiembre.

Una tercera cuestión importante a destacar es que, con alguna frecuencia, se argue que existe una tendencia mundial a ver en los impuestos indirectos un pilar fundamental de los sistemas tributarios. Dicha argumentación, en nuestra opinión, requiere de más estudio y verificación empírica. Sin acudir a un análisis temporal, un simple corte transversal —que se comprueba de la comparación de los cuadros referidos y que se consolida si se amplía la muestra— evidencia que, conforme más desarrollado es un país, más parece descansar en el impuesto al ingreso, y dentro de éste, el impuesto al ingreso de las personas físicas. Es decir, el impuesto a la renta de las empresas pierde importancia relativa, lo que seguramente es el resultado del perfeccionamiento de los padrones de contribuyentes, así como del mayor control y seguimiento de los contribuyentes.

No es del todo claro que como tendencia mundial, los impuestos indirectos hayan ganado importancia relativa frente a los impuestos al ingreso. En todo caso, se podría argumentar que ante la imposibilidad de mejorar la recaudación por concepto de impuestos al ingreso, algunos países, particularmente los que están en vías de desarrollo, han recurrido a los impuestos al consumo. Ello, en alguna medida, revela poco avance en materia tributaria para gravar de manera creciente los ingresos. Aquí es importante tener en mente, como afirman Slemrod y Yitzhaki,<sup>6</sup> que los aspectos administrativos terminan siendo determinantes en el diseño de los esquemas tributarios, más allá de las recomendaciones normativas de la teoría económica.

A riesgo de simplificar, parecería que la estructura fiscal de los países es un buen indicador del grado de desarrollo. Así, los países más atrasados, con mercados internos débiles, dependen mucho de los impuestos al comercio exterior. Conforme esas naciones avanzan y desarrollan un mercado interno más grande, ganan en importancia relativa los impuestos al consumo interno, y en menor medida los impuestos al ingreso, siendo de importancia que el mercado interno depende mucho de los impuestos a los ingresos de las empresas. En países más avanzados ganan importancia relativa los impuestos al ingreso y, dentro de este rubro, los impuestos a los ingresos de las personas físicas.

En suma, las consideraciones de esta sección y los parámetros recaudatorios internacionales sugieren que, en efecto, México tiene un rezago fiscal que podría ser equivalente a los ingresos petroleros. En otras palabras, una reforma fiscal exitosa podría ser aquella que lograra incrementar alrededor de cuatro puntos porcentuales del PIB los ingresos no petroleros, a fin acabar con la volatilidad propia de las fluctuaciones internacionales en los precios de este recurso natural.

<sup>6</sup> J. Slemrod y S. Yitzhaki, "Tax Avoidance, Evasión, and Administration", en *Handbook of Public Economics*.

*Gastos*

A raíz de la sección anterior y a la luz del debate público más reciente en torno a la necesidad de una reforma fiscal en México, surge la pregunta sobre la magnitud o alcance que una reforma tal debería tener en los próximos años. Quizá la mejor forma de aproximarse a una respuesta razonable sea preguntarse de qué tamaño es y ha sido el sector público en México, y entonces compararlo con las cifras de países con grado similar de desarrollo. El cuadro IV.6 intenta proporcionar una medida de ese indicador, ya que presenta la proporción del gasto del gobierno central con relación al PIB para un grupo de países con un grado de desarrollo más o menos similar a México.

Cuadro IV.6  
Gasto del gobierno central, % del PIB, 2004

México	19.7
Corea	18.6
Argentina	18.3
Chile	18.4
Colombia	22.9
Costa Rica	22.7
El Salvador	17.0
Perú	17.1
Singapur	15.5

Fuente: World Bank, *World Economic Indicators*, 2006.

Como se observa, en 2004 la cifra para el caso mexicano fue 19.7%, muy cercana del resto de los países del grupo. En otras palabras, si se considera tanto ingreso como gasto público en México y se le compara con países de parecido desarrollo, parecería no existir diferencias significativas. A este respecto es posible decir que frente a los rezagos acumulados por décadas en materia, por ejemplo, de educación y salud, sería muy deseable que la recaudación fuera lo suficientemente grande como para financiar un gasto público más elevado que las órdenes de magnitud representadas en el cuadro IV.6. Sin embargo, es importante tener

en mente que finalmente el gasto público proviene de una reducción equivalente en el gasto privado y, en consecuencia, de una carga fiscal muy elevada, que si no está respaldada por un incremento significativo en el ingreso nacional puede resultar recesiva y hasta convertirse en un obstáculo al crecimiento económico. Quizá el mejor ejemplo de este extremo lo constituye la economía brasileña, cuya carga fiscal supera los 35 puntos porcentuales en relación al PIB y, en la actualidad, una de las grandes reformas pendientes es reducirla.

Parece, entonces, que el gran reto hacia adelante, es decir, una reforma fiscal exitosa, sería financiar el gasto presente con impuestos no petroleros, de forma que el gasto público no se viera sujeto a los vaivenes del precio internacional de ese energético. Como ya se comentó en la sección anterior, esto implicaría aumentar la carga fiscal no petrolera en aproximadamente tres y cinco puntos porcentuales del PIB. Quizá el segundo gran reto, que tendría que ser visto como parte central de una misma reforma fiscal, es incrementar significativamente la eficiencia del gasto público. La reciente experiencia con el aumento internacional del petróleo, de 2002 a 2007, y la previa, a finales de la década de los años setenta, sugieren que si no se modifica la forma en que tradicionalmente se ha gastado en este país, el resultado puede ser no sólo que no se hayan logrado inversiones rentables, sino también que se haya desperdiciado la oportunidad de acumular un fondo de contingencia para enfrentar los periodos de precios internacionales de petróleo bajos. Esto se comentará con más detalle en la sección siguiente.

#### REFORMA FISCAL

Las consideraciones en las secciones anteriores plantean que una reforma fiscal, en el México de hoy, debe rebasar el aspecto puramente tributario y ser, efectivamente, una reforma fiscal, es decir, incorporando tanto ingreso como gasto públicos. Algunas investigaciones sugieren que en países con gasto público ineficiente, una reforma fiscal exitosa exige modificaciones importantes en la forma como se gasta.<sup>7</sup>

No es el propósito de este artículo analizar cómo deberían reformarse los esquemas de gasto en México, pero puede aventurarse que la tarea es muy grande, difícil y, sin duda, de largo plazo. Habría que modificar estructuras muy enraizadas en un sistema político que si bien es democrático, por lo mismo exige cambios graduales para ir venciendo los obstáculos en el terreno político. El aumento de la carga tributaria sin modificaciones a la estructura y eficiencia del gasto, como hasta ahora se ha hecho, no sólo es insuficiente, sino también no deseable.

<sup>7</sup> Véase R. Burgess y N. Stern, "Taxation and Development", *op. cit.*.

A fin de avanzar un poco con esta argumentación, puede plantearse, a manera de ejemplo, el periodo reciente en que México pudo “beneficiarse” de los aumentos en el precio internacional del petróleo. Los ingresos adicionales por concepto de exportaciones petroleras representaron aproximadamente los ingresos que se estimaba produciría la iniciativa de reforma fiscal, planteada al inicio del gobierno de Vicente Fox. Sin embargo, si se analiza aunque sea de manera superficial la forma en que se ejerció el gasto adicional resultante de los excedentes petroleros, se observa que 50% de éstos se canalizaron como gasto en infraestructura a los gobiernos estatales.

Lo anterior parecería razonable, de no ser por el hecho de que, a diferencia del gasto federal que se ha transparentado en un grado importante, la rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales deja mucho que desear. Más aún, la marcada dependencia de esos gobiernos en materia de transferencias federales no ha contribuido a la creación de mecanismos de responsabilidad fiscal en las entidades federativas, ya que su esfuerzo tributario tiene poca o nula vinculación con los recursos a gastar y, particularmente, con la forma en que éstos se ejercen.<sup>8</sup> Es curioso, por ejemplo, que una práctica de los gobiernos estatales frente a este aumento fue la de canalizar parte de los ingresos por participaciones hacia gasto corriente, anteriormente destinados a gasto de inversión. El resultado fue que en el transcurso de 2006, el aumento en el gasto corriente fue cercano a 30%, frente a un incremento en el gasto de inversión no mayor a 3 por ciento.

A este respecto existe abundante literatura empírica que sugiere la existencia del llamado “efecto matamoscas” (*flypaper effect*): con frecuencia, el aumento en las transferencias a los gobiernos subnacionales no necesariamente se ve compensado por una reducción equivalente en otros rubros de gasto, lo que resulta un gasto público estatal más grande.<sup>9</sup> Esto, en el contexto de un esquema de gasto poco transparente, refuerza el argumento de que una reforma fiscal que no modifique sustancialmente el esquema de gasto es indeseable.

Una reingeniería del gasto requeriría de mecanismos eficientes de rendición de cuentas en las dependencias federales, estatales y municipales, lo que implica reformar de raíz la estructura de las relaciones fiscales intergubernamentales, así como toda la legislación en que se sustenta. La experiencia de las últimas décadas en México muestra que los cambios importantes en materia de coordinación

<sup>8</sup> Véase H. Sobarzo, “Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México. Un sistema fiscal representativo”, *El trimestre económico*, vol. LXXIII, núm. 292, 2006.

<sup>9</sup> Véanse E. M. Gramlich, “Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature” en W. Oates (comp.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*; S. Gamkhar y W. Oates, “Asymmetries in Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings”.

fiscal han ocurrido sólo cuando ningún gobierno, de los diferentes ámbitos involucrados, ha experimentado reducción de recursos. En otras palabras, si se quiere modificar la estructura de relaciones fiscales intergubernamentales, como parte de una reforma al gasto, quizá el único escenario de éxito sea una reforma fiscal que, al momento de aumentar la recaudación tributaria, garantice que ningún gobierno “pierda” como resultado de los cambios.

No es éste el espacio para discutir la forma que estos cambios deberían tomar, pero es en principio deseable que los gobiernos estatales se vieran más involucrados en el proceso recaudatorio a fin de que, en alguna medida, su gasto y la eficiencia de éste dependiera en mayor medida de su propio esfuerzo recaudatorio. Ello le imprimiría más responsabilidad fiscal al proceso en su conjunto. Por su parte, el gobierno federal debe privilegiar más un objetivo nivelador, frente a la fuerte heterogeneidad regional del país.

#### REFORMA FISCAL DE 2008

Antes de formular la sección de conclusiones, conviene hacer referencia, si bien de manera muy breve por lo reciente de su puesta en marcha, a la introducción del IETU a partir de enero de 2008. Sus contribuyentes son las empresas y las personas físicas con actividad empresarial. La base del impuesto es, esencialmente, el valor agregado, ya que se aplica a la diferencia entre los ingresos totales y los gastos materiales. La mecánica del impuesto consiste en que se pagará, a partir de 2008, una tasa general de 16.5% sobre la diferencia entre los ingresos y los gastos, o bien la tasa vigente del actual ISR, cualquiera que resulte mayor. Esta tasa subirá a 17% en 2009 y 17.5% en 2010. Sin duda, la gran ventaja de este nuevo impuesto es que actúa como complemento al ISR. Desde su propia concepción está diseñado para gravar a aquellos contribuyentes que, por ley, están exentos o tienen algún tratamiento especial en la ley del ISR. Visto así, el nuevo impuesto, efectivamente, va en la dirección de ampliar la base de contribuyentes, que es una característica deseable en el proceso de reforma fiscal.

Otro elemento importante del nuevo impuesto es que permite la deducibilidad en 100% de las inversiones, por lo que se espera que, con el paso de los años, sirva como un buen estímulo en el crecimiento de ésta. Previo a su puesta en marcha, se especuló mucho respecto a sus posibles impactos negativos en el empleo; pero, sin duda, en el mediano y largo plazos esta característica de deducibilidad habrá de contrarrestar o paliar dichos efectos. Las estimaciones iniciales del gobierno suponían un crecimiento adicional de la recaudación del orden de dos puntos porcentuales del PIB; el reporte de los dos primeros meses desde su aplicación hace referencia a un crecimiento en la recaudación de 40% sobre lo originalmente estimado.

Es aún muy prematuro hacer una evaluación de este nuevo gravamen, pero algunas consideraciones podrían aventurarse. Primero, evaluado en un contexto amplio, la aprobación del IETU muestra que la opción de gravar el consumo, en lugar del ingreso, no es la única, como con frecuencia se llegó a afirmar en los intentos previos de gravar con IVA a medicinas y alimentos. Esta consideración es importante por la fuerte concentración del ingreso, típica de un país como México, independientemente de que en el futuro se lleven a cabo modificaciones en los impuestos indirectos. Dicho lo anterior, está todavía por verse la fortaleza legal del impuesto frente a eventuales acciones legales en su contra. Este aspecto requiere de observación puntual en los próximos meses, ya que existen experiencias de reformas fiscales que han fracasado por los problemas operativos propios de la legislación.

Un segundo aspecto importante es la inclusión de algunas medidas adicionales; por ejemplo, hacia delante se modifican los criterios de reparto de recursos a las entidades federativas, tomando en cuenta la evolución del PIB estatal. Si bien este criterio contribuye a mejorar las normas de reparto, es a todas luces insuficiente, pues mantiene el fuerte esquema de dependencia de las transferencias federales a los estados. Podría incluso decirse que dicho esquema se refuerza si se tiene en mente que una parte sustancial de los excedentes petroleros se transfiere sin mayores mecanismos de control a las entidades. En este aspecto, es indudable que se requiere involucrar más activamente a los estados en sus propios procesos de recaudación.

Por último, parece inevitable que la coexistencia del IETU y el ISR hace la tributación más costosa desde el punto de vista administrativo, y buena parte de estos costos recae sobre el propio contribuyente, lo cual constituye un aspecto claramente negativo de la reforma. Que el IETU sustituirá al ISR es algo que no es todavía claro, pero mientras subsistan ambos, esa característica negativa prevalecerá.

En suma, podría decirse que, de manera muy prematura, el impuesto ofrece una alternativa a los impuestos indirectos, amplía la base de contribuyentes y fomenta la inversión. Pero por otro lado, complica más el ya de por sí caro y complicado proceso administrativo, sobre todo para el propio contribuyente. La reforma es de muy poco alcance en lo que se refiere a una mejora en los procesos de eficiencia del gasto y, particularmente, en la mejora del esquema de relaciones fiscales intergubernamentales.

Un punto que deberá ser objeto de análisis en el futuro cercano es la incidencia del impuesto en diversos aspectos, sobre todo en niveles de ingreso, ya que, a diferencia del ISR que potencialmente tiene capacidad de incidir de manera progresiva, el IETU pierde esta ventaja toda vez que su base no está determinada por los niveles de ingreso y, en este sentido, es conceptualmente más cercano al IVA.

## CONCLUSIONES

Las consideraciones expuestas brevemente en este artículo conducen al menos a dos grandes conclusiones. La primera es que una reforma fiscal exitosa exige dos grandes transformaciones: ampliar la base de contribuyentes y reformar de fondo el esquema de gasto público. La ampliación de la base de contribuyentes es un proceso complicado y, sin duda, habrá de darse de manera gradual, procurando reformas que más que aumentar los ingresos en el corto plazo, intenten, en la medida de lo posible, simplificar el proceso recaudatorio y crear incentivos para la incorporación a la base de un número mayor de contribuyentes. Las acciones de los últimos años han apuntado en esa dirección, pero se requiere profundizar el proceso. Hasta ahora, el sistema tributario en México ha transitado en lo que podría llamarse un círculo vicioso, en el que el reducido y errático crecimiento económico ha “adelgazado” la base de contribuyentes, lo que a su vez ha hecho que los recursos públicos sean insuficientes para convertirse en complementos efectivos al proceso de desarrollo. Ante la falta de crecimiento se ha recaudado poco, lo que ha influido en un crecimiento económico insuficiente; si éste amplía gradualmente la base de contribuyentes y, en consecuencia, la recaudación, entonces el círculo podría convertirse en virtuoso. Es decir, es cierto que para el crecimiento se requiere de una reforma fiscal, pero también para una reforma fiscal se requiere del crecimiento económico. Las condiciones de estabilidad económica de los últimos años constituyen una buena base de arranque.

La segunda conclusión de este artículo es que para que este círculo se convierta en virtuoso, se requiere también que el gasto público se modifique en sus estructuras a fin de que se convierta en un complemento del proceso de crecimiento económico. Las experiencias recientes con los excedentes resultantes de altos precios del petróleo en los mercados internacionales sugieren que, de no ocurrir una reforma profunda que haga el gasto público más eficiente, es quizá más deseable que el gasto permanezca en manos de los particulares.

Como se puede intuir, estos cambios exigen transformaciones graduales que seguramente rebasan los periodos sexenales y, por esa misma razón, son poco atractivos desde la perspectiva política electoral. Ya se mencionó que estos cambios deberán involucrar no sólo a los tres ámbitos de gobierno, sino también una buena cantidad de sectores y agentes económicos, desde organizaciones sindicales, hasta organismos del sector privado. Muchas de estas transformaciones implicarán también ajustes importantes a la legislación, los cuales requerirán de previos consensos políticos. En consecuencia, muchos de estos cambios deberán ocurrir de manera gradual. Visto así, si se piensa en la magnitud y el alcance de las modificaciones para una reforma fiscal exitosa, se entiende entonces que, fiscalmente hablando, México es un país con muy importantes rezagos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2006), *World Economic Indicators*, Banco Mundial, Washington.
- Burgess, R. y N. Stern (1993), "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI, The American Economic Association, Nashville, pp. 762-830.
- Cantalá, D., J. Sempere y H. Sobarzo (2005), *Evasión fiscal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas*, SAT, SHCP, México.
- Fondo Monetario Internacional (2003), *Government Finance Statistics Yearbook*, FMI, Washington.
- \_\_\_\_\_ (2004), *International Financial Statistics*, FMI, Washington.
- Gamkhar, S. y W. Oates (1996), "Asymmetries in Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings", *National Tax Journal*, vol. 49, núm. 501-511, National Tax Association, Washington.
- Gil Díaz, F. y W. Thirsk (2005), "La prolongada reforma fiscal en México", *Gaceta de economía*, suplemento, año 5, núm. 9, ITAM, México.
- Gramlich, E. M. (1977), "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en W. E. Oates (comp.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Heath-Lexington, Massachusetts, pp. 219-239.
- Slemrod, J. y S. Yitzhaki (2002), "Tax Avoidance, Evasion, and Administration", en A. J. Auerbach y M. Feldstein (comps.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, Elsevier, Oxford, Reino Unido.
- Sobarzo, H. (2006), "Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México. Un sistema fiscal representativo", *El trimestre económico*, vol. LXXIII, núm. 292, Fondo de Cultura Económica, México.



## V. LOS CAMINOS DE UNA REFORMA FISCAL INTEGRAL

ROGELIO RAMÍREZ DE LA O

En este trabajo se discute la estrategia fiscal del gobierno mexicano, particularmente el gasto público y los impuestos. El argumento es que los problemas fiscales, más que a externalidades, obedecen primordialmente a las políticas adoptadas por el gobierno. Éstas han consistido en reducciones en las tasas de impuestos y facilidades a las empresas bajo el objetivo de una “modernización”, sin antes consolidar el sistema y crear una cultura suficientemente fuerte de cumplimiento entre los contribuyentes. Como derivación de este problema, al no materializarse una mayor tasa de crecimiento de la economía ni de la recaudación, el gobierno se ha apoyado en forma creciente en el ingreso petrolero y ha tratado de ampliar la base de los impuestos indirectos, con poco éxito.

En la primera sección se discuten los problemas estructurales de ingreso y gasto públicos. La segunda parte se ocupa de las tendencias de las finanzas públicas y el riesgo de seguir dependiendo del ingreso petrolero. En la tercera se analiza una estrategia alternativa y gradual de reforma fiscal, basada en gran medida en el plan que un numeroso grupo de especialistas y quien esto escribe elaboramos para Andrés Manuel López Obrador, como parte de su programa durante la campaña presidencial de 2006. Es posible que este plan hoy sea diferente a la luz de acontecimientos que en ese año no habían sucedido. Por lo mismo, no se le puede atribuir a López Obrador ni a los especialistas que lo apoyan responsabilidad en la estrategia que aquí se propone, aunque los rangos esenciales siguen siendo los mismos. En la cuarta sección se presentan varias conclusiones y recomendaciones con vistas a la necesidad que tiene México de retomar la discusión sobre la reforma fiscal.

### PROBLEMA FISCAL ESTRUCTURAL

La baja recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) de las empresas obedece a varios privilegios fiscales que favorecen a las empresas grandes. Sin embargo, desde el punto de vista económico, no es claro que estos privilegios hayan aumentado la inversión en México, por lo menos no al grado de contribuir al aumento de la tasa de crecimiento de la economía o de la recaudación como proporción del Producto Interno Bruto (PIB). Un primer problema es que esta última es baja,

no mayor al 10.5% desde principios de los años noventa, a pesar de que varias reformas fiscales han incentivado la inversión y han acercado los criterios del sistema impositivo mexicano en materia de ISR a los criterios estadounidenses.

Ante los bajos resultados en la recaudación, no es claro que el aumento de ésta haya sido el principal motivo de esas reformas. En particular, desde finales de los ochenta y durante los noventa, el gobierno mexicano quería reducir las tasas de impuestos sobre la renta como lo había hecho Estados Unidos, bajo el razonamiento de que esto resultaría en mayor inversión, crecimiento y eventualmente recaudación. Además de que haría a México más competitivo para atraer inversión extranjera directa. Pero al no materializarse el aumento esperado por estos cambios, el formato básico de la reforma no se cuestionó, y el gobierno simplemente aumentó su dependencia del petróleo como fuente de ingresos. Esto es un error. Aunque abundante, este ingreso no se puede considerar como asegurado para el largo plazo, debido al agotamiento de las reservas y a la variación de sus precios en el tiempo.

El segundo problema es que un ingreso fiscal bajo no es necesariamente malo si el gasto es bajo, pero en el caso de México es muy malo, porque los gobernadores ocupan el creciente ingreso petrolero para financiar el gasto corriente, en lugar de dedicarlo a la inversión. Al cabo de los últimos años se han acumulado necesidades imperiosas de inversión que hoy no pueden satisfacerse ni siquiera en el mediano plazo.

Como tercer problema tenemos la poca inversión pública en energía, infraestructura y servicios públicos, lo que causa que los costos internos y externos de las empresas sean innecesariamente altos, tanto para insumos como para costos de transporte, tiempos de entrega y seguridad. En un proceso de creciente globalización, las empresas mexicanas pierden competitividad. Y al no haber recursos suficientes para satisfacer las necesidades de inversión en el sector energético, el gobierno ha recurrido a la inversión indirecta (Pidiregas), es decir, obras hechas por el sector privado con sus propios recursos y pagadas por el sector público en anualidades después de que se completan los proyectos. La inversión indirecta salva en el corto plazo el problema de falta de recursos presupuestales. Pero en el mediano plazo sus amortizaciones comienzan a abultarse. Más aún, la mayoría los de proyectos de Pidiregas han presentado un problema de rigidez en la composición del costo del proyecto, así como insuficiente transparencia y falta de bases para comparar sus costos con los de proyectos alternativos.

El cuarto problema es la creciente participación de estados y municipios en el gasto. Esto se refleja no sólo en el renglón de las participaciones federales, sino en varios de los proyectos de inversión que el gobierno federal se compromete a llevar a cabo (por ejemplo, los apoyos al campo), los cuales de manera creciente responden a prioridades de estados y municipios, que pueden divergir de las prioridades federales. La inversión de estados y municipios, en particular de obra

pública, en principio es deseable. Sin embargo, en la práctica el sistema adoptado por México, de darles una creciente participación en ingresos federales, ha llevado a la situación absurda de que los gobiernos estatales y municipales, poco preocupados por la recaudación o la evasión fiscales en sus áreas de influencia, mantienen presión constante sobre el gobierno central para que ceda partes crecientes de los ingresos federales.

## TENDENCIAS

El cuadro V.1 muestra que desde finales de la presidencia de Ernesto Zedillo a los últimos años del gobierno de Vicente Fox, el ingreso tuvo un aumento de un billón 200 000 millones, 53.3% en términos reales o 6.4% anual en términos reales. Casi la mitad se obtuvo del ingreso derivado del petróleo, que aumentó en 520 000 millones. De éstos, aproximadamente la mitad proviene de derechos por la extracción y el resto son cobrados por Pemex y enterados al gobierno.

Se puede observar que en el sexenio de Vicente Fox, el incremento del ingreso tributario fue únicamente 16.9% (2.6% anual), es decir, 336 000 millones de pesos, y que se derivó en mucha mayor proporción del aumento en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que del Impuesto Sobre la Renta (ISR).

En los ingresos tributarios, el papel del IVA ha aumentado como fuente de recaudación, al haberse reducido las tasas del ISR y haberse creado facilidades para incentivar la inversión mediante créditos fiscales. Así, cuando a principios de la presente década el IVA representó 31% del ingreso tributario, en 2006 su participación aumentó 43%. El cuadro V.1 también muestra el incremento acelerado del gasto: 45.1% en términos reales, 6.4% anual; y, particularmente, el gasto corriente: 48.8% en términos reales, 6.9% anual. Dentro de este último, los salarios muestran un aumento moderado de solamente 21.4%. Sin embargo, el poco aumento es un tanto engañoso, ya que el gobierno federal ha optado por la subcontratación de servicios personales y otros servicios. De ahí que, al englobar los materiales, suministros, subsidios, apoyos y transferencias en un solo renglón (llamado "otros" en el cuadro V.1), se obtiene una mejor idea de la trayectoria del gasto corriente. Este renglón creció 4 veces más que la tasa de crecimiento de los salarios.

En el mismo cuadro vemos la reducción de la inversión directa en 4%, -0.6% anual, y un aumento de la inversión indirecta de 133.6%. Esta última partida no representa proyectos llevados a cabo por el sector privado en el año referido, sino el pago de amortizaciones de proyectos anteriores cuyos vencimientos de deuda van madurando. Sólo hasta entonces los proyectos Pidiregas tienen un registro en el gasto fiscal, y únicamente por la parte de su costo que se vence ese año. Finalmente, se observa que el aumento de las participaciones federales a estados casi se duplicó.

Cuadro V.1  
Ingreso y gasto público 1999-2008  
(miles de millones de pesos)

	1999-2000	2006	2007	Crecimiento 2000-2006 por año	Crecimiento real % 2007	Enero-julio 2008
Ingreso	1 072	2 263	2 263	7.4	-0.1	19.6
Relacionado con petróleo	340	861	880	10.7	-3.6	11.4
Tributario	552	888	1 001	2.6	1.2	-4.1
IVA	170	380	409	8.4	-1.1	8.4
Renta	237	448	527	5.4	3.4	13
Gasto	1 129	2 255	2 438	6.4	0.0	12.4
Corriente	645	1 322	1 475	6.9	0.7	12.4
Salarios	364	610	654	3.3	-1.3	4.1
Otros	280	710	836	10.7	3.4	20.2
Inversión directa	73	97	147	-0.6	17.4	18.4
Inversión indirecta	55	177	197	15.2	0.6	24.9
Servicio deuda	183	250	239	-0.1	-6.8	-11.1
Participaciones	159	329	332	7.0	-4.2	23.4

Fuente: SHCP (varios años), *Estadísticas sobre finanzas públicas*, <[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas\\_opportunas/esp/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_opportunas/esp/index.html)>.

En el cuadro V.2 se muestra que como proporción del PIB, el gasto público creció 2.3% hasta 2006. Este aumento ha continuado en los dos años de la administración actual. En 2007 aumentó 1.2% del PIB, pasando de 24.7% a 25.5%; en 2008 sigue aumentando más aún, entre 1.5% y 2.0% adicionales, vista la tendencia hasta julio.

Cuadro V.2  
Tendencias de las finanzas públicas, 1992-2007, porcentajes

	1992	1999-2000	2006	2007
Ingreso	24.8	21.2	24.7	25.5
Petróleo	6.2	6.7	9.4	9.0
Tributario	10.6	11.0	9.7	10.2
IVA		3.4	4.1	4.2
Renta	5.0	4.7	4.9	5.4
Gasto	30.5	22.3	24.6	25.4
Corriente	18.3	12.8	14.4	15.1
Salarios	8.3	7.2	6.6	6.7
Otros	7.2	3.8	5.3	8.6
Inversión directa	5.2	1.5	1.1	1.5
Inversión indirecta	1.3	1.1	1.9	2.0
Servicio deuda	2.9	3.6	2.7	2.4
Participaciones	2.3	3.2	3.9	3.4

Nota: Para la estimación del PIB a precios corrientes se utilizó la serie con base 1993, y para los años posteriores se utilizó el PIB estimado en los presupuestos federales.

Fuente: Presidencia de la República (varios años), *Informe presidencial: Anexo estadístico*.

Aquí cabe una aclaración importante. Los datos del PIB nominal que hemos utilizado son los publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en precios corrientes hasta principios de 2008, en una serie consistente que permite la comparación con la de los primeros años de los noventa. No obstante, en 2008 el INEGI hizo un cambio de base a 2003, el cual resultó en un PIB nominal mucho más alto. Este valor del PIB alteraría nuestras estimaciones de finanzas públicas como porcentaje del PIB, pero no la tendencia que mostramos al aumento del gasto. Sin embargo, la serie nueva no está disponible para años anteriores a 2003, por lo que seguimos utilizando los datos de la serie anterior (pesos corrientes base 2003), ya que lo importante es considerar la tendencia y no la participación en un solo año. Las estimaciones del PIB nominal provienen de los *Criterios generales de política económica* hasta 2007 y del docu-

mento más reciente, de 2008, de la Secretaría de Hacienda: *Presupuesto de gastos fiscales 2008 y 2009*. El PIB nominal utilizado en este presupuesto es consistente con el que se utiliza en los cuadros mostrados.

El cuadro V.2 muestra que el ingreso aumentó 3.5%, de éste 2.7% se explica por los ingresos relacionados con el petróleo. En otras palabras, el incremento del ingreso se ha destinado al circuito de gasto de los gobiernos federal y estatales y no a la inversión directa. Y aun tomando en cuenta la inversión indirecta, la participación de la inversión pública en el PIB sólo aumentó de 2.6% a 3% del PIB, a pesar del incremento extraordinario en el ingreso petrolero.

Además de la estructura poco sana y las tendencias comentadas, ahora se han acumulado necesidades de inversión en infraestructura, por lo que no se hizo en los años noventa. Éstas son de alrededor de 50 mil millones de dólares por año, según pronunciamientos del gobierno y estudios de organismos especializados del sector privado. Es posible, incluso, que esta cifra sea pequeña si se incorpora la necesidad de aumentar significativamente la inversión en exploración de petróleo, refinación y petroquímica, pues hay una demanda insatisfecha para estos productos que se tienen que importar, no siempre en óptimas condiciones de transporte o de seguridad de abastecimiento.

Arriba mencionamos las amortizaciones por los proyectos de Pidiregas que se programan para los próximos años en niveles muy altos. Por ejemplo, para el periodo 2007-2012, los compromisos de Pemex para amortizar Pidiregas suman más de 516 mil millones de pesos de 2006, sin incluir intereses por 182 000 millones más. El abultamiento de amortizaciones implica que el gobierno puede verse obligado a seguir utilizando el financiamiento de Pidiregas, al no tener suficientes recursos presupuestales para pagar los vencimientos de Pidiregas anteriores. De esta manera, las ventajas de los Pidiregas para el gobierno, por no contabilizarse como gasto inmediato, ya hace tiempo que se perdieron. Otra fuente de presiones presupuestales son los subsidios y apoyos a los productores agrícolas, el seguro popular, los subsidios a la gasolina y al diesel, los aumentos de salarios para maestros y las pensiones de empleados públicos, al haberse convertido de un sistema solidario a uno de cuentas individuales durante los años de transición. Así, la suma de presiones fiscales adicionales a las ya reflejadas en el aumento del gasto, hasta 2008 oscila entre 2% y 4% del PIB, dependiendo de la inversión pública que se haga, de las tasas de interés y de posibles contingencias económicas y sociales, como demandas de apoyo oficial para productores o de consumidores.

El reto estructural para el sistema fiscal es enorme. Aunque ya estaba presente desde mediados de los noventa, no se había manifestado con la crudeza que hoy lo hace, ya que hasta muy recientemente el gobierno cobró conciencia de la necesidad de invertir más en energía. Tampoco estaban contemplados los crecientes subsidios a consumidores y productores, los cuales se han ido materializando en

la medida en que los problemas del sector agrícola van madurando, y que por lo mismo demandan acciones de las autoridades. Dos ejemplos de ello son el maíz y el azúcar. Si bien el gobierno, en principio, no tiene por qué subsidiar actividades del sector privado, un primer problema es la gran masa de desempleo sin alternativas de sustento, la cual aumenta la migración hacia Estados Unidos, la economía informal, la delincuencia y el crimen. Aunque gran parte de esta problemática se gestó durante los ochenta y noventa, sus efectos no se habían reflejado con tanta fuerza. Por esa razón, los subsidios, casi obligados por las circunstancias, se convierten en una restricción muy seria para las finanzas públicas. Más aún, representan contingencias que el gobierno no puede estimar, pues se materializan en cualquier momento en que hay cambios exógenos desfavorables, como una desaceleración en Estados Unidos.

Por lo anterior, es grave que el gobierno no haya tenido una respuesta clara o convincente para un problema estructural de esta magnitud. Al contrario, su propuesta fiscal sigue estando basada en pequeñas adecuaciones al sistema impositivo —limitadas siempre por la posible oposición del Congreso—, con las cuales compra tiempo para transitar a lo que supone es un nuevo escenario, en donde ciertos cambios estructurales son factibles. Sin embargo, éstos no están bien definidos por el gobierno ni mucho menos prenegociados con ninguno de los grupos políticos que van a influir en la decisión final.

En estas condiciones, el gobierno sigue reduciendo la tasa del ISR y otorgando incentivos a las empresas, al tiempo que aumenta la carga de impuestos a los asalariados e insiste en cubrir sus faltantes de ingreso tributario con el IVA, como vía ideal de recaudación. Al no tener la autorización del Congreso para aplicar IVA en alimentos y medicinas, tuvo que recurrir a la creación de un nuevo impuesto, el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU). Hay que enfatizar que el gobierno no propuso al Congreso la aplicación del IVA a alimentos y medicinas —hasta hoy tratados con una tasa de cero—, sino que simplemente se guió para su propuesta al Congreso por lo que mostraban las encuestas de opinión pública y las indicaciones verbales de los líderes del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta estrategia gradualista, presentada como reforma fiscal, está lejos de ser realmente una reforma. El IETU nunca podrá, por su diseño, sustituir cambios directos en el ISR o el IVA. Simplemente fue una manera en la que el gobierno pensó que, con un impuesto “de control”, limitaba las ventajas del ISR actual y del IVA, sin tener que explicar que lo que se proponía era reducir o eliminar dichas ventajas. La crítica a la política fiscal del gobierno se explica en los siguientes incisos:

- 1) Posponer el gasto de inversión para impedir un déficit fiscal a la larga ha frenado la capacidad de crecimiento de la economía y hace más difícil la creación de empleo. Nuestra experiencia desde los años ochenta, cuando la inversión pública tuvo una contracción dramática, es que la economía

informal creció y con ésta se generalizó la evasión fiscal. La economía informal opera no sólo al margen del sistema oficial de impuestos, sino también de salubridad y uso del suelo, que ya representan problemas muy serios para muchas ciudades.

- 2) Lo limitado de la recaudación y la dificultad de lograr aumentos mediante nuevos impuestos o la ampliación de los ya existentes —como la aplicación del IVA en medicinas y alimentos— implica que el gobierno debió, desde hace mucho, reducir su tamaño y con ello su gasto corriente, así como haber entrado en acuerdos con los gobiernos estatales para cuidar la eficiencia del gasto federal que se transfiere a las entidades. Aún a estas alturas, el gobierno no ha hecho nada para reducir su gasto corriente y, por el contrario, lo sigue aumentando.
- 3) La utilización del ingreso petrolero para suplir la falta de ingreso tributario significa utilizar un recurso no renovable para financiar un gasto que en su gran mayoría es corriente y no se transforma en riqueza permanente. Esta política no sólo es inoportuna, sino peligrosa. Además, maximiza la extracción independientemente de la reposición de reservas. En el caso de México, dadas las necesidades de recursos, hay un agotamiento prematuro, evidente en la sobreexplotación de Cantarell. Por su gran dimensión, este campo debió haber sido preservado, limitando la extracción hasta lograr un mayor dominio de las técnicas de recuperación secundaria.
- 4) El aumento de la recaudación con el IETU, aun cuando se cumpliera, sería 1% del PIB, lo que resulta oneroso para los contribuyentes que tienen que administrar un impuesto más, cuando la administración del ISR y del IVA ya es muy costosa.
- 5) El IETU ha planteado problemas muy difíciles de resolver para sectores completos, como agricultores, transportistas y procesadores de alimentos. Además, las empresas intensivas de mano de obra barata enfrentan el bajo acreditamiento fiscal por el costo de su nómina. Esto significa que en salarios bajos —que no causan ISR o sólo lo reducen— no hay mayor retención. Los empleadores no pueden acreditar más que esta retención. El gobierno trató de crear una compensación contra este sesgo mediante un subsidio al salario; sin embargo, en la práctica la compensación es incompleta y el resultado final es una mayor carga de impuestos no sólo para el empleador, sino también para el empleado.
- 6) Aunque no se puede afirmar que el IETU afecta a las empresas que tienen pocos recursos para invertir, en la mayor parte de los casos así es. Por una parte, permite la deducción inmediata de las inversiones en activo, incluyendo inventarios de productos; por otra, impide la deducción de los pagos de interés por la deuda. Así, las empresas que invierten con sus propios recursos pueden deducir el costo en el mismo año fiscal, pero no las que tienen que

utilizar deuda para financiar sus inversiones, ya que los intereses de ésta no son deducibles. Como la mayoría de las empresas mexicanas son medianas y pequeñas y están muy limitadas en sus disponibilidades de efectivo, este tratamiento favorece a las grandes empresas, al darles una forma sencilla de reducir la base gravable, lo cual las medianas y pequeñas no pueden generalmente utilizar.

- 7) El IETU tiene una tasa muy alta si se toma en cuenta que es un impuesto sobre el flujo de efectivo de la empresa, con mínimas deducciones. Como ya se mencionó, para reducir esta base se necesita un proceso acelerado de inversión o compras de activos. La ausencia de éste, una base tan amplia y la tasa del impuesto —de 16.5% para el primer año y en ascenso en los años siguientes— representan una carga fiscal que en la mayoría de los casos supera la tasa de utilidades de las empresas.

#### ESTRATEGIA ALTERNATIVA

La estrategia alternativa se basa en la premisa de que el ISR es resultado de una evolución progresiva y de cambios que en gran medida lo han modernizado y adaptado a la realidad global. Sin embargo, requiere de adecuaciones según la experiencia y el principio de equidad, sobre todo cuando los cambios de la última década aumentaron la desigualdad social y hubo una carga desproporcionada sobre la clase media y trabajadora. Si bien lo deseable es un sistema fiscal simple, también es cierto que todo sistema debe ser equitativo y atender transacciones de los contribuyentes cada vez más complejas, lo cual lo hace inevitablemente complicado. Consecuentemente, el sistema no puede prescindir de los impuestos directos, al ingreso, en escala progresiva, aun cuando también utilice el IVA, cuyas ventajas de sencillez para recaudarse deben reconocerse.

Así, para las circunstancias actuales de México, la vía idónea para mejorar la recaudación, simplificar el sistema y dar certidumbre reside en la modernización del ISR, haciendo los cambios que eliminen huecos y deficiencias.

Pero antes de abordar los cambios más importantes en el ISR, es indispensable corregir la mala imagen que tiene el gobierno como administrador de recursos del contribuyente. Las acciones más contundentes para ello son una dramática reducción en el gasto público corriente y el combate a la corrupción. De otra forma no será factible ningún incremento duradero en la carga fiscal efectiva de personas o de empresas. El gobierno mexicano, a lo largo de muchos años, ha ido perdiendo credibilidad y confianza, lo cual se refleja en los altos niveles de gasto en las esferas oficiales, incluyendo sueldos más altos que en los países desarrollados para jefe de Estado, secretario, subsecretario o director general. En adición a lo anterior, la burocracia mexicana dispone de estructuras administrati-

vas muy extendidas que en muchos casos se ocupan de las agendas personales de los funcionarios y no del Estado. Que el gobierno nunca haya hecho una amplia auditoría de su personal, cargas de trabajo y gastos administrativos es revelador, cuando la mayor parte de empresas privadas reducen su gasto administrativo casi permanentemente. Una vez considerada la prioridad de reducir el gasto, se debe revisar el costo de los regímenes fiscales especiales que dispensan a sectores o a determinadas transacciones del tratamiento general, resultando en una carga fiscal por debajo de la tasa que corresponde al régimen general. En otras palabras, si estos regímenes especiales fueran eliminados, habría un aumento en la recaudación.

Para el presupuesto de 2007 la SHCP estimó los datos que se presentan en el cuadro V.3. El ISR lo pagan empresas y asalariados, éstos vía retención del impuesto. Como puede verse, la carga de la contribución que hacen las empresas y los asalariados es muy parecida en tamaño, sólo que los asalariados reciben una parte mucho menor del ingreso nacional (29%) que las empresas (59%), según las cuentas nacionales. Lo anterior sugiere que los asalariados, y en particular los que están sujetos a la retención en la nómina, están contribuyendo con una parte proporcionalmente alta, mientras que las empresas contribuyen con una parte mucho menor.

Cuadro V.3  
Distribución de carga del ISR, porcentaje del PIB

	<i>Empresas</i>	<i>Asalariados</i>
2001	2.7	2.2
2002	2.7	2.4
2003	2.4	2.5
2004	2.1	2.4
2005	2.4	2.2
2006 (p)	2.8	2.1

(p): preliminar

Fuente: SHCP, *Proyecto de presupuesto de egresos, 2007*, <<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2007/index2.html>>.

Así, lo equitativo sería que al modificar los regímenes especiales, el costo recayera menos en los asalariados y más en las empresas. Por la misma razón, hoy no sería justo extender la tasa general del IVA a las medicinas y alimentos. Si bien es cierto que esta tasa cero permite que muchas empresas procesadoras de alimentos recuperen el IVA recaudado —lo que tiene un costo fiscal alto que no necesariamente beneficia al consumidor—, también lo es que el impacto de eliminar la tasa cero recaería principalmente sobre los consumidores de alimentos y medicinas, que dedican partes proporcionalmente altas de sus ingresos a la adquisición de dichos bienes. Es, por lo tanto, más conveniente eliminar primero los huecos en el ISR para las grandes empresas, que son las que mayormente utilizan los regímenes especiales en el ISR. En particular, la consolidación fiscal y la depreciación acelerada de activos son dos vías por las cuales las grandes empresas reducen significativamente la carga efectiva de impuestos, lo que en mucha menor medida las pequeñas empresas pueden hacer.

La consolidación fiscal implica la suma de pérdidas de empresas controladas y pertenecientes a un mismo grupo, como parte de las utilidades gravables del grupo. La depreciación acelerada de activos es aprovechada por las empresas pequeñas, medianas y grandes, pero son estas últimas las que hacen las mayores inversiones. Si en lugar de la depreciación acelerada, se mantuvieran los mismos ritmos de depreciación fiscal y de la depreciación contable, y si ambos correspondieran razonablemente la vida útil de los activos, las empresas podrían seguir depreciando sus inversiones sin que hubiera un costo tan alto para el erario. La desventaja de este cambio para las empresas grandes es que tendrían menos posibilidades de reducir la carga efectiva. Pero la ventaja para la economía es que las expansiones de empresas estarían principalmente apoyadas por criterios estrictamente económicos y de rentabilidad de largo plazo, y no por estrategias fiscales.

Así, la eliminación de unos cuantos huecos en el ISR sería capaz de generar, como se sugiere en el cuadro V.4, hasta 1.9% del PIB. Es factible que las adecuaciones se inicien con una meta menos ambiciosa que la eliminación de todos los regímenes especiales para empresas, como el combate a la evasión en todos los sectores de contribuyentes, lo cual aceleraría los primeros pasos de esta reforma.

En lo que toca a los regímenes especiales en el ISR para persona físicas, la mayor parte de éstos se relacionan con los créditos fiscales a los bajos salarios. Aunque es posible encontrar fuentes adicionales de ingreso, lo sobresaliente es que con la situación actual no parecería realista esperar más que 2% del PIB en ISR adicional. Este monto, sin embargo, representaría un enorme avance en comparación con otros cambios del pasado, y, más aún, si fuera apoyada por una campaña contra la evasión, tendría gran potencial de crecimiento en el futuro.

Para la economía informal es necesario aplicar un régimen simplificado, al igual que para las empresas pequeñas. El reto de incorporar a la economía informal debe entenderse como un proyecto de varios años, en el que incluye me-

jorar la imagen del gobierno y la aplicación estricta de sanciones a la evasión y la corrupción. La mayor parte de este sector no ha encontrado posibilidades de empleo formal bien remunerado, y no cuenta con servicios públicos adecuados, desde seguridad pública hasta salud y educación.

Cuadro V.4  
Costo fiscal de regímenes especiales 2007

	<i>Estructura</i>	<i>% del PIB</i>	<i>Estimación 2008</i>
Costo de regímenes	100	5.4	7.4
ISR empresarial	34.8	1.9	1.5
ISR personas físicas	23.4	1.3	0.9
IETU	0	0	0.9
IVA	36.1	1.9	2.0
IEPS, ISAN, ISTUV	3.5	0.2	1.9
Estímulos fiscales	2.2	0.2	0.1

Fuente: SHCP, *Presupuesto 2007*.

A corto plazo, los cambios deberían ser pocos y con alto impacto recaudatorio. En el mediano plazo se pueden hacer más adecuaciones a todo el sistema y no sólo al ISR, pero sólo a partir de una secuencia lógica y una vez equilibradas las cargas de las empresas y los asalariados, con la incorporación de la economía informal y, sobre todo, con los ahorros obtenidos de la reducción del gasto corriente. Así, la secuencia de la agenda de reforma debería ser la siguiente:

- 1) Reducción del gasto público corriente.
- 2) Reconstrucción de la figura del gobierno como un administrador honesto y eficiente, y combate a la corrupción.
- 3) Cierre de huecos en el ISR para personas morales y combate a la evasión.
- 4) Régimen simplificado para la economía informal.

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los contrastes entre distintos proyectos de reforma fiscal son grandes, aun cuando el análisis técnico de impuestos sugiera la conveniencia de aplicar uno u otro impuesto. En realidad, cada país debe adoptar la mezcla de impuestos que mejor responda a sus circunstancias. Hoy la agenda de política fiscal está estancada por-

que el gobierno no se decide a reducir el gasto corriente, no puede cobrar rigurosamente los impuestos de los grandes contribuyentes y no da muestras de querer considerar propuestas alternativas. El resultado es que depende crecientemente del ingreso petrolero, lo que a la larga le creará un enorme faltante de recursos, ya sea por una baja de precios o del volumen del petróleo.

El gobierno no se ha propuesto un plan serio para reducir el tamaño de su burocracia, única fuente inmediata para liberar recursos en grado sustancial. La disminución de gasto público que se planteó en 2007 fue 0.5% del PIB a lo largo de cinco años, cuando el aumento de 2000-2006 fue 1.6% y en 2007-2008, de 2 puntos más. La propuesta alternativa era de una reducción de 100 000 millones de pesos en el primer año, pero hoy tendría que ser de 200 000 millones. Si a esta reducción en el gasto corriente —aproximadamente 2% del PIB— se suma 2% de recaudación adicional, incluyendo el combate a la evasión, el Estado tendría el margen de maniobra indispensable para enfrentar las apremiantes necesidades de inversión física y social.

El gobierno intentó aplicar el IVA a las medicinas y los alimentos, pero por restricciones políticas no pudo hacerlo. En su lugar creó el IETU, cuando el ISR aún padece de huecos excesivos y está por lo tanto inacabado. La propuesta alternativa es fortalecer el ISR con cambios claros que eliminen huecos y den certidumbre de largo plazo. El gobierno siempre ha mantenido el principio del secreto fiscal, de tal manera que ni siquiera el Congreso puede saber lo que contribuye una empresa en particular. La propuesta alternativa es que esta información se conozca y que las empresas puedan saber lo que pagan sus competidores, como un principio de transparencia. Así, el contribuyente que paga bien sus impuestos exigirá al gobierno que cobre bien a los demás.

Actualmente la estructura fiscal es inviable por los altos costos de la burocracia y la reducida aportación del ingreso tributario no petrolero. La autolimitación que el gobierno se ha impuesto al no gravar a los grandes contribuyentes empresariales, según su capacidad para generar ingresos, ha resultado contraproducente, pues a la larga le ha impedido construir infraestructura e invertir en educación y ciencia, lo cual atraería más inversiones. Por el contrario, la evidencia es que los regímenes especiales no se han reflejado en una mayor tasa de inversión bruta fija para la economía y, desde luego, tampoco en una mayor recaudación como porcentaje del PIB.

Es deseable que la discusión de reforma fiscal incluya una evaluación del desempeño de la actual agenda del gobierno, la cual ya se describió en términos de crecimiento económico, inversión, empleo y equidad. También es indispensable que el gobierno reduzca su gasto corriente. Mientras no esté dispuesto a considerar estos temas a fondo y a impulsar una auténtica modernización del sistema fiscal, ni importan las adecuaciones que haga, éstas no van a dar resultados medianamente promisorios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cámara de diputados (2008), *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de egresos de la federación correspondiente al ejercicio fiscal*, H. Congreso de la Unión, México.
- Presidencia de la República (varios años), *Informe presidencial. Anexo estadístico*, Poder Ejecutivo Federal, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007), *Proyecto de presupuesto de egresos 2007*, <<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2007/index2.html>>.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Presupuesto de gastos fiscales*, <[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/mejora\\_continua/100\\_7307.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/mejora_continua/100_7307.html)>, consultado en enero.
- \_\_\_\_\_ (varios años), *Estadísticas sobre finanzas públicas*, <[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas\\_oportunas/esp/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html)>.

## VI. LAS REFORMAS PARA LOS MERCADOS FINANCIEROS EN MÉXICO: ¿NECESARIAS Y SUFICIENTES?<sup>1</sup>

ÓSCAR ÁLVAREZ MACOTELA Y ALFONSO MERCADO GARCÍA

### INTRODUCCIÓN

En este estudio se parte de la premisa de que la capacidad de las reformas legales para contribuir al crecimiento y consolidación de los mercados financieros es parcial e indirecta, ya que el desarrollo de éstos involucra una amplia diversidad de factores en la práctica. No obstante, se parte también de que las reformas tienen sentido cuando es previsible que su implementación influya favorablemente, y que además lo hagan en grado significativo.

Las reformas legislativas pueden indirectamente favorecer la expansión y el florecimiento de los mercados financieros si incrementan la percepción entre un amplio número de agentes económicos, con el fin de contar con mecanismos legales creíbles y eficientes para defender sus intereses económicos. Si dicha percepción es genuina y generalizada, es lógico suponer que un mayor número de agentes económicos convergirán en el proceso de captación y canalización de recursos financieros (*intermediación financiera*), lo que a su vez es probable que detone el florecimiento de negocios, en especial si el contexto político y económico no es adverso.

Durante el periodo 1975 a 2005, se llevaron a cabo importantes transformaciones en el ámbito de la intermediación financiera en México, impulsadas por el Estado por medio de reformas legislativas. Aunque la conveniencia de dichas reformas ha sido poco cuestionada —exceptuando las realizadas para estatizar la banca en 1982—, es poco claro el grado en que tales reformas han sido realmente necesarias y, en su caso, suficientes para alcanzar los objetivos oficiales con que se justificaron.

El sector bursátil es uno de los segmentos de la intermediación financiera hacia los cuales el Estado mexicano ha canalizado mayores recursos presupuestarios y humanos durante las tres últimas décadas. Sería de esperarse que con tales apoyos institucionales este sector desempeñase su función económica con mayor

<sup>1</sup> Una versión preliminar y reducida de este capítulo se publicó en la revista *Comercio exterior*. Agradecemos a la revista su venia para publicar la presente versión más elaborada y actualizada. Véase O. S. Álvarez Macotela y A. Mercado García, “Intermediación financiera en México: ¿reformas necesarias y suficientes?”, *Comercio exterior*, 57 (10), pp. 858-872.

eficacia respecto de la situación previa a dichos apoyos. De una revisión general al periodo referido, se observa que el mercado bursátil ha tenido una relevancia incipiente y un crecimiento efímero como fuente de financiamiento en los hechos.<sup>2</sup> Como se explica a continuación, no parece que las reformas legislativas implementadas en México en esta materia, hayan permitido progresar en la materialización de la desiderata con que se ha justificado la intervención activa del Estado en el devenir de la intermediación financiera.

#### REFORMAS BURSÁTILES Y BANCARIAS

El cambio estructural financiero ha sido relevante en las últimas tres décadas y ha estado asociado a varios cambios en las reglas oficiales destinadas a robustecer la actividad de oferentes, demandantes e intermediarios de financiamiento. Esta sección revisa dichos cambios, especialmente la Ley del Mercado de Valores (LMV).

##### *Introducción de la Ley del Mercado de Valores y sus principales reformas*

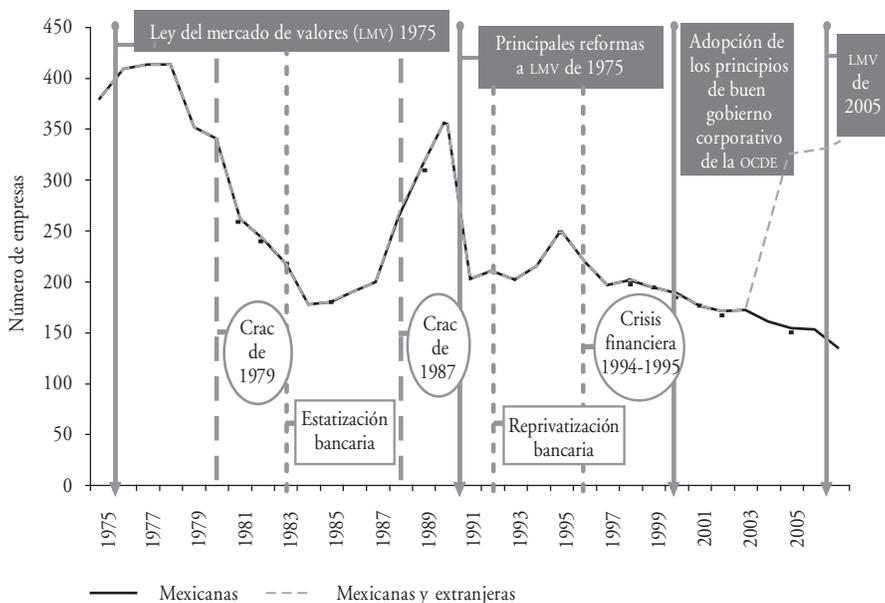
La legislación en materia del mercado de valores tuvo sus orígenes en la finalidad de promover al sistema bursátil como un mecanismo idóneo para captar recursos financieros nacionales, así como canalizar grandes capitales hacia el sector empresarial mexicano. Con este propósito, se dotó a la intermediación bursátil de un ordenamiento jurídico especial: la Ley del Mercado de Valores (LMV). Aunque el marco legal en este ámbito ha tenido múltiples reformas, cabría calificar como estructurales a tres de ellas: *a*) la introducción de la primera ley en enero de 1975;<sup>3</sup> *b*) la aprobada en diciembre de 1989, que en gran parte respondió a la intención de contrarrestar la pérdida de confianza en las casas de bolsa por parte del gobierno y del público inversionista, exacerbada a raíz de los conflictos aso-

<sup>2</sup> O. S. Álvarez Macotela y A. Mercado García, *op. cit.*

<sup>3</sup> Llama la atención leer hoy la exposición de motivos de la LMV de 1975, pues se plantea como una medida institucional para combatir el raquitismo de la intermediación bursátil en México: “El sistema financiero mexicano muestra un desarrollo importante, existiendo hoy en día, principalmente a través de las instituciones de crédito, un mercado de dinero y capitales de significación, en el que destaca el correspondiente a operaciones a corto plazo. No obstante lo anterior, nuestro mercado de valores es reducido; su crecimiento ha sido, en general, raquíutico y, en algunos lapsos, ha sufrido fuertes regresiones. Países con un producto nacional menor que el de México [...] cuentan desde hace muchos años con un mercado de valores substancial. Para tratar de corregir la debilidad de nuestro mercado de valores [...] [e]l propósito del proyecto que ahora se presenta es [...] proveer al mercado de valores de un marco institucional adecuado, condición necesaria, si bien no suficiente, para su desarrollo” (“Ley del Mercado de Valores”, Diario Oficial de la Federación, México, 2 de enero de 1975).

ciados al *crac* de 1987; y *c*) la efectuada en diciembre de 2005, en vigor a partir de julio de 2006, que respondió en modo particular a la desconfianza en el manejo de las empresas emisoras, por razones específicas de la sociedad mexicana que se sintetizan en la expresión coloquial “empresas pobres y empresarios ricos”. La percepción general de dicha desconfianza se acentuó con la amplia difusión de conflictos asociados con algunos abusos ocurridos respecto de empresas listadas en bolsas de valores extranjeras entre 2001 y 2004.<sup>4</sup>

Gráfica VI.1  
Cantidad de empresas listadas en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), por periodos de las principales reformas y eventos extraordinarios para la intermediación financiera en México, 1974-2006



Fuente: Óscar Álvarez Macotela, *Securities Law and Informal Redress: and Institutional Analysis of Equity Market Development in Mexico (1975-2005)*, tesis doctoral, Universidad de East Anglia, School of Development Studies, Norwich, Inglaterra, 2008.

<sup>4</sup> B. Husted y C. Serrano, “Corporate Governance in Mexico”, *Journal of Business Ethics*, vol. 37, núm. 3, 2002, pp. 337-348; Jorge Familiar, “Gobierno corporativo en México. Evolución, avances y retos”, Segunda Reunión del Foro Regional sobre el Sector Financiero; L. Martínez y R. Romero, “La importancia de la definición de los derechos de propiedad en el efecto de los tratados de libre comercio sobre la inversión extranjera directa”, Documento de investigación, núm. 2004-2002, 2004.

La introducción de una legislación específica para el mercado de valores mexicano —y sus reformas hasta diciembre de 2005— se correlaciona con una tendencia de notoria disminución en el número de empresarios mexicanos. Éstos obtienen financiamiento mediante el intercambio de una parte de las acciones de sus empresas por capital fresco en el mercado de valores, como se ilustra en la gráfica VI.1.

A partir de la gráfica VI.1 se derivan las siguientes tres observaciones relevantes:

- a) El número de empresas bursátiles en México ha venido declinando, sobre todo después del *crac* de 1987.
- b) Las crisis económicas y financieras y las subsecuentes medidas de solución han desalentado la entrada de nuevas empresas bursátiles y han reducido su salida del mercado bursátil mexicano.
- c) A partir de la adopción de los principios de buen gobierno corporativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el inicio de la primera década del siglo XXI, se alentó la entrada de nuevas empresas bursátiles extranjeras.

### *Estatización*

La intermediación bancaria comercial, que era realizada hasta entonces por particulares, pasó a ser prerrogativa del Estado en 1982. La naturaleza del propietario es relevante, pues parece determinar en forma considerable el funcionamiento de la intermediación financiera. El crédito total a los sectores no financieros del sector público en el periodo 1982 a 1990 promedió 40% del Producto Interno Bruto (PIB), en tanto que el crédito al sector privado representó 15.5%.<sup>5</sup> Asimismo, el financiamiento otorgado por los bancos al sector productivo cayó de 18% del PIB en 1970 a menos de 13% en 1987, mientras que, en el mismo periodo, el financiamiento bancario que recibió el sector público se incrementó de menos de 1% a 15.9% del PIB.<sup>6</sup> Existe evidencia derivada del análisis de diversos países que muestra que el financiamiento proveniente de entidades estatales se otorga mayormente basado en criterios políticos que económicos. Asimismo, las economías, en las que los gobiernos participan de manera significativa en la propiedad de los bancos, tienen me-

<sup>5</sup> R. Sánchez Tabarés y A. Sánchez Daza, “Desregulación y apertura del sector financiero mexicano”, *Comercio Exterior*, p. 260

<sup>6</sup> G20, “Globalization: The Role of Institution Building in the Financial Sector. The Case of Mexico”, conferencia presentada en la Reunión de ministros y gobernadores de bancos centrales, p. 3.

nores niveles de desarrollo financiero, de crecimiento del ingreso per cápita y de productividad.<sup>7</sup>

El efecto de esta reforma no se limitó a una simple sustitución de dueño de los bancos comerciales, ya que tuvo repercusiones de mayor profundidad tanto en el sector bancario como en otros ámbitos de los sectores financiero y productivo del país. Parte de este efecto se observa en el vínculo entre empresas del sector productivo y entidades financieras.

La estatización de la banca involucró a varias entidades financieras, incluidas algunas casas de bolsa, así como a un número considerable de empresas no financieras, ya que éstas se encontraban estrechamente vinculadas con grupos bancarios, debido a que su control accionario estaba en manos de éstos. Como consecuencia, la expropiación de los bancos implicó en los hechos una transformación que trascendió la esfera de los principales intermediarios financieros, puesto que alteró la organización y el funcionamiento de los grupos financiero-industriales que se habían venido conformando hasta entonces. Con la organización anterior, dichas agrupaciones habían desarrollado la práctica de canalizar financiamientos en condiciones preferenciales a sus propias empresas productivas. Al suprimirse los grupos referidos, hubo un giro en la estructura de la intermediación financiera y en la composición del financiamiento externo del sector productivo en México.<sup>8</sup> La crisis del sistema financiero entre 1983 y 1987 ocasionó que el papel de cada uno de los tres principales actores en el proceso de intermediación financiera —inversionistas, empresas productivas e intermediarios financieros— se tornara menos definido en los hechos. La reestructuración de las grandes empresas industriales y comerciales derivó en el aprovechamiento que algunas de éstas hicieron de sus tesorerías, convirtiéndose en oferentes de cuantiosos y concentrados recursos para financiamiento. Estudios previos indican que estas empresas productivas operaban montos superiores a los manejados por algunos de los bancos nacionalizados. Este poder económico significó una nueva condición estructural para el sistema de intermediación financiera: dichas empresas podían competir con bancos y casas de bolsa, desempeñando, informalmente, la función de intermediarios financieros. Otra implicación de este fenómeno para la economía nacional fue que distorsionó la función de las empresas en su papel teórico de agentes productivos.<sup>9</sup>

La crisis bancaria derivada de los acontecimientos y medidas de estatización adoptadas en 1982 llevó a una gran caída del servicio de intermediación finan-

7 S. K. Majumdar y K. Sen, "The Debt Wish: Rent Seeking by Business Groups and the Structure of Corporate Borrowing in India", *Public Choice*, núm. 130, 2006, pp. 209-223.

8 R. Sánchez Tabarés y A. Sánchez Daza, *op. cit.*, p. 689.

9 C. Garrido, "Nuevos circuitos, mercados y actores en el sistema financiero mexicano", *Análisis Económico*, vol. IX, núms. 18 /19, 1991, p. 11.

ciera, que tradicionalmente habían encabezado los bancos, lo que representó un cambio estructural en el sistema financiero.<sup>10</sup> Este cambio circunstancial dio lugar al mayor auge que las casas de bolsa han tenido en México, al haber asumido un papel protagónico en el proceso de la intermediación financiera, como se ilustra con la expresión “la banca paralela” con que se identificó a las casas de bolsa en aquella época.<sup>11</sup>

### *Reprivatización*

Hacia principios de los años noventa, la banca fue reprivatizada a menos de ocho años de su expropiación. Este nuevo cambio ocurrió en forma gradual entre 1985 y 1992, contrastando con la reforma radical y abrupta de 1982.<sup>12</sup> La reprivatización de los intermediarios bancarios estuvo acompañada por la reorientación del sistema financiero que introdujo reformas legales para permitir y fomentar la conformación de grupos financieros. Dentro de ese sistema, los bancos y las casas de bolsa asumieron distintos papeles, a veces complementarios y en ocasiones alternativos, pero en general experimentando una dominante presencia de los intermediarios bancarios, con diversas implicaciones en la estructura organizacional y de negocios de las agrupaciones financieras; por ejemplo, diferencias en el perfil de la clientela y estilo de negocio que tradicionalmente han adoptado bancos y casas de bolsa en México, así como desigual interés respecto de oportunidades de captación de recursos y de financiamiento, según sea evaluado por una casa de bolsa independiente o por una vinculada a un grupo financiero con preponderancia bancaria.<sup>13</sup>

Por la vía del cambio de reglas formales, la reforma reprivatizadora intentó orientar la estructura de la intermediación financiera acorde a un sistema caracterizado por bancos que tuvieran tres rasgos importantes: *a)* que no fueran controlados por empresas no financieras ni por extranjeros; *b)* que su control accionario quedara en un grupo disperso de individuos; y *c)* que no pudieran controlar empresas no financieras.<sup>14</sup> A pesar de estos objetivos oficiales de la reforma reprivatizadora, los bancos en México son dirigidos por personas que son

<sup>10</sup> R. Sánchez Tabarés y A. Sánchez Daza, *op. cit.*, p. 689.

<sup>11</sup> G. del Ángel y C. Marichal, “Poder y crisis: historiografía reciente del crédito y la banca en México, siglos XIX y XX”, *Historia mexicana*, vol. 52, núm. 3, 2003, p. 704.

<sup>12</sup> R. la Porta, F. López de Silanes y G. Zamarrípa, *Related Lending*, Documento de trabajo, 02-19, p. 12; R. Sánchez Tabarés y A. Sánchez Daza, *op. cit.*, p. 689.

<sup>13</sup> J. Madariaga, “El proceso de conformación de los grupos financieros en México”, Conmemoración del 25 aniversario de la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, A.C.

<sup>14</sup> R. la Porta, F. López de Silanes y G. Zamarrípa, *op. cit.*, p. 12.

también accionistas de control de empresas no financieras o por extranjeros.<sup>15</sup> La estructura propietaria de los intermediarios financieros contribuyó a que se integraran grupos económico-financieros —similares a los que surgieron en México en la época inmediata anterior a la expropiación bancaria de 1982—, pero con la particularidad de que las casas de bolsa adquirieron mayor relevancia.<sup>16</sup> Esto confirma el vínculo especial que ha prevalecido entre los principales intermediarios financieros y las grandes empresas productivas mexicanas.<sup>17</sup> Un examen de las características y proporciones de los créditos relacionados durante este periodo revela los considerables riesgos de este sistema de intermediación financiera, en el que es muy delgada la línea divisoria entre proveedores de capital, captadores-distribuidores y receptores de financiamiento.<sup>18</sup>

Como se infiere de lo anterior, y al comparar las gráficas VI.7 y VI.8, la actual composición del sistema de intermediación financiera contrasta con la que prevalecía antes de la expropiación bancaria. Sin embargo, un factor que parece prevalecer es el estrecho vínculo entre empresas productivas y entidades financieras, materializado en la interrelación entre los diversos dueños y los principales directivos de empresas industriales y financieras, la cual se deja documentada en contratos privados y complejas estructuras corporativas.<sup>19</sup> Las proporciones del vínculo entre empresas industriales y financieras sugiere la existencia de una red social de agentes económicos, con diversos arreglos formalizados mediante estructuras corporativas y contractuales más o menos sofisticadas, dando lugar a financiamientos cruzados como los denominados “créditos entre partes relacionadas”. Esta estrecha vinculación semi-informal explica, en parte, algunas distorsiones que se conocieron públicamente como secuela del salvamento gubernamental al sector financiero tras la crisis de 1995. El aparente surgimiento de un sustancial uso del “crédito de clientes y proveedores” sugiere que, en todos sus niveles, el financiamiento al sector productivo en México se sustenta en un sistema de redes sociales, y no en las instituciones formales conformadas por las organizaciones y reglas oficiales que convencionalmente rigen al sistema financiero.

<sup>15</sup> La estructura de propiedad de los bancos que se observa en México, caracterizada por accionistas que controlan empresas no financieras, es común en varios países en desarrollo como Brasil, Chile, Corea del Sur, Hong Kong, Indonesia, Perú, Sudáfrica y Turquía; dicha estructura contrasta con la situación de países cuyo desarrollo económico se ha apoyado en sistemas financieros con preponderancia bancaria como Alemania y Japón (*idem*).

<sup>16</sup> C. Garrido, *op. cit.*, pp. 10 y 13.

<sup>17</sup> R. Charvel, L. González y D. Olivás, “The Unfulfilled Need of Venture Capital in Mexico”, *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, vol. 6, núms. 4-5, 2006, pp. 308 y 323.

<sup>18</sup> R. La Porta, F. López de Silanes y G. Zamarripa, *op. cit.*, p. 13.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 14.

*Internacionalización*

Parte de las transformaciones contemporáneas del sistema de intermediación financiera mexicano están asociadas a la integración de México a la OCDE en 1994, con la activa participación de la autoridad financiera nacional en el trabajo de organismos internacionales como la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV),<sup>20</sup> y con la membresía de la BMV en la Federación Iberoamericana de Bolsas de Valores (FIABV) y en la Federación Internacional de Bolsas (WFE, antes FIBV, por sus siglas en inglés), además de otras organizaciones internacionales.

La internacionalización del sector financiero impulsada con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), celebrado en 1994, la tendencia hacia la globalización y la crisis financiera de 1995 desencadenaron cambios importantes en la recomposición del sistema de intermediación financiera,<sup>21</sup> entre los que cabe enunciar: *a*) la creciente presencia de inversionistas institucionales —nacionales y extranjeros— y de flujos de inversión extranjera en el mercado bursátil; *b*) la operación de bancos y casas de bolsa extranjeros en territorio nacional<sup>22</sup> compitiendo con intermediarios financieros locales, así como la modificación de las condiciones para otorgar financiamiento; y *c*) el incremento en el uso de financiamiento externo de algunas empresas. Algo importante en el desarrollo de la intermediación financiera es que la inversión captada del exterior entre 1989 y 1994 —fase de desregulación y apertura financiera— no se reflejó en mayor inversión productiva. Aunque parte de la enorme entrada de capital se canalizó a empresas productivas, estos recursos sustituyeron en general al financiamiento de fuentes nacionales en vez de complementarlo.<sup>23</sup>

Entre las reformas financieras del periodo examinado, destacan los diversos cambios al marco jurídico tendientes a la integración de los mercados de capitales de Estados Unidos, Canadá y México, como el TLCAN y diversas reformas en materia del sector financiero, entre las que destacan la LMV y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.<sup>24</sup> Aunque estas reformas parecen no haber influido significativamente en una mayor integración de dichos mercados, uno de los efectos notorios —asociado con los tratados de libre comercio suscritos

<sup>20</sup> J. Davis Arzac, “Innovando para un mejor Mercado”, discurso pronunciado en la XV Convención del Mercado de Valores, p. 5; G20, *op. cit.*

<sup>21</sup> G20, *op. cit.*, p. 6.

<sup>22</sup> Esto se hizo mediante la constitución de sociedades anónimas mexicanas, cuyo capital accionario es controlado por las entidades financieras del exterior.

<sup>23</sup> R. Sánchez Tabarés, A. Sánchez Daza, *op. cit.*, pp. 693, 696-697; en igual sentido, C. Garrido, “Economía, financiamiento y empresas en México. Evolución desde 1995, tendencias y desafíos”, en *Coyuntura microeconómica en América Latina*, p. 9.

<sup>24</sup> F. López Herrera y A. Cabello, “Las bolsas de valores en el área del TLCAN: Un análisis a largo plazo”, pp. 37-61.

por México— es un cambio sustancial en los prestadores de servicios financieros en este país. En materia bursátil, 15 de las casas de bolsa que operaban en México en 2006 eran filiales de entidades financieras del extranjero.

En este periodo se aprecia, adicionalmente, la incorporación de nuevas entidades financieras, como las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles),<sup>25</sup> que son sociedades de información crediticia (buró de crédito), proveedores de precios y administran sistemas para facilitar operaciones con valores. También se observa una mayor relevancia de las empresas valuadoras y de las calificadoras de valores. Asimismo, se establecieron medidas regulatorias, entre las que destacan los requerimientos de capitalización para intermediarios como bancos, casas de bolsa y Sofoles, así como políticas que eviten el permiso de financiamientos por parte de un individuo, procurando que estas decisiones sean tomadas por comités de acuerdo con criterios económico-financieros previamente definidos, considerando parámetros internacionales. En concordancia con esta política, se impulsó el desarrollo de operadoras de sociedades de inversión independientes, cuya administración directa por parte de bancos y casas de bolsa fue suprimida.

Durante este periodo, también hubo reformas sustanciales en el marco legal, especialmente con el propósito de fortalecer e incentivar a los intermediarios bancarios con el otorgamiento de créditos. En este contexto, se elaboró la denominada “miscelánea de garantías de crédito”, que consistió en una serie de reformas a diversos ordenamientos jurídicos para colocar al acreedor en condiciones significativamente más favorables que le ayudaran a recuperar cartera vencida.<sup>26</sup> En 1993 se había iniciado una reforma para la intermediación bursátil en sentido similar, la cual fue extendida a los intermediarios bancarios en el mismo año.<sup>27</sup> Estas reformas, y especialmente la posterior a la crisis bancaria de 1995, no parecen haber sido condición suficiente para incrementar la canalización de financiamiento hacia el sector productivo.<sup>28</sup>

Otra muestra del proceso de internacionalización se observa en el sistema de listado dual —y desigual— que se adoptó en este periodo. Al cierre de 2005, participaban en el mercado accionario alrededor de 177 empresas extranjeras listadas en bolsas de valores de otros países, las cuales captaban una parte de los fondos atraídos por el sistema bursátil de México.<sup>29</sup> Como contraste, aproximadamente diez empresas mexicanas cotizadas en la bolsa local se habían listado en los mercados de Estados Unidos.

<sup>25</sup> O. León Islas, “Auge y transformación de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)”, *Comercio Exterior*, vol. 57, núm. 6, junio de 2007, p. 479.

<sup>26</sup> F. Ciscomani, “La prenda sin transmisión de posesión en México”, *Revista de Derecho Privado*, Nueva época, vol. 2, núm. 6, 2003, p. 13.

<sup>27</sup> O. Álvarez Macotela, *La naturaleza jurídica de la caución bursátil*, p. 206

<sup>28</sup> El crédito bancario al sector privado cayó de 42.9% del PIB en 1994 a 15.6% en 2002, promediando anualmente 24.4% entre 1997 y 2000; G20, *op. cit.*, p. 12.

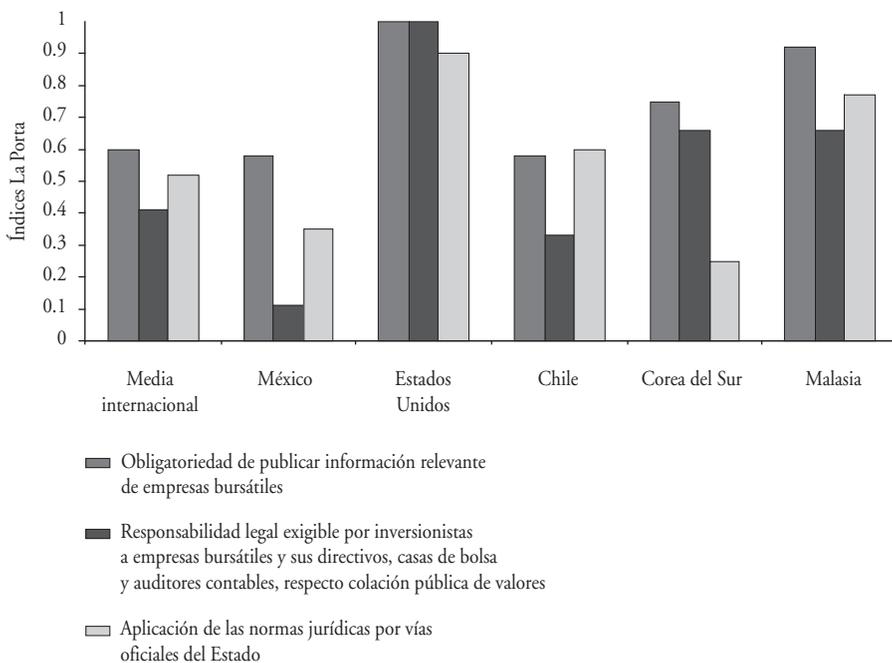
<sup>29</sup> C. Ponce y C. Quirós, “Mercado global BMV: Las empresas del mundo en tu bolsa”, p. 15.

*Crecimiento de la protección legal a los inversionistas*

Uno de los cambios más notables en materia de reforma legal, de la intermediación financiera y en el ámbito mercantil en general, entre 1996 y 2006, consistió en incrementar la protección legal a favor del inversionista, que incluía mayores derechos de propiedad y la agilización de los procedimientos judiciales para hacer valer tales derechos. Los célebres estudios econométricos de Rafael la Porta<sup>30</sup> han sido tomados como parámetro de referencia para evaluar el grado de protección otorgado a los inversionistas en diversos países. Las gráficas VI.2 y VI.3 muestran el caso de México que ilustra un cambio estructural también en este aspecto.

Gráfica VI.2

Índice de protección legal en materia bursátil en México y otros países, 2000



Nota: Las cifras más altas representan superior nivel de protección legal.

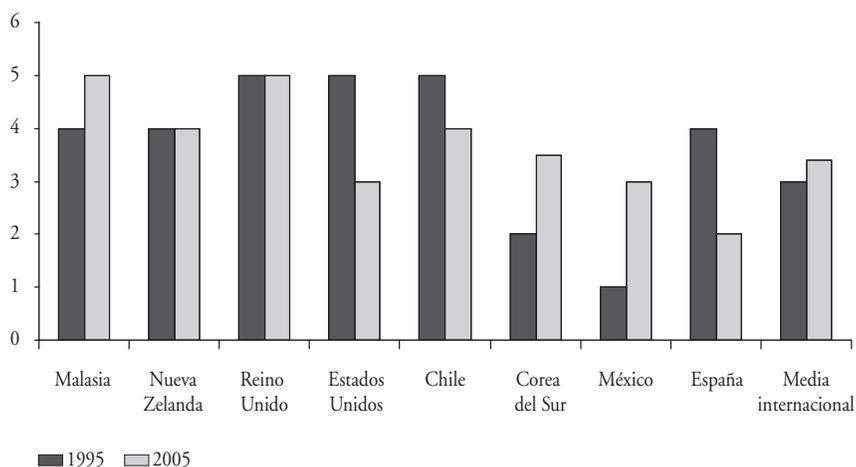
Fuente: Alberto Chong y Florencio Lopez de Silanes, "Corporate Governance and Firm Value in Mexico", en F. López de Silanes y A. Chong Investor (comps.), *Protection and Corporate Governance: Firm-level Evidence Across Latin America*.

<sup>30</sup> R. la Porta, F. López de Silanes y G. Zamarripa, *op. cit.*, p. 14.

En ambas gráficas, destacan los bajos niveles de protección legal para los inversionistas en materia bursátil antes de 1996, porque sugieren poca credibilidad en la aplicación del derecho. Asimismo, sobresale el éxito de las reformas legales para elevar la protección jurídica a los accionistas de empresas bursátiles en niveles similares a los de Estados Unidos, aproximándose a la media internacional. La gráfica VI.2 muestra que en los tres índices de protección legal, México se sitúa por debajo de la media mundial; sobre todo en el segundo, que trata de la responsabilidad legal. Malasia y Chile ofrecen mayores índices de protección legal que México. Corea del Sur tiene más altos índices que México en lo referente a la obligatoriedad de publicar información (índice 1) y la responsabilidad legal (índice 2).

Por otro lado, la gráfica VI.3 indica que de 1995 a 2005 México avanzó en su índice de control de directivos para dar protección legal a los accionistas, llegando al mismo nivel que el de Estados Unidos, y cerró su brecha respecto de la media internacional. Se observa también cómo retrocedieron otros países en esta protección (España, Chile y Estados Unidos). El Reino Unido, Malasia y Nueva Zelanda destacan con altos índices de protección a los accionistas.

Gráfica VI.3  
Índices de control de directivos para la protección legal  
de accionistas en México y otros países, 1995 y 2005



Nota: El índice varía de 0 a 6 y la cifra mayor representa la más alta protección legal a los accionistas.

Fuente: Alberto Chong y Florencio Lopez de Silanes, "Corporate Governance and Firm Value in Mexico", en F. López de Silanes y A. Chong Investor (comps.), *Protection and Corporate Governance: Firm-level Evidence Across Latin America*.

EVOLUCIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA  
Y SU RELACIÓN CON LAS REFORMAS

En el periodo que se revisa en este capítulo, llama la atención el cambio de la estructura financiera en México;<sup>31</sup> la transposición entre los intermediarios financieros tradicionales (bancos e intermediarios bursátiles), el crecimiento de modalidades de intermediación financiera poco convencionales y los cambios extremos en las reglas del juego entre los principales agentes económicos involucrados en la oferta y demanda de financiamiento.

*Empresas bursátiles*

Un primer punto por explorar es el poco número de empresas bursátiles en México si, como se expuso, varias de las reformas apuntaron a aumentarlas. Al respecto, es preciso aclarar que la actividad bursátil en México tiene una antigüedad cercana a su vida independiente, por lo que su raquítico desempeño—diagnosticado tanto a mediados de la década de los setenta como a finales de la década del 2000 por Rius<sup>32</sup> y Chong y López de Silanes—<sup>33</sup> no se explica bajo el argumento de que se trata de una actividad naciente. El mercado accionario ha operado desde 1850, interrumpido sólo en el periodo de inestabilidad económica, política y social de la Revolución. Durante la segunda mitad del siglo XIX, el mercado accionario fue un instrumento para financiar el sector industrial. A principio del siglo XX, el mercado bursátil incluía aproximadamente 110 empresas, de las cuales cerca de noventa correspondían a empresas no financieras, la mayoría dedicadas a la minería.<sup>34</sup>

El número de empresas bursátiles se incrementó hasta alcanzar las 400 antes de la primera reforma legislativa en materia bursátil, representando cerca de ocho empresas por cada millón de habitantes. A partir de 1975 y hasta 2008, la tendencia que se aprecia es de adelgazamiento (gráficas VI.1 y VI.4), pues la proporción de empresas por millón de habitantes era de 1.25 para 2005.

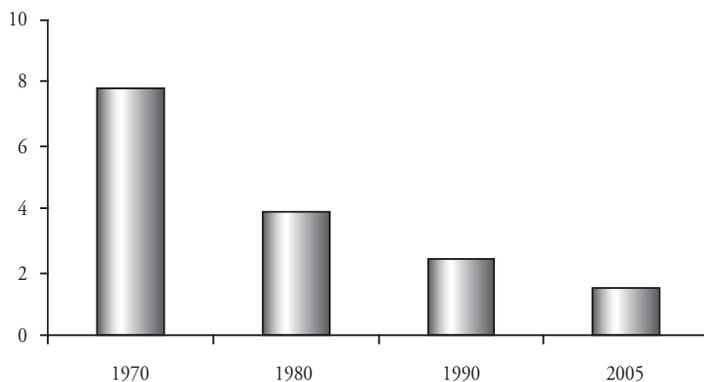
<sup>31</sup> La *estructura financiera* se refiere al conjunto de organizaciones, tecnología y reglas del juego que definen la manera en que se llevan a cabo las actividades financieras en una época y lugar específicos (C. Amo Yartey, “Financial Development: The Structure of Capital Markets, and the Global Digital Divide”, *Information Economic and Policy*, vol. 20, núm. 2, p. 215).

<sup>32</sup> F. Rius Abbud, *Raquitismo bursátil, Escuela de Contaduría y Administración*.

<sup>33</sup> Alberto Chong y Florencio Lopez de Silanes, “Corporate Governance and Firm Value in Mexico”, en F. López de Silanes y A. Chong Investor (comps.), *Protection and Corporate Governance: Firm-level Evidence Across Latin America*.

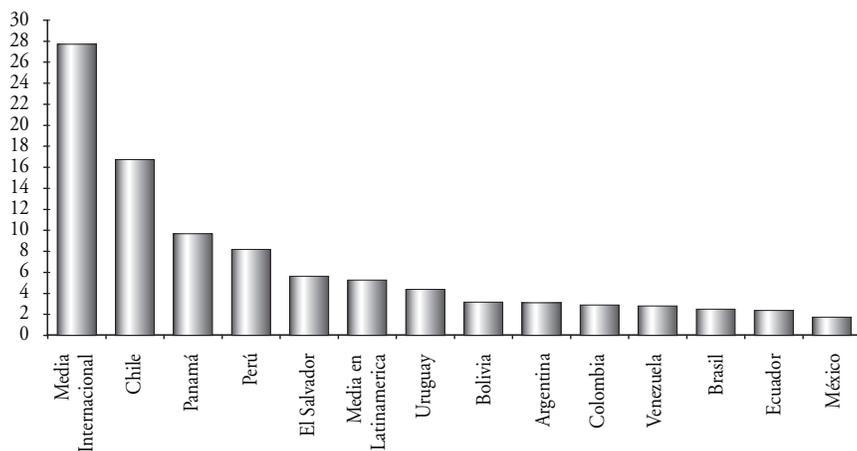
<sup>34</sup> Sobresalen por lo menos sesenta empresas pertenecientes al sector minero, uno de los más importantes para el desarrollo económico de cualquier país y fundamental para México en dicho periodo (Chong y López de Silanes, *op. cit.*, p. 407).

Gráfica VI.4  
Cantidad de empresas bursátiles por millón de habitantes en México



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y BMV.

Gráfica VI.5  
Cantidad de empresas bursátiles por millón de habitantes, 200-2005



Fuente: Alberto Chong y Florencio Lopez de Silanes, "Corporate Governance and Firm Value in Mexico", en F. López de Silanes y A. Chong Investor (comps.), *Protection and Corporate Governance: Firm-level Evidence Across Latin America*.

La gráfica VI.4 ilustra cómo ha caído el número de empresas bursátiles per cápita en México en el periodo de 1970-2005. De ocho empresas por millón de habitantes en 1975, bajó a dos en 2005. Esta tendencia ha sido más o menos constante en dicho periodo.

Como se aprecia en la gráfica VI.5, el número de empresas mexicanas listadas en bolsa por millón de habitantes es muy bajo en el ámbito internacional, entre los países con menos empresas bursátiles per cápita en el mundo, por debajo de Ecuador, Brasil, Venezuela y otros países latinoamericanos y, en consecuencia, por debajo de la media en América Latina. También se observa que México está muy alejado de la media internacional en cuanto al número de empresas bursátiles por millón de habitantes, con una brecha de uno a 14.

### *La intermediación bursátil*

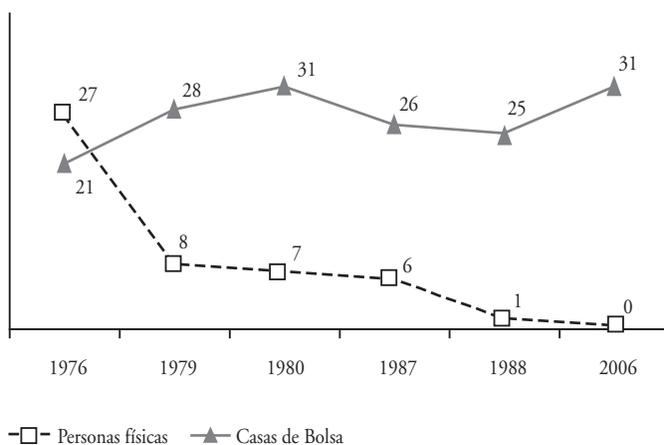
Otro punto por examinar es el impacto de las reformas en el cambio estructural de la intermediación financiera y en el crédito para el aparato productivo, desde de la LMV en 1975 hasta las reformas más recientes. Desde la promulgación de esa ley, la intermediación bursátil se fue transformando de una actividad realizada mayoritariamente por personas físicas a una actividad exclusiva para personas morales. En 1976 había 27 personas físicas que realizaban formalmente funciones de intermediación bursátil con la figura legal de agente de valores, y 21 personas morales autorizadas, como casas de bolsa. En 1987 operaban 26 casas de bolsa y solamente 6 agentes de valores. El año de 1988 concluyó con 25 casas de bolsa y una sola persona física operando como agente de valores. La desaparición del último agente de valores —quien se incorporó a la organización de una casa de bolsa en 1992— clausuró simbólicamente la fase de institucionalización de los intermediarios bursátiles (gráfica VI.6).<sup>35</sup> Con esta transformación, estos intermediarios adquirieron mayor capacidad de acción en comparación con las personas físicas, lo cual es una desventaja respecto a la capacidad organizativa y el acopio de recursos humanos y materiales de una sociedad mercantil. De esta manera, los intermediarios bursátiles se colocaron en condiciones de competir con los bancos que tradicionalmente han operado como sociedades anónimas. Por otra parte, este cambio se supuso conveniente para la autoridad financiera porque facilitaba el control de las actividades de los intermediarios bursátiles, a la vez que se estimaba propicio para incrementar los niveles de confianza por parte del público inversionista y de las empresas, las cuales a partir de ese momento ya podían tratar con una persona moral en vez de hacerlo con un individuo. La

<sup>35</sup> Bolsa Mexicana de Valores, *Anuario bursátil*, 1976, pp. 505-506; 1987, pp. 949-952; 1988, pp. 991-993.

mayor institucionalidad aparentemente dinamizó y aceleró el crecimiento de esta forma de intermediación en México.<sup>36</sup>

Desde el porfiriato hasta principios del siglo XXI, existen dos rasgos distintivos y persistentes en el sistema financiero mexicano: su concentración y su limitada oferta de financiamiento al sector productivo. Estos rasgos se atribuyen en gran parte al incentivo que los gobiernos han encontrado en el control político del sistema financiero, aunque dicho sistema comienza a mostrar apertura desde finales de la década de los noventa.<sup>37</sup> No obstante, los efectos benéficos de las reformas parecen haber sido insignificantes o nulificados, pues no ampliaron el financiamiento ni diluyeron la concentración del mercado.

Gráfica VI.6  
Número de intermediarios bursátiles por tipo



Fuente: Elaboración propia con reportes anuales de BMV y AMIB.

En lo referente a la escasez de crédito para el sector productivo, las limitadas alternativas financieras, asociadas al subdesarrollo de México, se agudizaron en las empresas medianas y pequeñas durante los años noventa.<sup>38</sup> Se esperaba que

<sup>36</sup> L. Martínez y A. Werner, "Capital Markets in Mexico: Recent Developments and Future Challenges", Ponencia presentada en el seminario Estabilidad macroeconómica, mercados financieros y desarrollo económico, pp. 3 y 20.

<sup>37</sup> D. C. North y M. Shirley, "Conclusion: Economics, Political Institutions, and Financial Markets", *Political Institutions and Financial Development*.

<sup>38</sup> Véanse M. Copelman, *Financial Structure and Economic Activity in Mexico*, pp. 7-10; B. Husted y C. Serrano, *op. cit.*, p. 339.

las reformas financieras detonaran una mayor participación —en grado significativo— de empresas de menor tamaño en la obtención de créditos por medio de los intermediarios financieros, cuyo marco legal se había modificado con este objetivo. Pero ello no ocurrió. Al contrario, el ahorro interno y el financiamiento al sector privado se mantuvieron bajos en el comparativo internacional, y ni el sector bancario ni el bursátil satisficieron la demanda de servicios financieros.<sup>39</sup>

Por otro lado, la concentración del mercado, entre los intermediarios bursátiles en México, ha sido alta. Al medirla con el índice C4,<sup>40</sup> la concentración de las cuentas de inversión resulta elevada en el sector de los intermediarios bursátiles —salvo en el año de 1999— y, así, éste puede considerarse un oligopolio. Medida con el índice Herfindahl Hirshman (HH),<sup>41</sup> la concentración es también alta aunque no alcanza la línea de los 1 800 puntos, que convencionalmente se ha establecido para calificar como oligopolio a una organización empresarial (cuadro VI.1). Independientemente de estos dos criterios, la evidencia muestra que más de 80% del total de las cuentas de inversión en este sector se encuentra distribuido entre diez casas de bolsa; seis de ellas concentraban aproximadamente 63%, lo que contrasta con 14 casas de bolsa que, en conjunto, concentraban sólo 6% del total de cuentas en el sector; diez de estas casas de bolsa representaban apenas el 1%.

El cuadro VI.1 muestra dos tendencias de dicha concentración: 1) un declive de la concentración en 1987-1999, cuando tanto el índice C4 como el HH bajaron; 2) un crecimiento de la concentración en el primer lustro del siglo XXI, retornando los altos índices de concentración de finales de los años ochenta; es decir, a pesar de haber decaído la concentración por varios años, volvió a ser alta.

<sup>39</sup> M. Copelman, *op. cit.*, p. 3; L. Martínez y A. Werner, *op. cit.*, p. 2; J. Alfredo Coutiño, “Lack of Reforms, Policies Prolong Mexico’s Economics Stagnation”, en Bank One Economic, *México Consenso de Pronósticos Económicos*, <<http://wpcarey.asu.edu.seidman/eoc/mexico>>.

<sup>40</sup> El indicador más común para medir la estructura del mercado en una industria es la proporción de concentración de las 4 empresas principales, C4, que resulta de la suma de la participación en el mercado de esas empresas. La concentración de mercado se considera alta si se ubica arriba de 39.99%. (Véanse Dennis W. Carlton y Jeffrey M. Perloff, *Modern Industrial Organization*; y Luis M. B. Cabral, *Introduction to Industrial Organization*, p. 15).

<sup>41</sup> Una alternativa al indicador C4 para estimar el nivel de concentración del mercado es el índice HH que equivale a la suma del cuadrado de las participaciones de cada empresa en el sector, véase Luis M. B. Cabral, *Introduction to Industrial Organization*, Dennis W. Carlton y Jeffrey M. Perloff, *Modern Industrial Organization*. Un índice de entre 1 000 y 1 800 se considera reflejo de una concentración moderada, véase Banco Central Europeo, “The Transformation of the European Financial System” en V. Gaspar, P. Hartmann y O. Sleijpen (comps.), *Second ECB Central Banking Conference*, <<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/transformationeuropeanfinancialsystemen.pdf>>; y Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *The Herfindahl-Hirschmann Index*, <<http://www.usdoj.gov/atr/public/testimony/hhi.htm>>.

Cuadro VI.1  
 Concentración del mercado bursátil mexicano<sup>42</sup>  
 (en número de cuentas de inversión)

<i>Índice</i>	1987	1998	1999	2004	2005
C4	45.7	40.0	36.7	47.9	47.0
HH	823	677.0	634	868.7	846.0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de AMIB y CNBV, reportes anuales.

### *Preponderancia bursátil*

Como se observa en las gráficas VI.7 y VI.8, la relevancia de la intermediación bursátil ha superado a la bancaria en México, en términos de captación total como proporción del PIB. Medido conforme a uno de los indicadores convencionales de desarrollo financiero, la proporción del mercado bursátil respecto del PIB es mayor que la bancaria en este país.<sup>43</sup>

La gráfica VI.7 muestra que entre los países en desarrollo en 1990, a mayor PIB per cápita, la captación bancaria y bursátil como porcentaje del PIB per cápita tendía a elevarse. Ésta fue la tendencia de corte transversal entre este grupo de países en tal año. La misma gráfica revela que esa inclinación fue más pronunciada en la captación bursátil que en la bancaria, ampliando su diferencial de captación. Pero la distribución de los países a lo largo de dicha tendencia fue más dispersa en el caso de la captación bursátil.

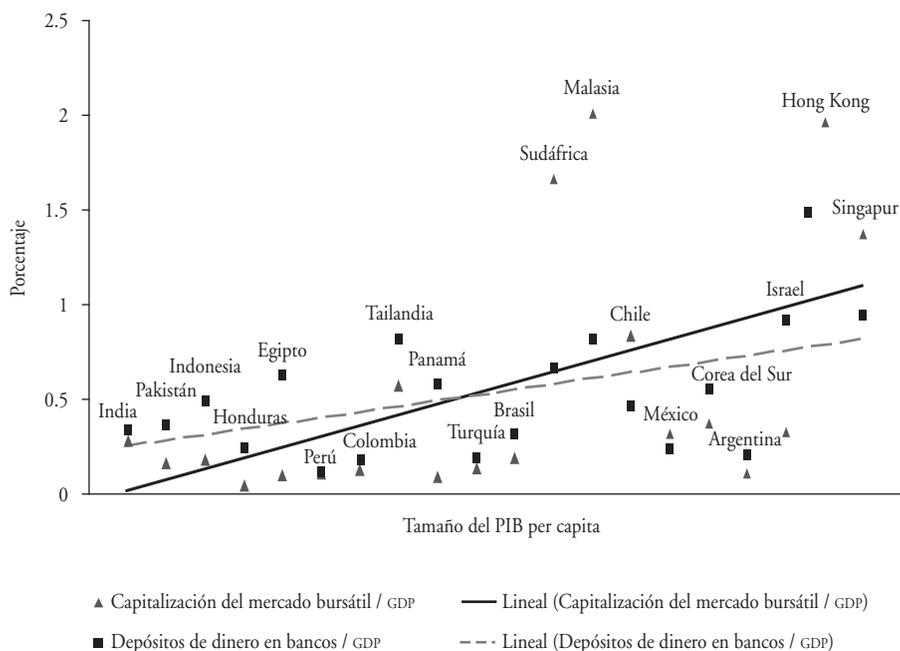
Por otro lado, la gráfica VI.7 ilustra que la captación bancaria generalmente fue mayor que la bursátil en los países en desarrollo con bajo PIB per cápita, al contrario del grupo de países en desarrollo con mayor PIB per cápita, los cuales registraron una proporción mayor de captación bursátil que la bancaria. Se observa que México se ubicó en el grupo de países en desarrollo de mayor PIB per cápita que registró mayor captación bursátil que la bancaria, pero fue un caso excepcional al contar con un diferencial de captación bajo (a diferencia de la mayoría de

<sup>42</sup> El año de 1987 fue seleccionado en esta muestra debido a que fue el de mayor actividad y popularidad de la intermediación bursátil en la historia de México. El resto de los años en la muestra se incluyen como punto de comparación frente a 1987 en el periodo que se considera de mayor apertura del sector financiero.

<sup>43</sup> A. Demirgüç-Kunt, Asli y R. E. Levine, "Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons", *World Bank Policy*.

ese grupo, sobre todo Israel, Malasia y Sudáfrica). México fue también un país en desarrollo con alto PIB per cápita, pero con baja captación bancaria y bursátil, similar a la de Brasil y Pakistán.

Gráfica VI.7  
Captación bancaria y bursátil como porcentaje del PIB per cápita en varios países en desarrollo, 1990



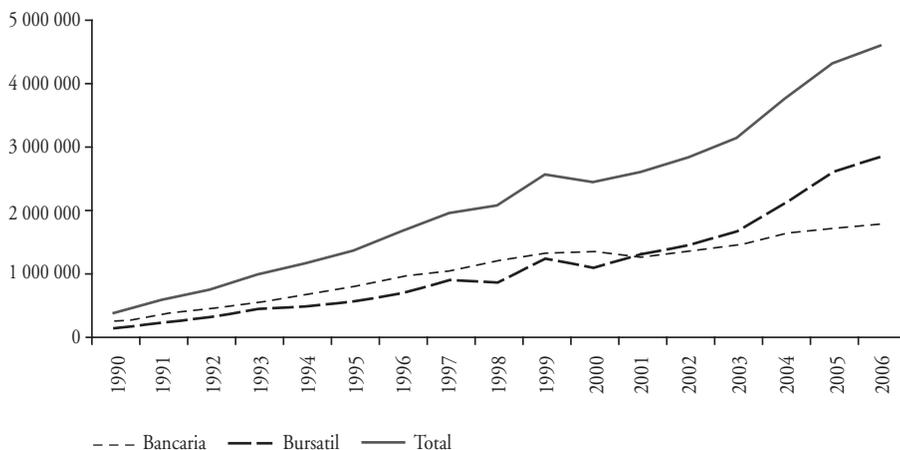
Fuente: Elaboración propia con datos de Demirgüç, Asli y Levine, "Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons", *World Bank Policy*.

Los datos sobre México en la gráfica VI.8 no coinciden con los de la gráfica VI.7; ya que en la segunda la captación bursátil superaba a la bancaria en 1990, y en la VI.8 se aprecia lo contrario. Pero el diferencial es muy pequeño. Según la gráfica VI.8, la captación bursátil superó claramente a la bancaria a partir de 2003 y este diferencial vino creciendo en el transcurso de los años hasta 2006.

Los datos en estas dos gráficas muestran que las transformaciones ocurridas en México entre 1975 y 2006 han cambiado la estructura financiera. Cabe resal-

tar lo positivo que resulta para la economía mexicana el que la tendencia de ambas modalidades de financiamiento sea creciente a partir de 1990, pues la mayor captación de recursos financieros representa una mayor capacidad para financiar actividades productivas. Sin embargo, es paradójico que pese a dichas transformaciones, el crédito al sector privado nacional —en proporción al PIB— en 2004 haya sido similar al nivel registrado a finales de la década de los setenta.<sup>44</sup> Esta circunstancia amerita investigarse a mayor profundidad, ya que el sistema bursátil supera al bancario no tanto por el crecimiento del primero, sino por el menor crecimiento del segundo.

Gráfica VI.8  
Volumen anual de captación bancaria  
y bursátil en México, 1990-2006



Fuente: Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, A.C., “Valores por la fortaleza de México”, *Boletín informativo*, núm. 18, México, AMIB, 2006, p. 31.

En los últimos lustros, el financiamiento bancario y el bursátil han presentado índices muy bajos en México. Los niveles de financiamiento al sector privado registrados son bajos si se comparan incluso con países de similar ingreso per cápita o igual tamaño de sus economías. El financiamiento crediticio otorgado al sector productivo representó 17.5% del PIB en México en 1990, y se ubicó en 18.2% en 2005, muy por debajo de Brasil, India y Corea del Sur

<sup>44</sup> E. Salinas Muñoz y C. Stephanou, “Financing of the Private Sector in Mexico, 2000-2005: Evolution, Composition and Determinants”, *Policy Research Working Paper Series*.

(con relaciones de 39, 25.2 y 52.1% en 1990; y 34.8, 40.8 y 63.1% en 2005, respectivamente).<sup>45</sup>

El sector bancario mexicano es subdesarrollado en términos de tamaño, actividad y eficiencia,<sup>46</sup> y así se ha mantenido pese a que la banca ha sido tradicionalmente el segmento preponderante dentro del sistema financiero mexicano, cuando menos hasta 1982. En cuanto al tamaño, la participación de los activos del sector bancario en el PIB es del orden de 12%, muy por debajo de la media internacional de 52.6%. Esta proporción persiste incluso en 1994, cuando alcanzó su nivel más alto, 35%, por arriba del promedio latinoamericano, 27.4%. La actividad bancaria en México se ubicó en 13% del PIB. Se considera que el sistema bancario de un país es subdesarrollado si este indicador es menor a la media mundial que era de 20% en la de los sesenta; 23% en la de los setenta; 32% en la de los ochenta y 39% en la de los noventa.<sup>47</sup> Por último, Copelman y Bonturi coinciden en que bajo diferentes indicadores la banca mexicana es ineficiente.<sup>48</sup>

La captación bancaria había sido superior a la bursátil en México hasta 2001; sin embargo, esta última ha superado a la bancaria, con una diferencia cada vez mayor entre 2001 y 2006. Así, aunque el financiamiento bursátil todavía es bajo, la estructura del sistema financiero mexicano ha venido orientándose hacia una mayor preponderancia del mercado de valores y menor intermediación bancaria (gráficas VI.7 y VI.8). Se ha observado que dicha variación probablemente obedece más a la desaceleración del sector bancario que a una real expansión del mercado de valores.<sup>49</sup> Ese cambio obedece también a factores políticos locales aunados a las transformaciones en la economía internacional en las últimas décadas.<sup>50</sup>

<sup>45</sup> Banco Mundial, "World Development Indicators (WDI)", *Private Sector in the Economy-Domestic Credit to Private Sector*, pp. 264-266.

<sup>46</sup> M. Copelman, "Financial Structure and Economic Activity in Mexico", pp. 12-17; A. Demirgüç-Kunt y V. Maksimovic, "Funding Growth in Bank-Based and Market Financial Systems: Evidence from Firm Level Data", Policy Research Working Paper, 2432, Washington D. C., Banco Mundial, p. 13.

<sup>47</sup> M. Copelman, *op. cit.*, p. 12, nota 11.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 12-17; M. Bonturi, "Challenges in the Mexican Financial Sector", *Economic Department Working Papers*, p. 31.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 10 y 25.

<sup>50</sup> S. Minushkin, "Banqueros and Bolseros: Structural Change and Financial Market Liberalisation in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, núm. 4, p. 916.

### *Crecimiento de modalidades de intermediación poco convencionales*

La poca oferta de créditos, por parte de las casas de bolsa y los bancos privados, para el sistema productivo dio lugar a intermediarios financieros “no bancarios ni bursátiles” y a redes sociales de financiamiento alternativo. A continuación se estudia el crecimiento de estas dos modalidades de intermediación poco convencionales.

#### Intermediarios financieros “no bancarios ni bursátiles”

El hecho de que la intermediación financiera en México haya tenido una marcada orientación al financiamiento vía crédito —por lo general de corto plazo— ha determinado la adición de un tercer perfil de intermediarios financieros: “no bancario ni bursátil”. Para fomentar esta tercera modalidad de intermediación, se han emprendido reformas legislativas que incluyen a entidades como arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero y Sofoles. Este aspecto de la reforma financiera parece dar muestras de eficacia, pues el financiamiento al sector privado en México ha sido otorgado preponderantemente por fuentes distintas a las bancarias y bursátiles. El crecimiento más notable ha sido en el segmento de las Sofoles, sin dejar de lado la presencia de uniones de crédito, sociedades de ahorro y crédito popular, así como de la banca de desarrollo.<sup>51</sup>

#### Redes sociales de financiamiento alternativo

Pese al crecimiento de los sectores bursátil y bancario en México, aunado al considerable crecimiento de entidades financieras como la Sofoles, la principal fuente de financiamiento del sector empresarial entre 1998 y 2006 correspondió al llamado “crédito de clientes y proveedores”.<sup>52</sup> La relevancia de esta modalidad de financiamiento ha sido insuficientemente explorada, pero destacan los traba-

<sup>51</sup> Las Sofoles triplicaron su cartera en términos reales entre 2000 y 2005. Otros intermediarios, como sociedades de ahorro y crédito popular, empresas de factoraje financiero, arrendadoras financieras, han registrado importantes incrementos durante el mismo periodo (véase E. Salinas y C. Stephanou, *op. cit.*, p. 9).

<sup>52</sup> E. Salinas y C. Stephanou hacen notar que los resultados de la encuesta del Banco de México deben revisarse puesto que no se toma en cuenta la proporción del financiamiento según su fuente, además de que la muestra, a su juicio, no es representativa del sector empresarial mexicano ni ha sido actualizada desde 1999 (*ibid.*, p. 7).

jos de Love, Preve y Sarria-Allende,<sup>53</sup> así como el de Stephanou y Salinas. Álvarez Macotela<sup>54</sup> reporta evidencia anecdótica que sugiere un mecanismo semi-informal que ha emergido de manera espontánea, como solución práctica, por parte de un numeroso grupo de agentes económicos; éstos han optado por generar redes de financiamiento que se han alejado de las vías tradicionales, es decir, del sistema bancario y del bursátil.

El fenómeno anterior es complejo. Intentar una explicación satisfactoria implicaría analizar un conjunto de factores de diversa naturaleza (políticos, económicos, financieros, sociológicos, etc.) y en diversas escalas (global, regional, nacional, local). El objetivo del presente artículo es mucho más modesto y se concentra en presentar información fresca y examinar algunas de las probables implicaciones respecto del cambio en la estructura financiera inicialmente mostrada.

Un análisis simple de las cifras del Banco de México revela que, en forma simultánea a la desaceleración del crédito bancario al sector privado, otras fuentes de financiamiento han venido adquiriendo mayor importancia. Alrededor de 75% de la inversión productiva se financió por medio de fuentes alternativas en el año 2000.<sup>55</sup> Para el tercer trimestre de 2006, la principal fuente de financiamiento utilizada por empresas productivas mexicanas fue el crédito de sus propios proveedores, 60.3% de los casos de una encuesta trimestral del Banco de México. La banca comercial ocupa el segundo lugar como fuente financiera, con un distante 19.7 por ciento.<sup>56</sup>

Los estudios disponibles a la fecha no explican satisfactoriamente el “crédito de clientes y proveedores”, la forma precisa en que esta vía de financiamiento opera actualmente en México, el porqué de este desarrollo ni sus implicaciones. Asimismo, resulta poco claro si se trata de nuevas fuentes o si estamos frente a redes sociales de mecanismos informales, las cuales se han venido usando y desarrollando con creciente sofisticación desde hace más de tres décadas. Es poco clara la identidad de dichas fuentes, su sustentabilidad en el largo plazo y su eficiencia para proveer de recursos financieros a las empresas más productivas.<sup>57</sup> Es importante no perder de vista que los recursos económicos son, por lo general,

<sup>53</sup> I. Love, L. A. Preve y V. Sarria-Allende, “Trade Credit and Bank Credit: Evidence from Recent Financial Crises”, *Journal of Financial Economics*, pp. 453-469.

<sup>54</sup> O. Álvarez Macotela, *Securities Law and Informal Redress: An Institutional Analysis of Equity Market Development in México (1975-2005)* tesis doctoral.

<sup>55</sup> H. Núñez, “Reforma del sistema financiero mexicano en el periodo 1982-1992. De la nacionalización bancaria a la formación de grupos financieros”, *Análisis Económico*, vol. X. núm. 21, 1992; H. Núñez, *Reforma y crisis del sistema bancario, 1990-2000*, p. 158.

<sup>56</sup> Banco de México, *Resultados de la encuesta trimestral de evaluación coyuntural del mercado crediticio*, México, julio-septiembre de 2006.

<sup>57</sup> J. A. González Anaya y G. Marrufo, *Financial Market Performance in Mexico*, p. 12.

insuficientes para todos los proyectos financiables, por lo que conviene que su distribución sea selectiva, acorde con criterios estratégicos.

### *Efectos paradójicamente perversos*

El alejamiento sustancial del sector industrial mexicano del mercado accionario podría obedecer a una preferencia por el financiamiento vía instrumentos de deuda en el mercado de dinero, o bien a una posible inclinación por el financiamiento bancario. Esta explicación supondría un crecimiento en el financiamiento total al sector privado; sin embargo, la evidencia ya examinada en páginas anteriores sugiere improbable que la suma de las modalidades de financiamiento —que brindan los intermediarios bancarios y bursátiles— explique la decreciente participación del empresario mexicano en el mercado accionario.<sup>58</sup> Esto ha sido en paralelo con las reformas legislativas en la materia.

Los bajos niveles de financiamiento a la iniciativa privada mexicana, en las últimas tres décadas, coinciden con la reducción del número de empresas mexicanas que recurren al mercado accionario para financiarse, lo que resulta enigmático. Por otra parte, el sistema oficial de fondos de pensiones ha tenido la urgente necesidad de invertir sus cuantiosos recursos financieros, con la particularidad de tener un horizonte de largo plazo, en razón de su naturaleza y de su déficit actuarial.<sup>59</sup> Los activos de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores) alcanzaron, en octubre de 2005, el monto de 557 billones de pesos, equivalente a 6.8% del PIB, lo que representa un poderoso motor para el desarrollo del financiamiento de largo plazo y de los mercados financieros en general. No obstante que el sistema de fondos para el retiro de los trabajadores ha sido exitoso, el gobierno federal ha manifestado la necesidad de adoptar algunas medidas, con lo que intenta que los ingentes recursos captados por este sistema se inviertan en proyectos que ofrezcan un retorno mucho más alto respecto del que deriva de los instrumentos de deuda; así, la economía mexicana generaría proyectos, en vez de agentes económicos externos.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Una explicación de esta tendencia podría ser la declinante importancia de empresas nacionales en el estrato de empresas grandes. Otra explicación que podría ser complementaria a la anterior, sería que los empresarios de este país perciben cada vez menos ventajas y más desventajas de participar en el mercado accionario. En todo caso, es una cuestión poco investigada. (O. Álvarez Macotela, *Securities Law and Informal Redress: An institutional analysis of equity market development in México (1975-2005)*, p. 147.)

<sup>59</sup> L. Cerda, *The Mexican Pension Reform*; G. Grandolini, L. Cerda, “The 1997 Mexican Pension Reform: Genesis and Design Features”, p. 8.

<sup>60</sup> AARP's Global Aging Program, “Interview with the Honorable Francisco Gil Díaz, Secretary of Finance and Public Credit, Mexico”, *Policy & Research*, 27 de febrero de 2006.

Pese a lo apropiado que parecería detonar un impresionante crecimiento en el número de ofertas públicas primarias en el mercado accionario mexicano, los intermediarios bursátiles, los inversionistas y la mayoría de la empresas industriales parecen no haber encontrado solución a sus necesidades sobre la intermediación financiera, entendida ésta como el ciclo virtuoso que vincula a proveedores y receptores de inversión. Por otra parte, la banca tampoco ha sido solución cabal, como ya se explicó antes.

#### RECAPITULACIÓN Y COMENTARIOS FINALES

Como concluyen Salinas y Stephanou<sup>61</sup> en su reciente análisis del panorama del sistema de financiamiento al sector privado en México, la escases de crédito y la volatilidad de la bolsa en varios periodos obedece, en gran medida, al desempeño de la macroeconomía y a la implementación de reformas financieras que abarcaron todos los segmentos del sistema formal de financiamiento entre 1995 y 2006. Como se comentó en páginas anteriores, el objetivo principal de estas reformas fue dotar al país de instituciones formales, necesarias y convenientes para sustentar la estabilidad del sistema financiero, acrecentar la eficiencia económica con que se financia al sector privado y perfeccionar la distribución de riesgos para los agentes económicos involucrados. Sin embargo, coincidiendo con estos autores, aunque el conjunto de estas reformas en materia financiera es importante, la materialización de sus efectos benéficos llevará tiempo, con la incertidumbre de futuras crisis en los mercados financieros.

Es posible que varios empresarios se hayan alejado del mercado bursátil, sin incentivos a causa de un marco legal que gradualmente ha reducido los beneficios de acudir a dicho mercado. De ser así, la reforma financiera de 1975-2005 parece haber sido exitosa al respecto, aunque las dimensiones del mercado accionario resultante llevan a cuestionar su sustentabilidad y, sobre todo, la relación costo-beneficio de los recursos humanos y materiales. Éstos han sido canalizados por el Estado mexicano al sistema bursátil frente a las mejoras que la sociedad ha tenido en la práctica, así como los beneficios cuya concreción sea previsible en las próximas tres décadas. En el presente artículo he reiterado lo indirecto, limitado y lento de los efectos de la reforma legislativa para que el sistema financiero alcance altos niveles de eficacia, con derramas cuantificables hacia la población mexicana. Ello no es una razón suficiente para que se sigan postergando indefinidamente los beneficios de la reforma financiera.

<sup>61</sup> E. Salinas y C. Stephanou, *op. cit.*, p. 14.

*Insuficiente crecimiento económico*

La lentitud del crecimiento económico es una de las causas principales que señalan Stephanou y Salinas como responsable de la débil reactivación del financiamiento al sector productivo. En la medida en que el crecimiento económico es influido por el florecimiento del sistema financiero, con base en la evolución de éste, parece poco probable que la reforma financiera tenga éxito en la reactivación substancial del financiamiento al sector productivo. Por el contrario, Stephanou y Salinas<sup>62</sup> aclaran que es predecible que al elevarse los parámetros para el manejo de riesgos por parte de los intermediarios financieros en México, haya una reducción en la canalización de financiamiento en el corto plazo; a cambio de dicho efecto, estiman que el sistema financiero adquirirá una mayor capacidad para sortear épocas adversas al financiamiento en el largo plazo.<sup>63</sup>

*Insuficiente oferta y demanda de financiamiento*

Una razón del adelgazamiento del mercado accionario es la posibilidad de que los niveles que se han venido registrando correspondan al equilibrio entre oferta y demanda. Asimismo, debe tomarse en cuenta que se prefiere la vía del crédito que el mercado accionario. La evolución de la intermediación financiera en México muestra un dominio consistente del financiamiento crediticio, generalmente de corto plazo. En este contexto parece difícil que en forma natural se haga un ajuste significativo que genere otra estructura de intermediación financiera con mayor participación del mercado bursátil. Probablemente ésta ha sido una condición endémica que explicaría en parte lo pequeño del mercado accionario.

El surgimiento y la relevancia de las Sofoles —como una tercera vía de intermediación financiera formal— viene a sumarse a cierto grado de crecimiento en captación y canalización de financiamiento. Por otra parte, este hecho refuerza el argumento de que en los pasados diez años ha existido una sustancial oferta y demanda de recursos financieros en México, la cual no ha sido captada por los sectores bancarios ni bursátil. Si bien parece positivo que existan y prosperen diversas modalidades de financiamiento y que ello genere un clima de mayor competencia en el sector financiero, también es cierto que llama a cuestionar el grado en que las reformas legislativas han influido en el sentido y con la intensidad que se espera. Así, uno de los principales puntos para la reflexión es la conveniencia de reformular el modelo del sistema bursátil, así como revisar las medidas

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 18.

y recursos humanos y materiales que el Estado debe dedicar a ese segmento de una economía en que cerca de la mitad de la población vive por debajo del nivel de pobreza.

Ante la idea de que el adelgazamiento del mercado accionario se deba a la falta de demanda de financiamiento, cabe tener presente la posibilidad de financiamiento bursátil para obras de infraestructura eléctrica, petrolera, puertos, carreteras, vivienda y salud.<sup>64</sup> En especial, se insiste en considerar como emisoras bursátiles a Pemex, a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como al transporte público de ciudades como Monterrey, Guadalajara y México;<sup>65</sup> lo mismo se sugiere en el caso de las empresas prestadoras de servicios, como las del suministro y tratamiento de agua y drenaje.<sup>66</sup>

Las probabilidades de éxito serían altas si se involucrara a un grupo mucho más numeroso de participantes en el proceso de intermediación financiera. Convendría contemplar una amplia gama de alianzas de los sectores público y privado que generen sinergias con sus respectivos esfuerzos y recursos.<sup>67</sup> Economías como la mexicana podrían beneficiarse de la experiencia que diferentes países, con distintos grados de desarrollo, han tenido con las alianzas llamadas “*Public-Private-Partnerships*”. En este sentido, habría que poner mayor atención en la dinámica que se ha generado con el incipiente uso del financiamiento bursátil para estados y municipios,<sup>68</sup> considerando además la disponibilidad del apoyo técnico y financiero de organismos internacionales. Asimismo, se podría financiar empresas dedicadas al desarrollo y explotación comercial, cuyos proyectos demandan grandes capitales, por ejemplo, en las industrias eléctrica, petrolera, turística, minera, de la construcción, de telecomunicaciones y de transportación.<sup>69</sup>

<sup>64</sup> C. Zepeda, “Presenta sector bursátil propuestas a Calderón”, *El Economista*, 11 de septiembre de 2006.

<sup>65</sup> El economista, “Monex sugiere depuración de emisoras en BMV”, *El Economista*, 25 de septiembre de 2006, <<http://www.economista.com.mx/articulos/2006-09-25-20367>>.

<sup>66</sup> Héctor Rangel Domene, presidente del Consejo Coordinador Empresarial, XIII Convención del Mercado de Valores, Hotel Camino Real, México, 14 de octubre de 2002.

<sup>67</sup> Un ejemplo está en empresas como Promotora Ambiental, S.A., listada en bolsa en noviembre de 2005, la cual se especializa en el manejo integral de residuos, incluyendo los de la industria petrolera.

<sup>68</sup> En general, cualquier activo de estas entidades federativas que permita generar flujos de efectivo tiene potencial para acceder a financiamiento bursátil. A partir de 2001, hay ejemplos en obra pública productiva, como el caso de Aguascalientes, en los rubros de desarrollo municipal, urbanización, electrificación, alumbrado público, infraestructura educativa y deportiva.

<sup>69</sup> A. Sherice, “Financiará banco japonés construcción de planta eléctrica en México”; R. Martínez y L. Vega, “Modernizar el sector energético: la encomienda”, *El Economista*, 23 de noviembre de 2006; P. de los Santos, “Hidrógeno: acelerador a fondo”, *El Economista*, 24 de noviembre de 2006; C. Castro, “Necesitan grandes obras de capital privado”, *El Economista*, 24 de noviembre de 2006.

La inversión se ha profesionalizado, predominan ahora los inversionistas institucionales frente a los inversionistas personas físicas, en contraste con la situación antes de 1986. Esta circunstancia sugiere optimismo en algunas opciones: dilución de riesgos y maximización de ganancias, lo que permite apoyarse en economías de escala; criterios de calificación técnica y administrativa en el manejo de activos propiedad de terceros. Estos aspectos ayudan a vincular a los proveedores de recursos económicos con los canales formalmente destinados a la intermediación financiera. No obstante, es incierto el efecto que esta serie de cambios tendrán en la estructura y eficiencia del sistema de intermediación financiera en México.

### *Incipiente protección legal a inversionistas*

El problema del marco legal en materia financiera pareciera ser de percepción y no tanto del texto de las normas jurídicas. En retrospectiva, por ejemplo, entre 1850 y 1996 hubo una participación constante y económicamente exitosa de un número importante de agentes económicos en el mercado accionario mexicano, lo que sugiere que los bajos niveles de protección legal de ese periodo no ahuyentan la convergencia de agentes económicos en dicho mercado. Es improbable que la participación en el mercado accionario durante ese largo periodo se haya basado en irracionalidad. Una explicación más acertada es la existencia de soluciones informales que reforzó la legislación anterior o que subsanó algunas de sus deficiencias. En prospectiva, por ejemplo, tenemos que las transacciones que se han llevado a cabo —conforme a la legislación posterior a 2005— no han sido probadas aún ante los tribunales mexicanos; por esa razón se piensa que la influencia y valía de estas reformas sólo se aclararán al paso del tiempo, especialmente durante crisis financieras.<sup>70</sup> Bajo esta segunda visión, tal pareciera que las reformas legales operan con total independencia de las soluciones informales implementadas por los diversos agentes económicos involucrados para cuidar sus intereses.<sup>71</sup>

Pese a los ajustes antes indicados, la estructura continúa oponiéndose a un tipo de sistema financiero de alta captación de recursos a largo plazo, especialmente para ser canalizados al capital accionario de empresas productivas. Es precisamente en este sentido que cabe resaltar la recomposición que se intenta dar a la intermediación bursátil en el más reciente ciclo de reformas a su marco jurídico. Estas nuevas reglas muestran una evolución hacia un sistema financiero en el que la coparticipación de empresas productivas, intermediarios e inversionis-

<sup>70</sup> E. Salinas y C. Stephanou, *op. cit.*

<sup>71</sup> A la fecha de elaboración del presente artículo, las principales economías comenzaron a experimentar una profunda crisis financiera que emergió en la segunda mitad de 2008. Lo que exigirá múltiples análisis de las reformas aquí estudiadas y de sus ajustes.

tas sea sustancialmente mayor en el terreno del mercado accionario, comparada con la que se ha registrado hasta ahora. Sin embargo, como el propio Fondo Monetario Internacional (FMI) subraya, las reformas legislativas son insuficientes para activar una intermediación financiera que fortalezca la competitividad y productividad, pues se requiere que prevalezca el Estado de derecho, que exista clara voluntad política y un amplio consenso de los agentes económicos a nivel nacional. Esto implica eficacia para combatir la corrupción, promover el Estado de derecho, estimular ahorros, inversión y generación de empleos.<sup>72</sup>

Las condiciones actuales, tras la reforma legislativa aprobada en 2005, parecen generar oportunidades para que nuevos agentes económicos participen como intermediarios y para que los ya existentes reorienten su actividad. Es probable que este esquema legal se convierta en una vía para que las grandes empresas mexicanas formalicen su tendencia a desempeñarse como intermediarios financieros.

Una implicación negativa de que los empresarios industriales sean al mismo tiempo intermediarios financieros, en particular si ocurre por vía informal, es la alta probabilidad de que el financiamiento se canalice a empresas y/o a proyectos poco rentables o poco sustentables. El empresario no especializado en el negocio financiero carece de los elementos necesarios para evaluar y monitorear con eficacia el destino de los recursos financieros disponibles. Parece evidente que la gran mayoría de los empresarios mexicanos se financian por vías semi-informales, como el “crédito de clientes y proveedores”, quizá a excepción de quienes mantienen algunas empresas listadas en la BMV. Esta tendencia nada favorece la competitividad del propio sector empresarial y obstaculiza el desarrollo económico del país. No obstante, este fenómeno también tiene aspectos positivos; por ejemplo, gracias a este desarrollo de financiamiento alternativo, un número indeterminado de empresarios ha logrado dar viabilidad a sus negocios, generando riqueza, empleos y pago de contribuciones. El surgimiento de mecanismos informales de financiamiento puede ser benéfico, en particular en países donde el Estado de derecho tiende a prevalecer.<sup>73</sup>

Las proporciones de este desarrollo muy probablemente estén conformando un contrapeso saludable. Ahora los intermediarios financieros tradicionales están

<sup>72</sup> R. de Rato y Figaredo, “América Latina: reformas estructurales y competitividad”, discurso pronunciado en la Convención de la Asociación de Bancos de México.

<sup>73</sup> Por ejemplo, la Revolución industrial en Inglaterra fue posible en gran medida a una transformación previa de su sistema financiero. Una peculiaridad de dicha transformación fue que empresas no financieras actuaron como proveedores de servicios financieros (véanse V. Bencivenga, B. Smith y R. Starr, “Transactions Costs, Technological Choice and Endogenous Growth”, p. 154; R. Levine, “Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda”, *Journal of Economic Literature*, vol. 35, núm. 2, 1997, pp. 692 y 709).

obligados a buscar fórmulas que les permitan competir y captar un selecto número de esos empresarios con proyectos redituables y sustentables, en condiciones significativamente más favorables. Es difícil que este balance pueda atribuirse a las reformas legislativas en materia financiera y sí, en cambio, a la intervención de soluciones informales que derivan de los propios empresarios.

### *Comentarios finales*

En este artículo se revisa cómo cambió el sistema financiero mexicano entre 1975 y 2005. Se muestra que esta transformación fue sustancial y se caracterizó, entre otros aspectos, por los siguientes cambios: *i*) se redujo el financiamiento al sector privado canalizado a través de los intermediarios financieros tradicionales, *i.e.* bancos e intermediarios bursátiles; *ii*) cambió la estructura financiera en la que el mercado bursátil adquirió más peso específico que la banca comercial; y *iii*) la economía tendió a importar cada vez más servicios financieros. Particularmente, las transformaciones bursátiles se han caracterizado por: *i*) una centralización del sistema bursátil, por oposición a un modelo —diversificado a nivel nacional— de bolsas de valores; *ii*) un adelgazamiento en el número de intermediarios bursátiles, lo que constituye una actividad oligopólica, cerrada a la diversidad que representaban las personas físicas que brindaban algunos servicios de intermediación bursátil; *iii*) una internacionalización en cuanto a intermediarios bursátiles, inversionistas y empresas bursátiles extranjeras. Hay más empresas bursátiles extranjeras que mexicanas, convirtiendo a México en importador de empresas bursátiles. Este país ha sido eficaz para captar fondos tanto en el ámbito local como del extranjero, pero no logra retener la mayor parte de los flujos de captación de su sistema bursátil. Esto implica costos de oportunidad para varias empresas mexicanas que podrían obtener financiamiento por medio del mercado accionario; y *iv*) un incremento en el número de inversionistas institucionales y su acervo de activos.

Este trabajo también da cuenta de las principales reformas legislativas implementadas en el periodo 1975 a 2005 en materia financiera y, de manera más específica, en materia del mercado accionario. Estas reformas parecen haber tenido un efecto contraproducente. La evidencia disponible no permite conocer el grado de influencia del factor jurídico en el desarrollo de la intermediación financiera en México; sin embargo, la transformación que se observa en este segmento de la economía lleva a cuestionar la necesidad y suficiencia de esta clase de reformas a las instituciones destinadas a fomentar y gobernar la actividad financiera. Si dichas reformas han contribuido en grado significativo a proveer las condiciones institucionales apropiadas para la prosperidad de la intermediación financiera, cabría cuestionarnos si la ausencia de dichas reformas habría significado la virtual

aniquilación de formas de intermediación, como la bursátil. Pensamos que no es así, como lo sugiere el hecho de que entre 1850 y 1975 haya existido un sistema bursátil que constantemente captó fondos de orígenes nacional y extranjero; además, dicho sistema fue eficaz en canalizar recursos financieros a actividades productivas tan significativas para la economía como la minería, pese a que la intermediación bursátil era llevada a cabo por personas físicas, porque el mercado existió pese a carecer de un marco legal que ofreciera los altos niveles de protección jurídica que la legislación actual brinda a los inversionistas.

Varios argumentos pueden esgrimirse en contra de la opinión de que las reformas generaron efectos contraproducentes; por ejemplo, que el mercado accionario previo a 1975 era incipiente, que incorporaba sólo a un reducido grupo de agentes económicos y que era inadecuado para las necesidades de una economía como la del México contemporáneo. Sin embargo, las características del sistema bursátil entre 1976 y 2006 son poco convincentes para asumir que la economía cuenta ahora con un mercado accionario más representativo que el anterior a las reformas legislativas de las pasadas tres décadas. Además, las reformas que en esta materia se llevaron a cabo entre 1996 y 2006 no han mostrado en la práctica ser necesarias y suficientes para dotar a México de un sistema bursátil próximo a expandirse en forma sostenida.

Las reformas legislativas en materia de intermediación financiera han sido importantes, aunque concluimos que su necesidad y suficiencia son cuestionables. Resulta fundamental que se realice mucha mayor investigación empírica, identificando y sistematizando las instituciones informales —que han emergido como soluciones prácticas a instituciones formales poco eficaces— para desahogar la necesidad de captación de recursos financieros y su canalización hacia las empresas y proyectos más competitivos en México.

Ni el mercado accionario ni el sector bursátil, en general, ni el sector financiero, en su totalidad, tienen como objetivo inmediato combatir la pobreza del país; parece que ésa es una de las finalidades que justifica la canalización de recursos materiales y humanos por parte del Estado: el bienestar de toda la población. La vinculación entre el desarrollo financiero y la reducción de niveles de pobreza en diversos países sugiere que éste tiene una influencia positiva en la reducción de pobreza.<sup>74</sup> Éste es uno de los aspectos que han recibido poca atención en las evaluaciones econométricas convencionales, a partir de las cuales se ha sostenido que el sentido, utilidad y efecto de la legislación en materia financiera, y en particular de 1975 a la fecha en materia bursátil, están justificados fuera de toda duda.

<sup>74</sup> H. Jalilian y C. Kirkpatrick, "Does Financial Development Contribute to Poverty Reduction?", *Journal of Development Studies*, vol. 41, núm. 4, 2005, pp. 636-656.

## BIBLIOGRAFÍA

- AARP's Global Aging Program, "Interview with the Honorable Francisco Gil Díaz, Secretary of Finance and Public Credit, Mexico", *Policy & Research*, 27 de febrero de 2006, <[http://www.aarp.org/research/international/news/feb\\_06\\_newsmaker.html](http://www.aarp.org/research/international/news/feb_06_newsmaker.html)>.
- Álvarez Macotela, Óscar (1995), *La naturaleza jurídica de la caución bursátil*, tesis de licenciatura en Derecho, FES-Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 206.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Securities Law and Informal Redress: An Institutional Analysis of Equity Market Development in México (1975-2005)*, tesis doctoral, Universidad de East Anglia, School of Development Studies, Norwich.
- \_\_\_\_\_ y Alfonso Mercado García (2007), "Intermediación financiera en México: ¿reformas necesarias y suficientes?", *Comercio exterior*, vol. 57, núm. 10, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, pp. 858-872.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Securities Law and Informal Redress: An Institutional Analysis of Equity Market Development in México (1975-2005)*, tesis doctoral, Universidad de East Anglia, School of Development Studies, Norwich, Inglaterra.
- Amo Yartey, Charles (2008), "Financial Development, the Structure of Capital Markets, and the Global Digital Divide", *Information Economics and Policy*, vol. 20, núm. 2: 208-227.
- Banco Central Europeo (2003), "The Transformation of the European Financial System" en V. Gaspar, P. Hartmann y O. Sleijpen (comps.), *Second ECB Central Banking Conference*, Banco Central Europeo, Frankfurt, <<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/transformationeuropeanfinancialsystemen.pdf>>.
- Banco de México, *Resultados de la encuesta trimestral de evaluación coyuntural del mercado crediticio*, México, julio-septiembre de 2006.
- Banco Mundial (2007), "World Development Indicators (WDI)", *Private Sector in the Economy-Domestic Credit to Private Sector*, Washington D. C., pp. 264-266.
- Bencivenga, Valerie, Bruce Smith y Ross Starr (1995), "Transactions Costs, Technological Choice and Endogenous Growth", *Journal of Economic Theory*, vol. 67, núm. 1.
- Bolsa Mexicana de Valores, *Anuario bursátil*, México, 1976, pp. 505-506; 1987, pp. 949-952; 1988, pp. 991-993.
- Bonturi, Marcos, "Challenges in the Mexican Financial Sector", *Economic Department Working Papers*, OECD, 2002.
- Cabral, Luis M. B. (2000), *Introduction to Industrial Organization*, The MIT Press, Cambridge.
- Carlton, Dennis W. y Jeffrey M. Perloff (2005), *Modern Industrial Organization*, 4ª ed., Addison-Wesley/Prentice Hall, Nueva York.
- Castro, Claudia, "Necesitan grandes obras de capital privado", *El Economista*, sección Empresas y Negocios, México, 24 de noviembre de 2006.

- Cerda, Luis, "The Mexican Pension Reform", Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1997, <[http://www.shcp.gob.mx/portada\\_english/ingles/contenido/docs/pension.html](http://www.shcp.gob.mx/portada_english/ingles/contenido/docs/pension.html)>.
- Charvel Roberto, Luis González y Darío Olivas (2006), "The Unfulfilled Need of Venture Capital in Mexico", *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, vol. 6, núms. 4-5.
- Chong, Alberto y Florencio Lopez de Silanes (2007), "Corporate Governance and Firm Value in Mexico", en F. López de Silanes y A. Chong Investor (comps.), *Protection and Corporate Governance: Firm-level Evidence Across Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
- Ciscomani, Francisco (2003), "La prenda sin transmisión de posesión en México", *Revista de derecho privado*, nueva época, vol. 2, núm. 6, México, pp. 3-23.
- Copelman, Martina (2000), "Financial Structure and Economic Activity in Mexico", Centro de Análisis e Investigación Económica, ITAM, México.
- Coutiño, J. Alfredo (2004), "Lack of Reforms, Policies Prolong Mexico's Economics Stagnation", en Bank One Economic Center, *México, consenso de pronósticos económicos*, Center Klein for Economic Forecasting of México, the W. P. Carey School of Business at Arizona State University, Phoenix, <<http://wpcarey.asu.edu/seidman/eoc/mexico>>.
- Davis Arzac, Jonathan, "Innovando para un mejor Mercado", discurso pronunciado en la xv Convención del Mercado de Valores, Hotel Sheraton Centro Histórico, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México, 15 de noviembre de 2004.
- De los Santos, Pablo "Hidrógeno: acelerador a fondo", *El Economista*, sección Valores y dinero, columna Perspectiva bursátil, México, 24 de noviembre de 2006.
- De Rato, Rodrigo y Figaredo, "América Latina: reformas estructurales y competitividad", discurso pronunciado en la Convención de la Asociación de Bancos de México, Acapulco, 14 de marzo de 2006.
- Del Ángel, Gustavo y Carlos Marichal (2003), "Poder y crisis: historiografía reciente del crédito y la banca en México, siglos XIX y XX", *Historia mexicana*, vol. 52, núm. 3, México.
- Demirgüç-Kunt, Asli y Ross E. Levine (1999), "Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons", *World Bank Policy*, documento de trabajo 2143, Development Research Group/Banco Mundial/Departamento de Finanzas de la Universidad de Minnesota.
- Demirgüç-Kunt, Asli y Vojislav Maksimovic (2000), "Funding Growth in Bank-Based and Market Financial Systems: Evidence from Firm Level Data", *Policy Research Working Paper*, 2432, Banco Mundial, Washington D. C.
- Departamento de Justicia de los Estados Unidos (2007), *The Herfindahl-Hirschmann Index*, Washington D. C., <<http://www.usdoj.gov/atr/public/testimony/hhi.htm>>.
- Diario Oficial de la Federación*, "Ley del Mercado de Valores", México, 2 de enero de 1975.

- Dorling, Daniel, Mark Newman y Anna Barford (2008), *The Atlas of the Real World: Mapping the Way we Live*, Thames & Hudson Ltd., Londres, <<http://www.worldmapper.org/news.html>> .
- Economista, El* (2006), “Monex sugiere depuración de emisoras en BMV”, *El Economista*, 25 de septiembre, México, <<http://www.economista.com.mx/articulos/2006-09-25-20367>>.
- Familiar, Jorge (2003), “Gobierno corporativo en México. Evolución, avances y retos”, Segunda Reunión del Foro Regional sobre el Sector Financiero, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- G20, “Globalization: The Role of Institution Building in the Financial Sector. The Case of Mexico”, conferencia presentada en la Reunión de ministros y gobernadores de bancos centrales, Morelia, México, 26 de octubre de 2003.
- Garrido, Celso (1991), “Nuevos circuitos, mercados y actores en el sistema financiero mexicano”, *Análisis económico*, vol. IX, núms. 18/19, México.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Economía, financiamiento y empresas en México. Evolución desde 1995, tendencias y desafíos”, en *Coyuntura microeconómica en América Latina*, seminario internacional, 29 y 30 de agosto, CEPAL, Santiago; disponible en <<http://www.azc.uam.mx/csh/ecnomia/empresas/integrantes/>>.
- González Anaya, José Antonio y Grecia Marrufo (2001), *Financial Market Performance in Mexico*, Stanford University, <<http://scid.stanford.edu/events/>>.
- Grandolini, Gloria y Luis Cerda, *The 1997 Mexican Pension Reform: Genesis and Design Features*, Public Pension Reform, Banco Mundial, 1998, <<http://worldbank.org/research/pdffiles/mxpen398.pdf>>.
- Husted, Bryan y Carlos Serrano (2002), “Corporate Governance in Mexico”, *Journal of Business Ethics*, vol. 37, núm. 3, pp. 337-348.
- Jalilian, Hossein y Colin Kirkpatrick (2005), “Does Financial Development Contribute to Poverty Reduction?”, *Journal of Development Studies*, vol. 41 (4), pp. 636-656.
- La Porta, Rafael, Florencio López de Silanes y Guillermo Zamarripa (2002), *Related Lending*, documento de trabajo 02-19, International Center for Finance, Yale.
- León Islas, Óscar, “Auge y transformación de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)”, *Comercio Exterior*, vol. 57, núm. 6, junio de 2007, México, p. 479.
- Levine, Ross (1997), “Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda”, *Journal of Economic Literature*, vol. 35, núm. 2.
- López Herrera, Francisco y Alejandra Cabello (2007), “Las bolsas de valores en el área del TLCAN: un análisis a largo plazo”, *Problemas del desarrollo* 38 (151), pp. 37-61.
- Love, Inessa, Lorenzo A. Preve y Virginia Sarria-Allende, “Trade Credit and Bank Credit: Evidence from Recent Financial Crises”, *Journal of Financial Economics*, vol. 83, núm. 2, pp. 453-469.
- Madariaga, José, “El proceso de conformación de los grupos financieros en México”, conmemoración del 25 aniversario de la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, A.C., México, 25 de abril de 2005.

- Majumdar, Sumit K. y Kunal Sen (2006), "The Debt Wish: Rent Seeking by Business Groups and the Structure of Corporate Borrowing in India", *Public Choice*, núm. 130, Primavera, Países Bajos, pp. 209-223.
- Martínez, Lorenza y Alejandro Werner, "Capital Markets in Mexico: Recent Developments and Future Challenges", ponencia presentada en el seminario Estabilidad macroeconómica, mercados financieros y desarrollo económico, Banco de México, México, 12 y 13 de noviembre de 2002.
- Martínez, Lorenza y Roberto Romero (2004), "La importancia de la definición de los derechos de propiedad en el efecto de los tratados de libre comercio sobre la inversión extranjera directa", documento de investigación, núm. 2004-2002, México, <<http://www.banxico.org.mx/publicadorFileDownload/download?documentId={EA9-FBF70-236F-ED86-AA65-770D83093D01}>>.
- Martínez, Roberto y Laura Vega, "Modernizar el sector energético: la encomienda", *El Economista*, México, 23 de noviembre de 2006.
- Minushkin, Susan, "Banqueros and Bolseros: Structural Change and Financial Market Liberalisation in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, núm. 4.
- North, Douglass C. y Mary M. Shirley (2007), "Conclusion: Economics, Political Institutions, and Financial Markets", *Political Institutions and Financial Development*, Stanford University Press, Stanford.
- Núñez, Héctor (1992), "Reforma del sistema financiero mexicano en el periodo 1982-1992. De la nacionalización bancaria a la formación de grupos financieros", *Análisis Económico*, vol. x, núm. 21, México.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Reforma y crisis del sistema bancario, 1990-2000*, Plaza y Valdés Editores, México.
- Ponce, Carlos y Claudia Quirós (2005), "Mercado global BMV: las empresas del mundo en tu bolsa", Ixe Grupo Financiero, México, <[http://www.ixc.com.mx/storage/Tutorial\\_MdoGlobalBMV.pdf](http://www.ixc.com.mx/storage/Tutorial_MdoGlobalBMV.pdf)>.
- Rius Abbud, Fernando (1975), *Raquitismo bursátil*, Escuela de Contaduría y Administración, Universidad Anáhuac, México.
- Salinas Muñoz, Emanuel y Constantinos Stephanou (2007), "Financing of the Private Sector in Mexico, 2000-2005: Evolution, Composition and Determinants", *Policy Research Working Paper Series*, Banco Mundial.
- Sánchez Tabarés, Ramón y Alfredo Sánchez Daza, "Desregulación y apertura del sector financiero mexicano", *Comercio exterior*, México, agosto de 2000, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=302128](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302128)>.
- Sherice, Areli, "Financiará banco japonés construcción de planta eléctrica en México", *El Economista*, México, 3 de octubre de 2006.
- Yartey, C. Amo, "Financial Development: The Structure of Capital Markets, and the Global Digital Divide", *Information Economic and Policy*, vol. 20, núm. 2, Elsevier, Amsterdam, pp. 208-227.
- Zepeda, Clara, "Presenta sector bursátil propuestas a Calderón", *El Economista*, México, 11 de septiembre de 2006.

SEGUNDA PARTE  
REFORMAS EN LOS ÁMBITOS  
POLÍTICO, ENERGÉTICO Y LABORAL



## VII. ¿ES POSIBLE LA REFORMA DEL ESTADO EN UN ENTORNO DE DESACUERDO PROFUNDO?

LORENZO MEYER<sup>1</sup>

### EL PROBLEMA

Visto desde México, España provee un modelo cercano a lo ideal en materia de tránsito del autoritarismo político al pluralismo democrático en la época contemporánea; fue en 1975, cuando murió Francisco Franco, dictador por casi cuatro decenios. La continuidad inmediata la proveyó un gobierno de derecha muy ligado al pasado pero que, por lo mismo, de inmediato resultó inadecuado, el de Arias Navarro. Éste fue sustituido por un gobierno de centroderecha más abierto al futuro, el presidido por Adolfo Suárez, uno de cuyos primeros grandes triunfos fue la reforma política de 1976. Esa reforma constituyó un nuevo marco legal y político provisional que permitió unas elecciones generales cuyo resultado llevó a la inclusión de fuerzas políticas importantes pero hasta entonces excluidas —notablemente, el Partido Comunista—. Con los centristas dominando la escena, se elaboró una Constitución democrática, y para 1978 España pudo dejar atrás la estructura institucional creada a lo largo de 36 años de autoritarismo franquista. Poco tiempo después, en 1982, los socialistas —el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)— se pudieron hacer del poder por la vía electoral y con su triunfo se completó el círculo virtuoso de la transición. En el breve lapso de siete años, España pasó de una dictadura de derecha a una democracia dirigida por la izquierda. Fue así como se inició el proceso de consolidación del régimen democrático español. Hoy la democracia política ya está arraigada de manera profunda en la antigua metrópoli, y una reedición del intento de golpe militar para volverla al pasado, como el que pretendió dar el teniente coronel Antonio Tejero en febrero de 1981, es simplemente impensable.

En contraste con España, México puede ser puesto como el ejemplo de un proceso político en el que el autoritarismo se ha prolongado demasiado y donde la consolidación democrática no es cosa segura. En efecto, la negativa de la oposición de izquierda a reconocer su derrota en las elecciones presidenciales de 2006, por 0.6% de los votos, alegando parcialidad en el proceso y fraude en el

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado en la revista *Comercio exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, vol. 57, núm. 10, octubre de 2007, pp. 826-831. El autor y los compiladores de este libro agradecen la autorización de la revista para publicarlo aquí.

conteo final, le ha llevado a no aceptar el gobierno de derecha de Felipe Calderón. Esa disputa en torno a la legitimidad del gobierno que ascendió al poder en diciembre de 2006 es un indicador de lo lejos que aún está México de alcanzar el anhelado estadio de la consolidación de su nuevo régimen y, por tanto, de la normalidad democrática al estilo español.

### EL MARCO POLÍTICO

Hasta 1997, los procesos políticos mexicanos se desarrollaron con unas reglas del juego que no correspondían a la letra y menos aún al espíritu de la Constitución democrática, republicana y federal que entró en funciones a inicios de 1917. En realidad, desde el triunfo militar en 1916 de la facción carrancista de la Revolución mexicana y hasta que en 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió el control del Congreso, México se rigió por las reglas no escritas pero muy eficaces del autoritarismo, que resultó ser el más exitoso del mundo en el siglo XX por su longevidad y estabilidad relativa.<sup>2</sup>

La fuerza que finalmente impulsó el cambio electoral mexicano entre 1997 y 2000, y puso fin al presidencialismo, no llevó al país a las alturas que se requerían para cortar con su pesado y singular pasado. El PRI, aunque derrotado, permaneció como una gran fuerza en el Congreso y en la mayoría de los estados de la Federación. La oposición democrática, de tiempo atrás dividida en dos campos —la derecha encabezada por el Partido Acción Nacional (PAN) y la izquierda por el Partido de la Revolución Democrática (PRD)—, no pudo llegar a un acuerdo en lo fundamental: construir los cimientos de la institucionalidad democrática para superar de manera definitiva el pasado. Desde 1989 la ambigüedad en torno a la naturaleza del cambio político ha sido el espíritu que ha dominado en México. La oposición de derecha, el PAN, no obstante haber denunciado el fraude monumental en las elecciones de 1988, decidió colaborar con Carlos Salinas y su partido. El PRI y el PAN permanecieron unidos debido a que ambos encontraron un punto de acuerdo que sigue vigente: limitar el crecimiento de una izquierda que había demostrado, vía una auténtica insurgencia electoral, que podía llegar al poder mediante elecciones libres y equitativas.

Al finalizar el 2000, empezó a funcionar en México una presidencia llena de legitimidad pero muy acotada en sus poderes formales por un Congreso dividido. En efecto, en la Cámara de Diputados el PAN logró ese año 207 puestos, pero el PRI retuvo 211; en el Senado, el PAN obtuvo 46 curules, y el PRI retuvo

<sup>2</sup> Para una discusión acerca de la naturaleza de los sistemas autoritarios en general y la forma que tomó el autoritarismo en México en su etapa clásica —entre 1950 y 1970—, pueden consultarse, entre otros, a J. L. Reyna y R. S. Weinert, *Authoritarianism in Mexico*.

60. En tales condiciones y con una falta de acuerdo con el PRD, resultó imposible que se materializara la propuesta lanzada por Vicente Fox el 5 de febrero de 2001: “refundar a la República” mediante la promulgación de una nueva Constitución que sirviera no sólo de marco al nuevo contexto democrático de pluralidad política, sino de mojonera para marcar el fin de una época histórica y el inicio de otra.

En la ceremonia del 5 de febrero de 2001 para celebrar el 84 aniversario de la Carta Magna, Fox propuso “transitar a un sistema presidencial moderno” por la vía de una “nueva arquitectura constitucional”. Lo anterior no significaría hacer a un lado los principios de una de las constituciones más longevas del mundo —sólo cinco de las vigentes tenían entonces una historia igual o superior a la mexicana—, sino adecuarlos a la nueva realidad. Fox le encomendó a su entonces secretario de Gobernación que se coordinara con el Poder Legislativo para sacar adelante un proyecto de Constitución que incluyera, entre otros puntos, la posibilidad de someter al presidente a juicio político en caso de faltas graves a la Constitución, así como la ratificación por el Congreso de los nombramientos de los miembros del gabinete. El PAN y el PRD apoyaron la propuesta pero no el PRI, recién derrotado pero aún con fuerza para descarrilar proyectos de reforma.<sup>3</sup>

La ausencia de una mayoría en el Congreso o en los estados que respaldara la idea de una nueva Constitución llevó, por *default*, a que el viejo marco constitucional, con el que había operado el autoritarismo, se mantuviera en lo que se suponía era ya una nueva etapa histórica de México. Obviamente, las disfuncionalidades jurídicas y políticas de este arreglo *ad hoc* pronto se hicieron patentes.

A diferencia de España, en México el cambio de régimen no pudo ir acompañado por una nueva Constitución, así que se empezó a explorar una nueva vía: la de la reforma del Estado. A falta de un congreso constituyente, Porfirio Muñoz Ledo —uno de los políticos más versátiles, con mejor bagaje teórico y una larga experiencia—, se colocó él mismo como la punta de lanza de un esfuerzo político e intelectual por poner al día a la vieja Constitución. Ésta había surgido no de la voluntad popular expresada en las urnas, sino del campo de batalla, y a lo largo de los años sufrió más de cuatro centenares de modificaciones para hacerla, sexenio tras sexenio, un “traje a la medida” para cada uno de los personajes que presidieron el largo viaje del autoritarismo mexicano por el siglo XX. Obviamente, lo ideal era una nueva Constitución que acompañara y consolidara la modernización política, pero lo realista era una reforma del Estado.

A Muñoz Ledo no le faltaron ideas ni energía para dar forma a la agenda de la reforma del Estado, pero al final le falló el apoyo político del presidente. En efecto, no pasó mucho tiempo antes de que Vicente Fox, poco interesado en enfrentar los problemas del cambio, encontrara intolerable la presión de su aliado

<sup>3</sup> *El Universal*, 6 de febrero de 2001.

ex priísta y ex perredista. Muñoz Ledo pensaba en grande, en la fundación de una “Cuarta República” mediante una constitución que tomara lo mejor de las tres anteriores, pero el entonces presidente no se entusiasmó con la idea y decidió enviar al teórico del cambio Constitucional al exilio en una embajada en Europa.<sup>4</sup> Sin Muñoz Ledo, el esfuerzo por modificar de manera profunda el marco político-legal mexicano perdió impulso, y la idea de una reforma del Estado —una *second best solution*— no pasó de ser una propuesta, más o menos discutida por políticos y académicos en el ámbito de lo teórico, pero sin posibilidad de formar parte del reino de lo real.<sup>5</sup>

### EL NUEVO INTENTO: 2006

Las elecciones presidenciales de 2006 sirvieron, entre otras muchas cosas, para reafirmar la imposibilidad en México de un gobierno de mayoría. La diferencia entre el candidato ganador y su competidor más cercano fue menor a 1%. Y si eso no fuera suficiente, la atmósfera de antagonismo entre los protagonistas de la lucha política superó en su dureza a la de seis años atrás. En efecto, Andrés Manuel López Obrador perdió no obstante haberse mantenido por largo tiempo como puntero en las encuestas, se negó a reconocer al nuevo gobierno encabezado por Felipe Calderón, lo declaró ilegítimo y a la democracia política, inexistente.

En la nueva coyuntura, el intento por reactivar la reforma del Estado enfrenta como obstáculo principal la ausencia de colaboración entre izquierda y derecha; pero, por otra parte, tiene a su favor una situación peculiar. El antiguo partido de Estado, el partido de origen y prácticas no democráticas, el PRI, logró sobrevivir a su segunda derrota presidencial para convertirse en la fuerza que en el Congreso y en los gobiernos locales se ha colocado en la posición de gozne y de impulsor de la reforma del Estado. En efecto, con 106 diputados y 33 senadores y en compañía de algunos de los partidos pequeños —en particular del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y del Partido Nueva Alianza (PNA)—, el PRI

<sup>4</sup> P. Muñoz Ledo, “Por una nueva Constitución”, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados.

<sup>5</sup> De acuerdo con Muñoz Ledo, fue a raíz del levantamiento indígena en Chiapas en 1994 que se hizo evidente la necesidad de un cambio constitucional de fondo, en especial en materia electoral. Fue por eso que desde 1995 se propuso una gran agenda para la reforma del Estado, dividida en cuatro partes: la electoral, la de los poderes públicos, la del federalismo y la de la comunicación social y participación ciudadana. Desde entonces y hasta hoy, Muñoz Ledo ha continuado insistiendo en la necesidad y la viabilidad de un cambio en el marco constitucional mediante la reforma del Estado y para ello creó la Asociación Nacional para la Reforma del Estado, de la que es presidente.

está en posibilidad de llegar a un arreglo con el gobierno de Calderón para lograr la aprobación de modificaciones a la Constitución que disminuyan las disfuncionalidades del marco legal por el que fluyen los procesos políticos.

La ironía de la situación no puede pasar inadvertida para nadie. Debido a la falta de ese gran acuerdo entre los antiguos opositores democráticos al viejo régimen —el PAN y PRD—, el PRI no sólo sigue vivo, sino que en buena medida de éste depende que hoy se lleve adelante la transformación de las reglas formales de un marco legal que es un legado del PRI cuando era partido de Estado. El caso tomado como modelo, el español, fue también un gobierno salido de la dictadura —el encabezado por Adolfo Suárez—, apoyado por un monarca que era igualmente un legado franquista. Ese nuevo gobierno hizo posible una Constitución democrática, es decir, un conjunto de principios y reglas que de entrada negaban los principios y las reglas que en el pasado habían sido la razón de ser de los improbables reformadores.

#### LA REFORMA PROPUESTA

Tras el choque de derecha e izquierda en las elecciones presidenciales de 2006, se hizo imposible que la Presidencia pudiera presentarse como la fuente de la iniciativa para la reforma del Estado; no quedó entonces otro camino que hacer que la estafeta pasara al Congreso. En la nueva situación, el PRI no sólo dejó de mostrarse contrario al proyecto, sino que lo avaló y lo tomó como propio. El cambio de papeles respecto a la reforma permitió que fuera posible que el Congreso aprobara una resolución para dar al proyecto el carácter de una obligación del Poder Legislativo. Fue así que en un tiempo relativamente corto, un año que se cumplió en abril de 2008, la clase política mexicana, dividida a fondo, se comprometió a sacar adelante la famosa reforma del Estado, aunque no hay alguna sanción formal si no cumple.

En la actualidad ya hay un número considerable de propuestas específicas para ser incluidas como parte de la reforma. De acuerdo con un estudio reciente, las áreas de consenso entre los tres grandes partidos en torno a las reformas constitucionales necesarias y posibles, son cinco: 1) reforma electoral; 2) modificaciones que afectan la naturaleza del régimen y del gobierno; 3) cambios al poder judicial; 4) gestión social; y 5) federalismo.<sup>6</sup>

La reforma de la legislación electoral es la más urgente para el PRD, el gran perdedor en la elección presidencial de 2006, pero también le interesa al PRI y, finalmente, al PAN, que ahora sabe lo costoso que es tener un triunfo formal en las urnas pero con una legitimidad dudosa. Para la izquierda es indispensable

<sup>6</sup> *El Universal*, 25 de julio de 2007.

reestructurar tanto al Instituto Federal Electoral (IFE) como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues a ambos organismos el PRD y una parte de la ciudadanía les han perdido la confianza. Sin embargo, es igualmente urgente que en la siguiente campaña electoral, la de 2009, el duopolio televisivo Televisa-Televisión Azteca no vuelva a desempeñar el papel de inductor de la opinión ciudadana como lo hizo en 2006.<sup>7</sup> En cualquier caso, y respondiendo a una insatisfacción generalizada, los partidos parecerían también dispuestos a reducir el tiempo de las campañas políticas y a prohibir que la publicidad gubernamental, en tiempos electorales, vuelva a tener el papel que Vicente Fox le hizo desempeñar en 2006: el de una auténtica campaña política paralela a la de los partidos, diseñada de manera abierta para influir en el ánimo de los electores a favor del candidato oficial.

Por lo que hace a la naturaleza del régimen y del gobierno, un punto de acuerdo es el relativo a la necesidad de modificar el formato del informe anual que el presidente debe presentar ante el Congreso. La fórmula aún vigente responde a una época ya superada: aquella donde el primero de septiembre era “el día del presidente” y de nadie más. Urge a todos que se establezca un formato en el que gobierno y oposición hagan oír su versión del país, de sus respectivas agendas políticas, y en el que se eviten los escándalos, el choque abierto en el recinto legislativo de los últimos años. Se trata de que en cada septiembre los ciudadanos tengan razones para poner atención a un acto que, hasta ahora, básicamente ha sido de interés sólo para las cúpulas. Por otro lado, la ratificación por el Senado del gabinete nombrado por el presidente también es considerada una medida que disminuiría distancias entre partidos y propiciaría políticas de consenso.

En la reforma del Poder Judicial, hay ya cierto acuerdo en torno a la conveniencia de introducir los juicios orales en varios tipos de casos, que simplificarían y agilizarían el proceso. Fortalecer la autonomía de los poderes judiciales locales e independizar al Ministerio Público son otros temas que cuentan con acuerdos de principio entre las diferentes fuerzas políticas en pugna. En el área de gestión social, la posibilidad de garantizar la no discriminación en materia laboral también tiene amplia aceptación entre todos los partidos. Garantizar una pensión mínima —alimentaria— para los adultos mayores, y que en el pasado fue tildada de populista por la derecha, ahora ya es vista como una medida, aunque limitada, mínima de justicia social por la mayoría de la clase política y de la ciudadanía. Asimismo, tiene apoyo amplio entre los partidos políticos la idea de proveer de mayor autonomía y de más poderes a los gobiernos locales y municipales.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ver las declaraciones al respecto de Porfirio Muñoz Ledo, aparecidas en *El Universal*, 13 de abril de 2007, y en *Proceso*, 27 de abril de 2007.

<sup>8</sup> Para ver con más detalle las agendas del PAN, PRI y PRD en materia de reforma del Estado, puede consultarse: <<http://www.reformadeestado.gob.mx>>.

## CONCLUSIÓN

La peculiar transición política mexicana —en la cual la ruptura con el pasado es parcial pues mantiene muchos de sus rasgos— impidió coronarla con una nueva Constitución, y la propuesta ante el Congreso es apenas la de una reforma del Estado.<sup>9</sup> Sin embargo, el Grupo Consultor Interdisciplinario se pregunta, y con razón, si finalmente lo que se está negociando ahora en los círculos del poder en México es una auténtica reforma del Estado o apenas una reforma política más.<sup>10</sup> Se pone en duda si es adecuado el consenso entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso para proceder a una auténtica reforma, pues para lograrla se deben cambiar no sólo partes seleccionadas del marco constitucional vigente, sino modificar de manera radical todos o casi todos sus capítulos.

Si al final los antagonismos entre los actores impiden ir más allá de los acuerdos delineados en esas cinco áreas mencionadas, en las que sobresale la reforma electoral, entonces es inevitable concluir que, en el futuro inmediato, los cimientos constitucionales de México seguirán siendo los que se construyeron en la época del sistema autoritario. Es verdad que el pluralismo ha obligado a interpretar el ordenamiento constitucional vigente de una manera menos antidemocrática que en el pasado, pero la marca de su origen no ha desaparecido.

En vista de lo anterior, la conclusión a la que ha llegado la citada *Carta de política mexicana* es justa: lo que está negociándose entre los tres grandes partidos políticos mexicanos es algo que queda chico para cumplir con cualquier definición seria de reforma del Estado. Sin embargo, como reforma política, los acuerdos que se empiezan a delinear resultan amplios y quizá permitan una reforma más extensa de las que México ha experimentado en los últimos decenios, pues de concretarse —cosa que aún está en duda— irían más allá de lo electoral. Así, la conclusión de que si el vaso del cambio en el marco constitucional mexicano está medio lleno o medio vacío depende del ánimo con que cada uno contemple su contenido frente a las necesidades, los obstáculos y las posibilidades de la transformación democrática mexicana.

## BIBLIOGRAFÍA

Grupo Consultor Interdisciplinario, “¿Reforma política o reforma del Estado?”, *Carta de política mexicana*, núm. 423, Grupo Consultor Interdisciplinario, México, 20 de julio de 2007.

<sup>9</sup> Este aspecto lo desarrollo en L. Meyer, *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*.

<sup>10</sup> Grupo Consultor Interdisciplinario, “¿Reforma política o reforma del Estado?”.

- Meyer, Lorenzo (2007), *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*, Océano, México.
- Muñoz Ledo, Porfirio (1999), “Por una nueva Constitución”, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México.
- Reyna, José Luis y Richard S. Weinert (1977), *Authoritarianism in Mexico*, Institute for the Study of Human Issues, Filadelfia.

## VIII. ¿POR QUÉ NO SE HA APROBADO LA REFORMA ELÉCTRICA?

JESÚS G. RESÉNDIZ-SILVA

### INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se identifican las razones que han impedido reformar al sector eléctrico. Se utiliza el marco de la teoría de las perspectivas, que parte de la premisa de que los sujetos tienden a no tomar decisiones arriesgadas si el entorno que los rodea es favorable; por el contrario, se toman decisiones arriesgadas cuando hay condiciones que ponen en peligro el propio bienestar. Así, se resalta que los que toman las decisiones de los principales partidos políticos en México consideraron que representa un riesgo reformar el sector eléctrico en sus actuales condiciones. En la primera sección de este análisis se resaltan de manera sucinta los aspectos generales de la teoría de las perspectivas y su aplicación en el campo del análisis político. En la segunda parte se muestra el modelo con los resultados, en el debate de la reforma eléctrica, aplicado a los tres principales partidos políticos: Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD). En este sentido, para la aplicación del modelo, se considera que las instituciones representan el conjunto de los intereses económicos y sociales del país. En la sección final, se ofrecen algunas recomendaciones desde la óptica de la teoría de las perspectivas.

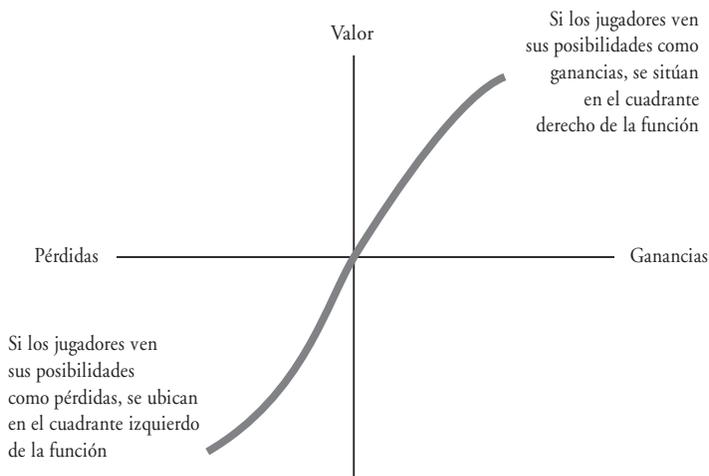
### LA TEORÍA DE LAS PERSPECTIVAS

La teoría de las perspectivas se propone como marco metodológico para responder por qué no se ha aprobado la reforma eléctrica en México. La teoría es de tipo psicológico, se centra en la toma de decisiones bajo riesgo y ha desafiado a la teoría económica neoclásica, en particular a la teoría de la utilidad esperada (TUE, *Expected Utility Theory*). La teoría de las perspectivas fue creada en 1979 por Daniel Kahneman y Amos Tversky, quienes demostraron con cientos de experimentos que había un número determinado de incongruencias con la TUE. En particular, comprobaron que los individuos se resisten a perder (*loss aversion*) cuando se trata de elegir entre determinadas opciones. En otras palabras, la gente adopta un comportamiento asimétrico cuando tiene que elegir posibilidades relacionadas con pérdidas y ganancias.

Además, la teoría establece que los individuos calculan mal las probabilidades de acontecimientos que se les presentan, por lo que sobreestiman la posibilidad de que un evento ocurra cuando es muy poco probable que así sea; por ejemplo, a mucha gente le da miedo viajar en avión, aun cuando estadísticamente se le considera el medio más seguro. Por otro lado, muchos subestiman las probabilidades que se presentan en otros eventos; por ejemplo, debido al ritmo acelerado de las actividades diarias, la gente no tiene tiempo para cocinar, por lo que prefiere consumir alimentos ya preparados o bien la llamada *comida rápida*; la probabilidad de que esas personas lleguen a sufrir una enfermedad, como diabetes, es mayor que en otras.

La teoría de las perspectivas se basa en tres principios para establecer afirmaciones como la anterior: 1) edición (*edition*), integrada por tres elementos que son codificación, combinación y cancelación; 2) función de valor (*value function*); y 3) función de ponderación (*weighting function*). El presente análisis se basa en el segundo principio.<sup>1</sup>

Gráfica VIII.1  
La función de valor hipotética de la teoría de perspectivas



En la gráfica VIII.1 se muestra la función de valor, con la que se indica que la gente es renuente al riesgo cuando se encuentra en el área de las ganancias, y

<sup>1</sup> Para mayor información acerca de la teoría de las perspectivas véase D. Kahneman y A. Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Choice under Risk", *Econometrica*, vol. 47, núm. 2, pp 263-292.

toma decisiones arriesgadas cuando está en el cuadrante de pérdidas. En otras palabras, cuando los individuos se enfrentan a una posibilidad que sea causa de ganancias y que no afecta su *statu quo*, prefieren no tomar decisiones riesgosas (curva cóncava). Por el contrario, cuando hay una posibilidad que dañe su *statu quo*, tienden a tomar decisiones muy arriesgadas (curva convexa).

#### LA TEORÍA DE LAS PERSPECTIVAS Y SU APLICACIÓN EN LA POLÍTICA

Desde su desarrollo, la teoría de las perspectivas se ha utilizado en áreas como la ciencia económica y las relaciones internacionales. No obstante, su aplicación ha sido muy incipiente en el estudio de la dinámica política. De acuerdo con Mercer,<sup>2</sup> tres razones explican por qué la teoría de las perspectivas no ha tenido influencia en este campo: 1) se apoya en variables de índole psicológicas; 2) la mayoría de los métodos de análisis de las ciencias políticas (como la teoría de juegos) se basa en la teoría de la utilidad esperada, por lo que hay cierta renuencia a usar herramientas de análisis que impliquen el comportamiento humano, además de la carencia de curiosidad de los investigadores en explorar este campo; 3) la falta de una teoría de marco que dé estructura al análisis político.

Respecto a la falta de interés en la teoría de las perspectivas, Mercer señala que sólo es cuestión de tiempo para que economistas y politólogos empiecen a explotar la teoría más importante en el campo de la toma de decisiones bajo riesgo. Para resolver el problema de la falta de teoría de marco, Mercer propone cinco técnicas: 1) el *statu quo* como punto de referencia; 2) aspiraciones como punto de referencia; y 3) heurísticas; 4) analogías; 5) emoción.

De acuerdo con Kahneman y Tversky, cuando se presentan posibilidades u opciones, usualmente se consideran como pérdidas o ganancias si se toman en cuenta como un punto de referencia. Por ejemplo, si el sujeto está satisfecho con su *statu quo*, se encuentra en el cuadrante de ganancias (a la derecha de la gráfica VIII.1), por lo que no toma decisiones riesgosas y opta por quedarse con lo que tiene. Por el contrario, si el sujeto no está satisfecho, se encuentra en el cuadrante de pérdidas y por tanto puede tomar una decisión muy arriesgada para mejorar.

De igual manera, la gente tiende a usar aspiraciones para definir su dominio. Por ejemplo, George W. Bush pudo haber estado ansioso por declarar la guerra a Saddam Hussein mucho antes de los ataques del 11 de septiembre de 2001: “Bush no veía nada más que aniquilar a Saddam”.<sup>3</sup> Esta aspiración puso a Bush en el dominio de pérdidas y eso lo llevó a tomar una decisión muy arriesgada,

<sup>2</sup> J. Mercer, “Prospect Theory and Political Science”, *Annual Review of Political Science*, núm. 8, 2005, p. 1-21.

<sup>3</sup> *Idem*.

como fue la invasión a Irak. Para la teoría de las perspectivas, la aversión a perder significa que el individuo toma decisiones demasiado riesgosas.

Otra manera de determinar el dominio en la función de esta teoría son las analogías. Por ejemplo, durante la crisis de Suez, los británicos vieron en el presidente egipcio, Gamal Andel, a otro Hitler, por lo que consideraron la analogía de otro conflicto mundial. En torno a una reforma eléctrica, una mala privatización puede generar en las personas miedo respecto a este tipo de medidas y, por ende, hacerlos preferir su estado actual. Es decir, la gente estaría en el dominio de ganancias y, por consecuencia, no se arriesgaría a apoyar una reforma estructural de este tipo.

Las emociones constituyen otro medio para determinar el dominio de las personas. Variables como miedo, angustia, enojo, pánico, clamor por justicia, entre otras, pueden determinarse cuando el sujeto se sitúa en alguno de estos dos cuadrantes. Por ejemplo, en el caso del desafuero del ex jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, hubo circunstancias en las que se mostraron diversas emociones respecto al hecho, tanto de los gobiernos como de los partidos políticos y la sociedad civil. Se podría determinar en qué cuadrante de la gráfica VIII.1 se encontraba cada sector de la población en función de la emoción que se sentía en ese momento. En este sentido, las tres técnicas restantes propuestas por Mercer tienen la misma lógica.

#### APLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LAS PERSPECTIVAS AL DEBATE DE LA REFORMA ENERGÉTICA

##### *El modelo*

¿Por qué no se ha aprobado la reforma eléctrica? ¿Cómo los que toman las decisiones en materia energética definieron sus posibilidades? Para responder estas preguntas proponemos el siguiente modelo basado en la teoría de las perspectivas. El modelo consta de dos vectores: el primero representa la técnica *statu quo* como punto de referencia y el segundo, la técnica *analogías* como punto de referencia. Al mismo tiempo, se integran seis variables que representan los argumentos más discutidos por el PAN, el PRD y el PRI en el debate de la reforma durante el periodo 2000-2006.

$$\text{Dominio de pérdidas o ganancias} = \overset{\text{Vector 1}}{[VI_1 + VI_2 + VI_3 + VI_4]} + \overset{\text{Vector 2}}{[VI_5 + VI_6]} \quad (\text{VIII.1})$$

La ecuación está estructurada por los dos vectores, y las variables son las siguientes:

VI<sub>1</sub>= Análisis financiero.

VI<sub>2</sub>= Análisis de tarifas eléctricas.

VI<sub>3</sub>= Situación actual del marco regulatorio energético.

VI<sub>4</sub>= Análisis de la situación petrolera.

VI<sub>5</sub>= Crisis eléctrica en California.

VI<sub>6</sub>= Crisis energética en Argentina.

A partir de este modelo se analizó la respuesta de los expertos relacionados directamente en el debate de la reforma energética del país.

### *Datos e información*

Para establecer las seis variables del modelo, se recurrió a información estadística y financiera, informes gubernamentales y artículos en revistas especializadas. Además, se llevaron a cabo entrevistas con los participantes directos en el debate energético, tanto de la industria eléctrica como del medio político.

### *Resultados*

La teoría de las perspectivas demostró que los tres partidos políticos mencionados determinaron su dominio en el cuadrante de las ganancias, es decir, vieron que el *statu quo* de la industria eléctrica no estaba en condiciones críticas, por lo que hubo aversión a una reforma. La ausencia de una crisis en el sector que haya puesto en entredicho su *statu quo* fue la razón principal para no aprobar la reforma.

El cuadro VIII.1 resume el análisis realizado para conocer cómo el PRI, el PAN y el PRD definieron sus dominios. El PAN determinó el suyo mediante el *statu quo* como punto de referencia. En particular, utilizó dos variables de las seis establecidas en el modelo. El PAN aceptó que la industria se encontraba en una situación económica y financiera óptima, con lo que se situó en el dominio de las ganancias. Para la teoría de las expectativas, si el PAN acepta que el estado actual de la industria es bueno, tendrá una aversión al riesgo. Por otro lado, este partido usó el marco regulatorio de la industria eléctrica como punto de referencia para definir su dominio. De acuerdo con el análisis, los principales actores en materia energética reconocieron que es necesario fortalecer el marco que regula tanto a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como a los inversionistas privados en el sector. En este sentido, el PAN muestra un gran interés en que haya un control adecuado de los inversionistas que participan en la industria actualmente; también desea tener bien estructurado y desarrollado ese marco. Una vez logrado

esto, el proyecto de reforma se fortalecería y serviría a la vez para llegar a algún acuerdo con la oposición. Lo anterior lleva a concluir que el PAN reconoce que el *statu quo* de la industria es aceptable en términos del marco normativo. Por ello prefiere ofrecer mejoras sobre la base del *statu quo* actual, y posteriormente avanzar en el debate de la aprobación de la reforma. Por lo tanto, el PAN tuvo aversión al riesgo en este aspecto.

Cuadro VIII.1  
Variables empleadas por los partidos políticos

<i>Partidos</i>	<i>Análisis financiero</i> (v <sub>1</sub> )	<i>Análisis de tarifas eléctricas</i> (v <sub>2</sub> )	<i>Situación actual del marco regulatorio</i> (v <sub>3</sub> )	<i>Análisis de la situación petrolera</i> (v <sub>4</sub> )	<i>Crisis eléctrica en California</i> (v <sub>5</sub> )	<i>Crisis energética en Argentina</i> (v <sub>6</sub> )
PAN	X		X			
PRD	X	X	X	X	X	X
PRI	X		X		X	X

Fuente: Elaboración propia con base en investigación hemerográfica y documental.

En el caso del PRD y el PRI, ambos tuvieron un comportamiento similar en términos técnicos, pues también situaron su posición sobre la reforma en el dominio de las ganancias. Al igual que el PAN, consideraron que la industria se encuentra en una situación económica y financiera estable y que era importante fortalecer su marco regulatorio. Además, utilizaron los altos precios del petróleo como referencia, es decir, plantearon que los recursos provenientes de la exportación petrolera se pueden usar para inversión de capital en la CFE. Ambos partidos vieron que el *statu quo* de la industria petrolera puede tener un beneficio para el sector eléctrico. El PRI y el PRD usaron las analogías como referencia inicial. En particular, éstas reflejaron las crisis energéticas en California y Argentina en el caso de México. Los expertos del PRD y el PRI vieron que si se lleva a cabo una reforma del sector con un marco reglamentario ineficiente, podría pasar algo semejante a lo sucedido en esos dos lugares, donde los resultados negativos de la apertura de sus industrias se atribuyeron a la deficiente planeación e instrumentación del marco regulatorio, así como a una mala estructuración de las instituciones encargadas de aplicarlo. En consecuencia, estas analogías influyeron en la aceptación favorable del *statu quo* actual del marco reglamentario, y en la oposición a una reforma que, bajo una débil estructura normativa, provocaría una grave crisis energética. En otro

aspecto, los altos precios del gas natural llevaron al PRI y al PRD a estar insatisfechos con el *statu quo* en la generación de electricidad por parte de los Productores Independientes de Energía (PIE). De acuerdo con nuestro análisis, estos dos partidos siempre consideraron que la producción de electricidad, con un modelo de generación de ciclo combinado, provocaría tarifas eléctricas más altas.

De manera simplificada, se puede decir que estos tres partidos políticos tuvieron un comportamiento de aversión al riesgo. Se puede concluir que desde el punto de vista técnico hay deficiencias en la formulación y planeación de la reforma en el sector eléctrico, las cuales permiten que los que toman las decisiones vean un escenario negativo si se da un cambio estructural en la industria. Por otro lado, la teoría también establece que no ha habido una situación crítica que ponga en riesgo a esta industria (como una crisis financiera o energética), por lo que no se ha aplicado una medida que implique un alto grado de riesgo (por ejemplo, una mayor participación de inversión privada). Estudios que utilizaron la teoría de las perspectivas analizaron las causas que empujaron a los gobiernos de países como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela para llevar a cabo ajustes estructurales, y encontraron que los tomadores de decisiones lo han hecho durante periodos de crisis muy fuertes.<sup>4</sup>

Por ejemplo, durante el gobierno del presidente peruano Alberto Fujimori, el país sufrió una crisis macroeconómica muy fuerte, que orilló a que se instrumentara un programa de estabilidad drástico. Éste fue tan enérgico que los precios de los productos básicos se incrementaron por arriba de 3 000% día a día.<sup>5</sup> En otras palabras, el plan de estabilización tuvo un efecto mayor en la economía que la misma crisis. No solamente el gobierno estaba en el dominio de pérdidas, también la sociedad al percatarse de la gravedad de la crisis, lo que provocó que apoyara las medidas aplicadas por Fujimori; con ello la sociedad fijó su situación en el dominio de pérdidas.<sup>6</sup>

#### RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA

La teoría de las perspectivas debe tomarse como base para el diseño de la política económica, en particular en la toma de decisiones bajo riesgo. En México, el uso de este tipo de herramientas es incipiente tanto en el gobierno como en la empresa privada. Mediante el uso de esta teoría se puede conocer cuál puede ser la reacción más probable de los agentes económicos en determinadas condiciones,

<sup>4</sup> K. Weyland, *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru and Venezuela*.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

por ejemplo, crisis económicas o medidas de estabilización. En un mundo donde la mejor estrategia de un sujeto depende del movimiento de los demás, la teoría de las perspectivas puede ser muy útil para anticipar comportamientos.

En el caso de la industria eléctrica, y con base en esta teoría, se puede establecer que es importante el fortalecimiento de determinadas áreas esenciales, a reserva de que se lleve a cabo o no una reforma al sector en el mediano o largo plazos. En este sentido, el marco normativo es de gran importancia para el buen funcionamiento del sector, y más si se pretende alcanzar el nivel de inversión privada. Dos aspectos básicos para una buena regulación en el sector eléctrico son los siguientes:

- 1) Si hay inversión privada en las industrias de redes (electricidad, telecomunicaciones, agua e hidrocarburos), el gobierno necesita instrumentos que regulen precios, inversión, calidad de producto o servicio, además de una barrera de entrada y salida. Por ejemplo, para el caso del control de precios, el órgano regulador puede aplicar un sistema basado en el Índice de Precios al Menudeo (RPI, por sus siglas en inglés) y en el factor  $X$  que establece un nivel razonable de ganancias entre la empresa privada y el regulador, con ello se protege tanto al consumidor como a las propias empresas de la industria.
- 2) En caso de una mayor apertura en el sector, es responsabilidad del gobierno fortalecer más las actuales instituciones de competencia (*antitrust*), de tal manera que pueda prever, detener y, en su caso, sancionar comportamientos anticompetitivos en los que puedan incurrir las empresas. Es decir, estos órganos deben ser capaces de enfrentar situaciones relacionadas con el poder de mercado, precios depredadores, integración y restricción vertical y fusiones horizontales.

Establecer los mecanismos de regulación y competencia para el sector eléctrico es un proceso muy complejo, pues si éstos no están estructurados de manera correcta, un mayor nivel de inversión privada puede dañar gravemente la economía. La implantación de estos mecanismos debe ser antes, durante y después del proceso de apertura. Además, es importante satisfacer por lo menos tres de las siguientes condiciones: 1) separación total de los poderes Ejecutivo y Judicial; 2) instituciones políticas y económicas confiables; 3) transparencia en los procesos administrativos gubernamentales; 4) leyes fuertes; 5) personal con la experiencia y los conocimientos en materia de regulación y competencia, en particular economistas calificados en el manejo de temas de organización industrial.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> En México, el estudio de la teoría de la organización industrial (OI) en las escuelas de economía, tanto públicas como privadas, es todavía limitado. Es necesario crear departamentos de investigación especializados en este campo. Actualmente los países que cuentan con un pleno desarrollo en esta área son Estados Unidos y el Reino Unido.

## BIBLIOGRAFÍA

- Kahneman, D. y A. Tversky (1979), "Prospect Theory: An Analysis of Choice under Risk", *Econometrica*, Blackwell Publishing, vol. 47, núm. 2, Nueva Jersey, pp. 263-292.
- Mercer, J. (2005), "Prospect Theory and Political Science", *Annual Review of Political Science*, núm. 8, pp. 1-21.
- Weyland, K. (2002), *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*, Princeton University Press, Nueva Jersey.



## IX. HACIA UNA REFORMA ENERGÉTICA EN MÉXICO FAVORABLE AL MEDIO AMBIENTE

GERARDO CASTILLO

### INTRODUCCIÓN

El debate institucional contemporáneo de México refleja incertidumbre sobre el estilo y los contenidos de cómo debe llevarse a cabo una reforma del sector energético. El aspecto de la propiedad de los activos (*v. gr.* públicos y/o privados) en la industria petrolera y, en particular, la explotación de nuevos yacimientos son motivos de posturas antagónicas entre diferentes actores sociales, lo cual hace difícil alcanzar un consenso. Un contenido no menos importante a considerar en esta reforma se refiere a los efectos ambientales de la producción y el consumo de hidrocarburos. El gas natural es un combustible que tiene una aplicación industrial fundamental en la generación de electricidad. A partir de 1994, el uso de ese gas ha crecido de manera significativa con la entrada de los Productores de Energía Independientes (PEI) y esquemas de cogeneración, entre otras modalidades de generación regulada en el mercado eléctrico.<sup>1</sup>

Desde una perspectiva ambiental, hay dos aspectos centrales en torno a la necesidad de una reforma energética. Primero, la rentabilidad y la eficiencia de los esquemas PEI para generación eléctrica dependen, en gran medida, de precios competitivos, calidad y suministro confiable de gas natural. El empleo de este hidrocarburo, como se discutirá más adelante, tiene efectos menos adversos sobre la contaminación atmosférica. Segundo, el “portafolio” de posibilidades de generación de electricidad se ha diversificado en las últimas dos décadas debido a innovaciones tecnológicas sobre energías renovables. La difusión de este tipo de tecnologías energéticas ha crecido de manera gradual en países industrializados. En este contexto, el contenido de una reforma energética debe considerar un balance entre formas convencionales de producir electricidad (*i. e.* fundamentalmente hidrocarburos en el caso de México) y fuentes renovables.

El desarrollo sustentable es preciso en todas las esferas de la actividad económica, en virtud del gradual calentamiento global que ha venido experimentando nuestro planeta. El empleo de fuentes de energía renovable se convierte en una opción de gran alcance para el control de emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>),

<sup>1</sup> Aproximadamente 82% y 58% del total de permisionarios eléctricos dentro de los esquemas PIE y cogeneración, respectivamente, emplean gas natural como combustible principal para generar electricidad.

al incorporar tecnologías neutrales en carbono para la generación de electricidad. En el caso del sector eléctrico, toda modificación institucional y administrativa requiere ser proactiva y estar en congruencia con las acciones y políticas para mitigar el cambio climático.

En los próximos 25 años, se espera una disminución relativa en las reservas globales y de la explotación de los hidrocarburos. El petróleo, el gas natural y el carbón cubrirán 81% de la demanda global de la energía primaria en 2030; pero esto sólo representa un punto porcentual adicional con relación a 2003.<sup>2</sup> En el escenario elaborado por la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés), se estima que la capacidad de refinación del petróleo a nivel global crecerá 1.64% y 1.31% en los periodos 2004-2010 y 2004-2030, respectivamente, hasta alcanzar una capacidad de refinación de 118 millones de barriles por día en 2030.<sup>3</sup> Una comparación entre ambas tasas de crecimiento sugiere una desaceleración gradual de la capacidad de refinación del petróleo. Por el contrario, el escenario referido prevé una tasa de crecimiento muy dinámica de las fuentes renovables, 6.2%,<sup>4</sup> en la demanda de energía primaria a nivel mundial (véase gráfica IX.1).

Por otra parte, un conjunto de medidas administrativas de algunas empresas de generación eléctrica en Estados Unidos y otros países industrializados para la construcción de nuevas plantas nucleares puede no corresponder con las proyecciones elaboradas por la IEA. En Estados Unidos, la necesidad de construir más plantas de energía nuclear obedece a que los altos precios del gas natural encarecen los costos de operación de las plantas cuyo proceso se basa en la combustión de este hidrocarburo. Este hecho ejerce presión sobre un incremento de los precios de venta de electricidad<sup>5</sup> debido a que la demanda adicional en horas punta es cubierta con plantas que operan a partir de tecnología de combustión de gas natural.<sup>6</sup> En el caso de México, el consumo de energía primaria a partir de fuentes nucleares representa alrededor de 1 por ciento.<sup>7</sup>

2 Faith Birol, *World Energy Outlook*, OECD/IEA.

3 *Idem*.

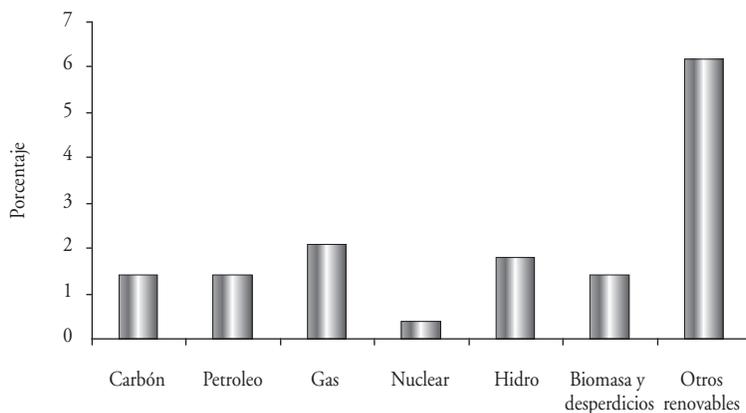
4 En la categoría de renovables se incluyen las fuentes de energía geotérmica, solar, eólica, mareas y olas.

5 The Economist-Section Science of Technology, "Atomic Renaissance, America's Nuclear Industry is About to Embark on its Biggest Expansion in More than a Generation. This will Influence Policy in the Rest of the World", *The Economist*, 6 de septiembre de 2007.

6 The Economist-Section Science Opinion Leaders, "Nuclear Power's New Age, A Nuclear Revival is Welcome so Long as the Industry does not Repeat its Old Mistakes".

7 Estimación propia con base en el Sistema de Información Energética de México, Secretaría de Energía (Sener), periodo 1998-2006. Sin embargo, los datos de Energy Information Administration, U.S. Department of Energy 2002, sugieren que la energía nuclear representó 2% del uso de energía primaria en México en el año 1998 (W. Chandler *et al.*, *Climate Change Mitigation in Developing Countries, Brazil, China, India, Mexico, South Africa and Turkey*).

Gráfica IX.1  
Dinamismo de la demanda de energía primaria  
global en el escenario de referencia, 2003-2030  
(tasa de crecimiento media anual %)



Fuente: Faith Birol, *World Energy Outlook*, OECD/IEA.

El contexto señalado plantea un gran reto para México debido a su importancia como productor de petróleo y gas natural. Se estima que su producción de petróleo pasará de 3.8 a 3.4 millones de barriles por día en el periodo 2004-2030, lo cual corresponde a una tasa de crecimiento media anual negativa de 0.5%.<sup>8</sup> En cuanto al proceso de crudo en México, se prevé una tasa de crecimiento media anual de 5.2% para el proceso de crudo pesado en el periodo 2005-2015, en tanto que se estima una tasa negativa, -1.8%, para el proceso de crudo ligero en el mismo periodo.<sup>9</sup>

Aunado a esto, la alta volatilidad de los precios internacionales del petróleo y gas natural en los últimos años —especialmente desde el año 2000— ha afectado al sector industrial, los consumidores y la comunidad en general. En este contexto, una reforma eléctrica requiere diversificar su estructura de fuentes de energía dentro de un esquema competitivo. El tema de la seguridad en el suministro y disponibilidad de energéticos en el largo plazo, junto a los elevados precios de combustibles fósiles en la actualidad, plantean la necesidad de incorporar fuentes alternativas de energía, entre las cuales los recursos renovables desempeñan un papel cada vez más importante.

<sup>8</sup> *World Energy Outlook*, op. cit. p. 629.

<sup>9</sup> J. A. Díaz Montaña, *Prospectiva de petrolíferos, 2006-2015*.

En las siguientes secciones se abordan tres aspectos fundamentales para una reforma “limpia” del sector eléctrico. El primer aspecto se refiere a las implicaciones de una reforma eléctrica para la conservación y el cuidado del ambiente; este tema pone de manifiesto la necesidad de una explotación óptima de los recursos no renovables en función de sus beneficios para la comunidad. El segundo aspecto aborda las condiciones institucionales y redes de conocimiento que son necesarias para que las energías renovables puedan diseminarse y sean factibles desde una perspectiva económica y tecnológica. Aquí es central el cambio tecnológico en procesos de baja intensidad de carbono, así como las barreras que existen para una transición hacia un régimen socio-técnico basado en el uso de tecnologías más limpias. En el tercer aspecto, se plantea que una reforma eléctrica debe aprovechar las externalidades derivadas de instrumentos de cooperación internacional para detener el cambio climático. En particular, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), figura institucional del Protocolo de Kyoto, abre una ventana de posibilidades de participación para los países en desarrollo en proyectos de generación de electricidad y cogeneración, entre otros. La orientación fundamental de los proyectos de inversión y cooperación internacional promovidos por el MDL es la mitigación del calentamiento global por medio de la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera.<sup>10</sup> El CO<sub>2</sub> se ha convertido en uno de los referentes principales de GEI en la elaboración y puesta en marcha de proyectos MDL.

#### FUENTES RENOVABLES DE ENERGÍA Y CUIDADO AMBIENTAL

En la discusión de una reforma eléctrica, la sustentabilidad ambiental significa la explotación de fuentes de energía renovables y no renovables, de modo que el bienestar social de una comunidad sea el mejor posible en el presente, sin disminuir o poner en riesgo a las generaciones futuras. Éste es un tema fundamental que no se ha incorporado debidamente a la planeación y regulación de la energía eléctrica. Las primeras nociones formales de sustentabilidad ambiental datan de la década de los ochenta.<sup>11</sup>

El proceso de calentamiento global se puede explicar como el resultado de una falla de mercado en la demanda y consumo de combustibles fósiles. El precio de combustibles como el petróleo y el gas natural no incluye los costos ambienta-

<sup>10</sup> Para una descripción detallada de oportunidades de mitigación de gases de efecto invernadero estimadas para el año 2014, véase Semarnat, *Hacia una estrategia nacional de acción climática*, p. 12, tabla 1.2.

<sup>11</sup> Organización de las Naciones Unidas, *World Commission on Environment and Development, Our Common Future*.

les que implica su uso.<sup>12</sup> Se esperaría que la propagación de fuentes de energía renovable, así como su precio de producción y consumo reflejen en menor o mayor grado el costo de conservar el ambiente. La ecología y los problemas ambientales han llegado a ocupar un lugar de mayor peso en la conciencia de la población y en las decisiones de política pública durante los últimos 30 años. Para el caso de México, la promoción del uso de energías renovables, así como una regulación ambiental cada vez más compleja son, en parte, el resultado de un proceso de internalización de las operaciones productivas que cubren parcialmente el costo de restaurar el ambiente.<sup>13</sup> En el fondo de esta discusión, se trata de un proceso de transformación del mercado eléctrico el cual se encuentra en una etapa temprana, en la que es necesario dar certidumbre a los actores sociales involucrados: inversionistas, industrias cliente, entidades públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general.

Partamos de considerar que durante muchas décadas, en la mayoría de las economías del mundo, los combustibles fósiles han sido la principal fuente de energía. En México, por ejemplo, se fue forjando una “mística” particular hacia la explotación y el empleo del petróleo como principal fuente de energía, a partir de su nacionalización en 1938. Esta tendencia hacia el uso generalizado del petróleo se reforzó con subsecuentes inversiones públicas en exploración y explotación de los mantos petrolíferos durante la década de los años setenta.<sup>14</sup> Por otra parte, una característica estructural de la economía mexicana consiste en el peso significativo que tienen los ingresos petroleros en el financiamiento del sector público. Se estima que aproximadamente 40% de los ingresos federales son financiados con los beneficios de la producción petrolera.<sup>15</sup> En estas circunstancias, se han creado inercias históricas tanto en la demanda como en la oferta por el uso de combustibles fósiles.

Sin embargo, si por razones ambientales se opta por la interrupción abrupta del consumo de estos combustibles, ello sería tecnológicamente inviable y económicamente irracional. La difusión y el uso de innovaciones tecnológicas a través de la historia han ocurrido de manera gradual o evolutiva (uso la terminología

<sup>12</sup> M. Cervantes *et al.*, *Estrategia nacional de cambio climático*.

<sup>13</sup> Para una descripción más detallada de este punto véase I. Wallerstein, *Conocer el mundo, saber el mundo: el fin de lo aprendido*.

<sup>14</sup> Durante la década de los setenta se le da un fuerte impulso a la refinación en la industria petrolera. El descubrimiento del pozo Chac, ubicado en la Sonda de Campeche, por parte de Rudecindo Cantarell en 1971, daría lugar a la explotación de uno de los yacimientos más importantes que llevaría su mismo nombre. Asimismo, la perforación del pozo Maalob 1 da lugar al descubrimiento del yacimiento Ku-Maalob-Zaap, en 1979, que se convertiría en el segundo yacimiento petrolero más importante de México (Portal electrónico de Pemex).

<sup>15</sup> The Economist, “How to Reform the Flawed Behemoth that is the World’s Sixth-Biggest Oil Producer, México, Running Just to Stand Still”, *The Economist*, 19 de diciembre de 2007.

de Nelson y Winter, y de Freeman y Soete).<sup>16</sup> La infraestructura física de las sociedades industriales contemporáneas (por ejemplo, todas aquellas invenciones y procesos de producción implementados desde la Revolución Industrial) se ha desarrollado sobre la base de la explotación de combustibles fósiles casi en su totalidad. Esto significa que una reconversión de la infraestructura industrial sólo es viable —y se espera que ocurra en el largo plazo— mediante enormes inversiones en capital físico (tecnología, maquinaria y equipo) y en servicios (derechos de propiedad intelectual, *know-how*, investigación y desarrollo, innovaciones tecnológicas y nuevas disciplinas del conocimiento).<sup>17</sup>

Un criterio de sustentabilidad ambiental sugiere replantear el modo de producir y consumir hidrocarburos en una lógica que permita controlar las emisiones de GEI. La reducción de emisiones del CO<sub>2</sub>, derivado de aplicaciones industriales de combustibles fósiles, requiere de innovaciones tecnológicas a partir de dispositivos de secuestro y almacenamiento de gases de salida. Asimismo, el control de los gases producidos por la combustión puede atenderse mediante su reutilización en segmentos críticos de la actividad industrial<sup>18</sup> y por medio de vínculos entre industrias y dentro de éstas.<sup>19</sup> Por otra parte, también existen oportunidades para reducir GEI a partir de metodologías integradas en la industria, destinadas a aumentar la eficiencia energética de los procesos productivos basados en transformaciones químicas de los materiales. Lo anterior supone un rediseño de la forma en que opera la infraestructura industrial a partir de la inno-

<sup>16</sup> R. Nelson, y S. G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*; C. Freeman, y L. Soete, *The Economics of Industrial Innovation*.

<sup>17</sup> El concepto de *lock-in* es propuesto de manera formal por R. Cowan y P. Gunby, ("Sprayed to Death: Path Dependence, Lock-in and Pest Control Strategies", *Economic Journal*, vol. 106, núm. 436, mayo de 1996, pp. 521-542); en particular, se refiere a escapar del candado de una infraestructura basada en el carbono. A. Grübler, N. Nakienovi y D. G. Victor ("Dynamics of Energy Technologies and Global Change, Energy Policy", vol. 27, Issue 5, mayo de 1999, pp. 247-280) también emplean este concepto para explicar la inercia de los sistemas tecnológicos que conlleva en muchas ocasiones a un candado de estos sistemas. G. C. Unrug ("Understanding Carbon Lock-in", *Energy Policy*, pp. 817-830), se refiere a candados de carbono en una perspectiva tecno-institucional. T. J. Foxon (*Technological and Institutional Lock-in as a Barrier to Sustainable Innovation*), plantea la noción de candados tecnológicos e institucionales como una barrera para la innovación sustentable. En esta misma línea conceptual, J. Carrillo Hermosilla ("A Policy Approach to the Environmental Impacts of Technological Lock-in", *Ecological Economics*, pp. 717-742), también emplea el concepto de candado como una posible explicación de la lenta difusión de tecnologías de producción más limpias que actualmente se encuentran disponibles en el mercado.

<sup>18</sup> P. Desrochers, "Industrial Ecology and the Rediscovery of Inter-Firm Recycling Linkages: Historical Evidence and Policy Implications", *Industrial and Corporate Change*, vol. 11, núm. 5, pp. 1031-1057.

<sup>19</sup> G. England y D. R. Cope, "Energetic Concepts Drawn from Electricity Production and Consumption", pp. 73-90.

vacación y difusión tecnológica. Este abanico de posibilidades es congruente con una reducción relativa de emisiones, en un sistema energético en el que coexisten fuentes convencionales de energía y renovables.

En el sector eléctrico, el incremento de la eficiencia energética puede venir acompañado de mejoras tecnológicas en generación y calidad de los combustibles,<sup>20</sup> aumentos en la escala de producción, mejores prácticas tanto administrativas (por ejemplo, en esquemas de administración de la demanda) como de ingeniería en las plantas de generación asociadas a un aprendizaje organizacional. Por otra parte, se ha sugerido que un ahorro de energía —medida en función de la rentabilidad y del impacto ambiental— es una alternativa económica más viable que la creación de, por ejemplo, nuevas plantas generadoras.<sup>21</sup>

En México, 91.6% de la producción de energía primaria corresponde a combustibles fósiles (carbón, petróleo, condensados y gas natural), y el restante 8.4% es generado por fuentes renovables de energía (hidráulica, geotérmica, eólica, nuclear y biomasa).<sup>22</sup> Para la electricidad, que es un componente de la energía primaria, tres cuartos de su generación, 74.7%, corresponden a combustibles fósiles, y un cuarto, 25.3%, a fuentes renovables, con base en los datos más recientes.<sup>23</sup> Por el lado de los combustibles fósiles, el funcionamiento de las termoeléctricas por medio de vapor representó 36.7% de la generación bruta de electricidad; mientras que por su parte, las energías hidroeléctricas contribuyeron con 13.8 por ciento.

En la gráfica IX.2 se presenta la evolución histórica de la generación eléctrica en México a partir de fuentes renovables de 1995 a 2007 (no incluye la energía eólica). La producción acumulada de energía eléctrica (el área bajo cada curva) se mantiene estable en ese periodo. Tomando como base la *producción acumulada* de generación bruta de energía eléctrica, la hidroeléctrica representó 16.3% del total en el periodo señalado, mientras que la geotérmica representó 3.56%, la nuclear 5.63% y la eólica 0.01%.

Los primeros registros que se tienen sobre la generación de electricidad a partir de energía eólica datan de 1995. Se trata de un nivel de producción muy pequeño que no excede más de un gigawatt/hora, y en algunos años no se reporta generación de electricidad con este recurso renovable. La generación a gran escala con energía eólica comienza en los últimos meses de 2006, con una generación de 40 793.7 megawatts/hora en diciembre. La central La Venta II, en Oaxaca, es el primer gran proyecto de energía eólica inaugurado en marzo de 2007. Esta

<sup>20</sup> O. de Buen Rodríguez, “Programas para el ahorro y uso eficiente de la energía y el desarrollo tecnológico nacional”, en <<http://www.funtener.org/nacereporte.html>>.

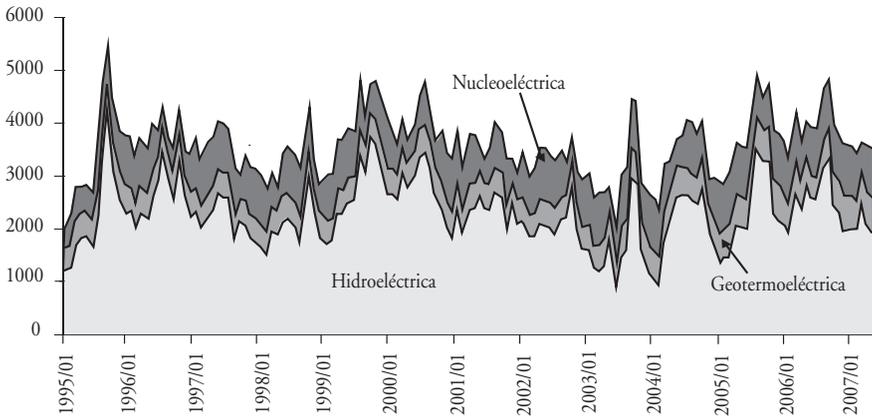
<sup>21</sup> Véase O. de Buen Rodríguez, *Seis elementos fundamentales para una verdadera reforma eléctrica*.

<sup>22</sup> Datos para el año 2005 con base en los datos del Sistema de Información Energética de México (SIEM) y Sener.

<sup>23</sup> Mayo de 2007 con base en los datos de SIEM y Sener.

planta cuenta con 98 generadores y su capacidad es de 83.3 megawatts. En este proyecto, el gobierno federal invirtió alrededor de 12 pesos por cada watt generado. Asimismo, la Secretaría de Energía (Sener) ha puesto en marcha el Programa de Energías Renovables. Entre sus metas está la creación de opciones más flexibles en el autoabastecimiento de los municipios y la reducción de los costos en el consumo de electricidad.

Gráfica IX.2  
Generación bruta de energía eléctrica con fuentes renovables en México, 1995-2007 (giga watts/hora)



Fuente: INEGI, Banco de Información Económica, México, julio de 2007.

No puede esperarse un efecto escala en el uso de energía, en particular de electricidad, durante los últimos lustros dado el crecimiento modesto de la economía. El escenario de planeación del Sector Eléctrico Nacional (SEN) asume un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 3.8% en el periodo 2006-2015; mientras que la tasa de crecimiento anual para el consumo nacional de electricidad será de 4.8%, de tal modo que se prevé un consumo de 304.7 terawatts/hora en el último año del periodo.<sup>24</sup> Los impactos ambientales no se derivan tanto de efectos escala. La situación es al contrario: a falta de crecimiento de la demanda, hay capacidad ociosa en la industria generadora de electricidad. En esta situación, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Compañía Luz y Fuerza (CLYF) sufren pérdidas con cualquier disminución de la demanda de electricidad

<sup>24</sup> J. A. Díaz Montaña, *Prospectiva del sector eléctrico 2006-2015*.

por parte del sector productivo de la economía —la industria manufacturera, por ejemplo— debido a su ahorro de energía.<sup>25</sup>

Una disyuntiva ambiental importante es si es deseable, para el bienestar social de una comunidad, que la capacidad de generación eléctrica adicional sea cubierta con fuentes de energía menos contaminantes, o bien, si esta capacidad adicional debería ser centralizada (corriente alterna) o descentralizada (corriente directa). Si entre las prioridades de una comunidad se encuentra la reducción de emisiones de GEI a la atmósfera, se deduce que la construcción de nuevas plantas de electricidad a partir de energías renovables es lo deseable. La intensidad de carbono de estas plantas tiende a cero (considérese por ejemplo, la operación de turbinas de viento para generar electricidad). De este modo, se estaría en una ruta de desarrollo en donde el crecimiento económico —y de manara particular el crecimiento de la producción manufacturera y de servicios— se desvincularía del aumento de emisiones de GEI.

El cuidado del medio ambiente —como factor determinante en el bienestar social de una comunidad— se basa en el reconocimiento de que la calidad del aire y, especialmente, la temperatura media global del planeta son un bien público.<sup>26</sup> En este sentido, el cambio climático derivado de la actividad antropogénica es una preocupación que nos concierne a todos. En sociedades que cuentan con formas desarrolladas de gobernabilidad democrática, los ciudadanos tienen mayor posibilidad de elegir un sistema de organización social que le confiere a la conservación del medio ambiente más valor utilitario. Las preferencias por la protección del medio ambiente forman parte del cálculo costo-beneficio social en la evaluación de proyectos. La idea de otorgar un valor a recursos naturales que normalmente “no tienen un precio” es una forma de medir las preferencias del público.<sup>27</sup> Por otra parte, la economía del bienestar social y la teoría de la elección pública representan dos enfoques analíticos útiles en la formulación del beneficio neto social de una comunidad, la cual depende del grado de prioridad que sus ciudadanos le confieren a la conservación del ambiente.

<sup>25</sup> O. de Buen Rodríguez, “¿Tiene la CFE incentivos para promover las energías renovables y el ahorro de energía?”, <<http://www.funtener.org/nacereporte.html>>.

<sup>26</sup> C. S. Russell, *Applying Economics to the Environment*.

<sup>27</sup> I. Bateman, *Notes on Economics of the Environment, Cost Benefit Analysis*; véase también I. Bateman, “Environmental Impact Assessment, Cost-Benefit Analysis and the Valuation of Environmental Impacts”, en *Handbook of Environmental Impact Assessment*, pp. 93-120.

*Desarrollo de sistemas de generación descentralizados*

Las proyecciones globales sobre consumo de energía prevén el empleo de petróleo y gas natural más allá del año 2030.<sup>28</sup> En este contexto, se espera que la difusión de energías renovables venga acompañada del desarrollo de sistemas descentralizados (corriente directa), en virtud de las características tecnológicas (sistemas intermitentes) de esta nueva generación de tecnologías: escalas de producción, costos de operación y condiciones geográficas (ubicación rural o urbana).<sup>29</sup>

El predominio de sistemas centralizados de energía es parte del régimen socio-técnico más eficiente y predominante a nivel global, se basa en sistemas de corriente alterna que emplean tecnologías de combustión diseñadas para el consumo de hidrocarburos (petróleo, gas natural, diesel, combustóleo, carbón de coque, entre otros). Sin embargo, muchas de las necesidades de energía eléctrica en las comunidades rurales de países en desarrollo no han podido ser cubiertas con este sistema. En poblados aislados, las energías renovables *in situ* proveen una alternativa favorable al ambiente y de menor costo económico. Se evitarían gastos de inversión en sistemas de transmisión e ineficiencias de la red eléctrica. La entrega de servicios de energía de mejor calidad ayudaría a incrementar la calidad de vida de las comunidades rurales y al mismo tiempo se estarían reduciendo sustancialmente las emisiones de CO<sub>2</sub>.

Una de las acciones que incluye el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 en México es la utilización de fuentes de energía renovable para aquellas regiones en donde su conexión a la red eléctrica nacional es de difícil acceso. En esta tarea es deseable la planeación de un sistema descentralizado de generación de energía eléctrica con base en modelos de simulación, cuya operación sea compatible con el alcance geográfico para la entrega del servicio. Existen algunos ejemplos de este tipo de planeación descentralizada de electricidad en países en desarrollo como India (en la villa de Fatehpur), Bangladesh, algunas comunidades desérticas de Egipto y la región norte de China, entre otros. Los distintos tipos de alcance geográfico se definen como villa, localidad, bloque de localidades, distrito o región.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> *World Energy Outlook, op. cit.*

<sup>29</sup> Véase una explicación de la difusión de energías renovables en O. de Buen Rodríguez, "Las energías renovables y la política pública en México" en <<http://www.funtener.org/nacereporte.html>>.

<sup>30</sup> Para una clasificación de modelos de energía véase R. B. Hiremath, S. Shikha y N. H. Ravindranath, "Decentralized Energy Planning: Modeling and Application- A Review", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, núm. 11, 2005, pp. 729-752.

## ADECUACIONES INSTITUCIONALES Y REDES DE CONOCIMIENTO

En la actualidad, existen limitantes legales, institucionales y de mercado para la expansión de energías renovables. En el caso de la generación distribuida de energías renovables, se identifican barreras tales como falta de conocimientos de su potencial, grandes inversiones iniciales, percepción de riesgos tecnológicos, un mercado de energía desfavorable, falta de un marco legislativo y un marco institucional restringido.<sup>31</sup> Por otra parte, se ha sugerido que el desarrollo de una normatividad consistente y de regulaciones técnicas sobre calidad y rendimiento de equipos reducen las barreras para la difusión de energías renovables en países en desarrollo.<sup>32</sup>

Una de las adecuaciones institucionales de mayor trascendencia para promover el desarrollo de energías renovables tiene que ver con los permisos para generación por parte de particulares, estipulados en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Las adecuaciones de 1993 a dicha ley han facilitado la participación de empresas privadas en la generación de electricidad, las cuales se han constituido bajo la figura de Productores de Energía Independientes (PEI) y de Sociedades de Autoconsumo (SAC). Los proyectos privados más recientes de generación de energía en gran escala corresponden, en su mayoría, a plantas de ciclo combinado a partir de gas natural (CCGN).<sup>33</sup> Los PEI representan poco más de una quinta parte, 21.4% de la capacidad efectiva instalada total de generación.<sup>34</sup> Al finalizar el mes de junio de 2007, la Comisión Reguladora de Energía había otorgado 22 permisos de generación de electricidad bajo la figura de PEI, los cuales suman una capacidad autorizada total de 13 153.1 megawatts. Como se mencionó antes, la mayoría de estos permisos corresponden a plantas con tecnología CCGN (únicamente cuatro casos usan una combinación de gas natural y diesel).

El sector institucional ha trabajado a favor de la promoción de energías renovables mediante la Iniciativa para el Aprovechamiento de Fuentes Renovables de Energía, aprobada en el Congreso en diciembre de 2005. Una de sus metas es incrementar la participación de las energías renovables a 8% en el total de electricidad generada (no se consideran hidroeléctricas a gran escala). Asimismo, existen

<sup>31</sup> Véase J. M. Guacuz, *Presentación sobre Generación Distribuida con energías Renovables: Experiencias en México*.

<sup>32</sup> Para una descripción detallada sobre normalización y desarrollo de programas de ahorro de energía y fuentes renovables véase O. de Buen Rodríguez, "La normalización para el ahorro de energía y energías renovables en México: un balance", en <<http://www.funtener.org/nacereporte.html>>.

<sup>33</sup> A. Llamas, F. Viramontes, O. Probst, R. Reyna, A. Morones y M. González, "The Mexican Power Sector and its Dependence on Natural Gas", *Cooperation and Distributed Generation Journal*, vol. 20, núm. 1, pp. 6-36.

<sup>34</sup> Información de CFE actualizada a marzo de 2007.

dos contenidos de carácter legal que le quitan el candado a una mayor difusión de los renovables. El primero establece que las retribuciones a los generadores de energía deben expresar los costos evitados por los suministradores, como resultado de la operación de los proyectos de generación. El segundo contenido ordena que la electricidad generada con renovables debe ser aceptada en cualquier momento por el Sistema Eléctrico Nacional.<sup>35</sup> Dado el carácter intermitente de las energías renovables, este contenido legal ofrece la certeza a los generadores de no incurrir en pérdidas por la colación de energía en la red eléctrica.

Otro instrumento institucional que facilita el empleo de energías renovables, en la modalidad de productor privado, es el Contrato de Interconexión para Autoabastecimiento. Un aspecto central de este instrumento es la definición de la “potencia autoabastecida” del permisionario: el promedio de las potencias medidas en el punto de interconexión, verificado dentro de 12 intervalos de medición dentro de la hora de demanda máxima de los días laborales del mes del que se trate.<sup>36</sup> Otras iniciativas no menos relevantes para la promoción de energías renovables se refieren al Impuesto Sobre la Renta (ISR), modificación de la Ley Federal de Derechos, Normas Oficiales Mexicanas (NOM), etcétera.<sup>37</sup>

Una de las metas que se ha fijado la Sener para el año 2012 es que las fuentes renovables de energía representen un cuarto de la capacidad total de generación de electricidad. En este sentido, se han emprendido acciones de apoyo al desarrollo de fuentes renovables de energía. El proyecto La Venta III comprende la construcción de una planta eólica con un esquema de operación de productor independiente, lo cual contará con el financiamiento del Fondo Mundial para el Medio Ambiente.<sup>38</sup> La generación acumulada de electricidad por medio de energía eólica al mes de mayo de 2007 asciende a 103 482.7 megawatts/hora, por lo que se espera un aumento importante de esta energía en los próximos años.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> F. Torres Roldán y E. Gómez Morales, *Energías renovables para el desarrollo sustentable en México*.

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> *Idem*.

<sup>38</sup> Sener, *Boletín de prensa*, 6 de marzo de 2007.

<sup>39</sup> La Sener, con base en datos de la *Prospectiva del Sector Eléctrico, 2006-2015*, sugiere una tasa de crecimiento media anual —estimada de la capacidad instalada de energía eólica— de 23.9% en el periodo 2006-2014. El pronóstico de desarrollo de la capacidad instalada de energía eólica se concentra en la región sur-sureste del país. En esta zona, la capacidad instalada pasa de 2 megawatts en 2005 a 591 megawatts en 2010, y en años posteriores se asume que se mantiene constante. En el caso de la región noroeste, se asume una capacidad instalada de energía eólica constante de un megawatt en todo el periodo.

*Naturaleza de instrumentos legales  
e institucionales sobre recursos renovables*

La misión fundamental de estas herramientas consiste en facilitar la difusión y el crecimiento de las energías renovables. Una característica básica de estas fuentes de energía es que su soporte tecnológico se encuentra en algunos casos en una etapa experimental o, en otros, su aplicación comercial aún se encuentra en una fase temprana.

Una coordinación oportuna de política pública para controlar el nivel de emisiones de CO<sub>2</sub> requiere de un entendimiento cabal de los fenómenos subyacentes al proceso de transformación del sistema energético. Para poder interpretar la evidencia disponible es necesario apoyarse en un enfoque analítico. Debido a que estos fenómenos están relacionados en gran medida con cambios tecnológicos e innovación, algunas propuestas sugieren un enfoque de sistemas tecnológicos.<sup>40</sup> Este enfoque resulta relevante porque contiene características específicas de tecnologías alternativas, que compiten para proveer de un servicio energético menos intensivo en carbono.

La identificación de grandes requerimientos de energía se vuelve necesaria para una reforma energética congruente con acciones de mitigación de cambio climático. Los requerimientos energéticos pueden agruparse de acuerdo a actividades industriales estratégicas, pero también en una dimensión temporal mediante la elaboración de escenarios de crecimiento económico. Sin embargo, la mayor utilidad del enfoque propuesto radica en la identificación y el funcionamiento de sus actores sociales y sus competencias, redes y mecanismos.

El sistema energético en México se encuentra diseñado y operado por un grupo de instituciones que no sólo se encargan de proveer este servicio, sino también de su regulación y funcionamiento. La Sener cuenta con el apoyo de organismos de soporte como la Comisión Nacional para el Ahorro de energía (Conae) y el Fideicomiso para el Ahorro de energía eléctrica (Fide). Asimismo, existe un grupo de figuras institucionales que establecen redes alrededor del sistema energético. La legislación y las modificaciones a la ley mencionadas anteriormente, constituyen en sí mismas una figura institucional. En este punto, se requiere que la legislación sea imparcial para no favorecer el predominio de tecnologías convencionales e impedir la entrada de fuentes alternativas de energía.<sup>41</sup> También es necesaria una cultura de ahorro de energía promovida por la Conae y el Fide.

Con relación a los sistemas tecnológicos, se pone atención al desarrollo de redes de transferencia de conocimiento, por parte de cuatro organismos de gobier-

<sup>40</sup> S. Jacobsson y A. Jonson, "The Diffusion of Renewable Energy Technology: An Analytical Framework and Key Issues for Research", *Energy Policy*, vol. 28, 2000, pp. 625-640.

<sup>41</sup> *Idem*.

no: la Secretaría de Energía, que garantice el suministro de energías renovables; la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), que promueva y coordine acciones de mitigación de cambio climático; la Secretaría de Economía (SE) y la Comisión Reguladora de Energía, que, en colaboración conjunta, promuevan la competitividad de fuentes de energía renovables y de tecnologías menos intensivas en carbono, así como la aplicación de una regulación eficiente y transparente. Se asume que en la interacción de estos cuatro organismos existen redes de flujos de conocimiento entre diferentes actores sociales, entre ellos los inversionistas. Es necesario entender de qué manera los proyectos MDL se vinculan con el sector de energía en México, para facilitar su implementación y potenciar el impacto de estos proyectos en el control de emisiones de CO<sub>2</sub>. Asimismo, la participación de las agrupaciones empresariales, como el Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (Cespedes), y otras cámaras industriales y de comercio, es útil para definir los cambios legislativos necesarios en la promoción y difusión de tecnologías alternativas.

Al respecto, la creación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) presidida por la Semarnat, el Comité Consultivo de Cambio Climático (C4), del Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y Captura de Gases de Efecto Invernadero (Comegei)<sup>42</sup> y del Programa de Gases de Efecto Invernadero México, sugieren la creación de las condiciones iniciales para que se desarrollen estas redes e instituciones de los sistemas tecnológicos. Sin embargo, estos organismos son muy recientes y habría que observar su evolución en los próximos años para hacer un análisis más completo. Este enfoque sugiere que una reforma energética debe tomar en cuenta los efectos sobre el medio ambiente de una tecnología menos intensiva en carbono.

#### POTENCIAL DE MITIGACIÓN MEDIANTE PROYECTOS MDL

El nivel de emisiones calculado para México es de 622.6 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente en el año 2000, que corresponde a una participación de 1.51% en el total mundial. Esta cifra ubica a nuestro país como el emisor de CO<sub>2</sub> número 13, después de países como Canadá y el Reino Unido. Sin embargo, medido por sus emisiones per cápita, México se ubicó en la posición 93, con 6.4 toneladas de CO<sub>2</sub> en el mismo año reportado.<sup>43</sup>

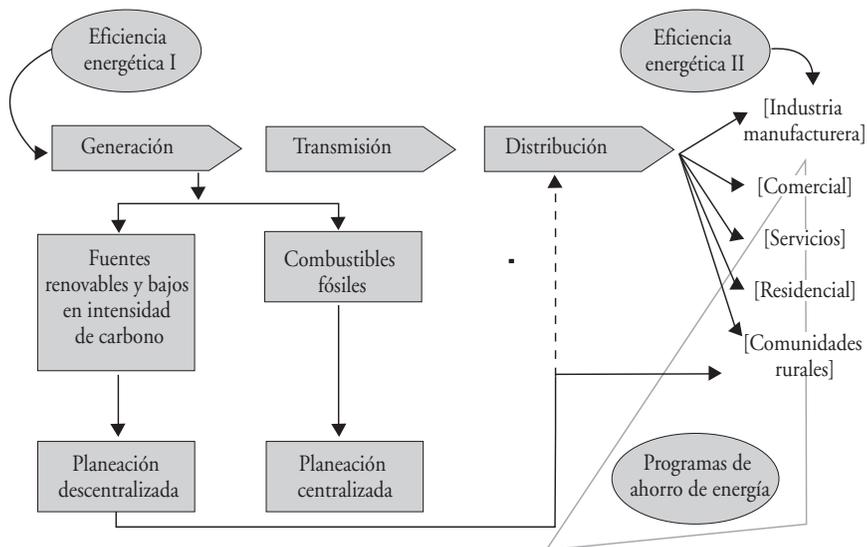
<sup>42</sup> La Comisión cuenta con un secretariado técnico a cargo de la Semarnat y está integrada por siete secretarías, entre ellas la Sener y SE, lo que deja ver el carácter interinstitucional y la posible creación de redes de conocimiento. Para una descripción más detallada sobre esta Comisión y sus funciones, consúltese el portal electrónico de cambio climático de la Semarnat el portal de la CICC.

<sup>43</sup> M. Cervantes, *Estrategia nacional de cambio climático*.

En México, el sector de generación y uso de energía —incluye el consumo de combustibles fósiles y emisiones fugitivas— contribuye con la mayor cantidad de emisiones de CO<sub>2</sub>, 61% del total nacional de emisiones en 2002.<sup>44</sup> Las emisiones acumuladas entre 1990 y 2002 provenientes del sector de energía ascienden a 2 508.5 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, con una tasa de crecimiento media anual de 1.72% durante el periodo.

La reducción de emisiones del sector de energía se puede alcanzar mediante un uso más eficiente del consumo de energía, por ejemplo, por medio de programas de eficiencia energética. Sin embargo, la introducción de tecnologías más limpias y, en especial, el incremento de las fuentes no renovables de energía tendrían un efecto potenciado sobre la reducción de emisiones. La figura IX.1 sugiere que el control de emisiones necesita un enfoque holístico en la identificación de proyectos de mitigación del cambio climático.

Figura IX.1  
Diversificación energética del sistema eléctrico



Una reducción de la intensidad energética necesariamente lleva a una reducción de las emisiones de carbono. En esta estrategia, es necesario identificar los sectores en donde la generación y la entrega de los servicios energéticos tienen

<sup>44</sup> *Idem.*

un mayor potencial para reducir emisiones de CO<sub>2</sub>. En la figura se propone que la generación de energía eléctrica debe optimizar el empleo de combustibles fósiles. Al mismo tiempo, otro componente importante para el aprovechamiento de energía son las mejoras de la eficiencia energética en el sector industrial, y los programas para ahorro de energía en los sectores comercial, de servicios y residencial. Se ha estimado que el potencial de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> para 2014 es de 23.8 millones de toneladas debido a las normas de eficiencia energética elaboradas por la Conae. Asimismo, existe un potencial para reducir emisiones de CO<sub>2</sub> de 3.65 millones de toneladas con los programas elaborados por el FIDE.<sup>45</sup> La planeación descentralizada de fuentes renovables de energía complementa la planeación centralizada de la infraestructura de hidrocarburos.

En este esquema, la cogeneración se ubica como parte de un sistema descentralizado del tipo *topping cycle*. Una planta de cogeneración produce primero electricidad, y el vapor exhausto (condensado) se usa para calentar agua o para calefacción habitacional. Los sistemas de cogeneración a gran escala producen agua caliente y energía para plataformas industriales o poblados completos. Se ha estimado que Pemex cuenta con un potencial de cogeneración de aproximadamente 2 900 megawatts; dentro de éste, el sistema nacional de refinación tiene una capacidad de 1 400 megawatts. Asimismo, actualmente se lleva a cabo un proyecto de cogeneración en el Centro Procesador de Gas Nuevo Pemex con una capacidad de 300 megawatts. La Estrategia Nacional de Cambio Climático para México presentada en 2007, recomienda la creación de nuevas plantas de cogeneración en el sistema de refinación de Pemex. Con ello, se reducirían emisiones de CO<sub>2</sub> del orden de 7.7 millones para 2013. Con relación al sector industrial, en especial la siderurgia, cemento, petroquímica, minería, papel, vidrio y azúcar, el potencial de cogeneración oscila entre 4 500 y 9 600 megawatts al año.<sup>46</sup>

La Estrategia Nacional de Acción Climática identifica algunos segmentos potenciales para reducir emisiones de CO<sub>2</sub>, entre las que se encuentran la cogeneración en la industria que reduciría 25 millones de toneladas al año; otro segmento es la reconversión a gas natural en las termoeléctricas de la CFE en el Pacífico, así como la modernización del Sistema Nacional de Refinación que reduciría 21 millones de toneladas al año. El enfoque de esta estrategia es holístico debido a que las oportunidades de mitigación consideran no sólo al sector energético —que incluye fuentes de energía renovables—, sino también a la industria manufacturera y al sector del transporte.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> J. A. Díaz Montaña *et al.*, *Prospectiva del sector eléctrico, 2005-2014*.

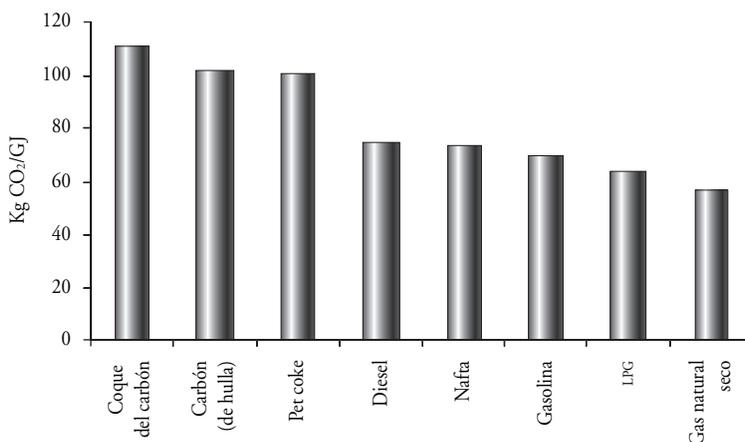
<sup>46</sup> *Estrategia nacional de cambio climático*.

<sup>47</sup> Véase una descripción del tipo de actividad para reducciones estimadas de emisiones en la publicación de Semarnat: *Hacia una estrategia nacional de acción climática en México*.

Una alternativa favorable al ambiente que se ha adoptado en México consiste en el uso de plantas de CCGN. Actualmente, existen doce de este tipo de plantas de la CFE, ubicadas en 10 estados de la República, con una capacidad efectiva instalada de 5 203 megawatts. Ésta representó 10.8% de la capacidad total en el año 2007. Dos Bocas es la planta más antigua de ciclo combinado puesta en operación en 1974, mientras que Hermosillo es la planta más reciente, activada a finales de 2005.<sup>48</sup> Asimismo, el consumo de gas natural para la generación de energía eléctrica representó 39.6% del total de combustibles fósiles en 2005.<sup>49</sup>

Una comparación entre los factores de emisión de carbono de diferentes combustibles fósiles sugiere que el gas natural tiene el más bajo contenido de CO<sub>2</sub> emitido por unidad de gas natural como fuente de energía. La gráfica IX.3 muestra el factor de emisión de carbono de distintos combustibles fósiles. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos valores son indicadores generales de las emisiones. En la práctica, el tipo de tecnología, la obsolescencia de la maquinaria, el tipo de proceso, la temperatura externa del ambiente y las prácticas operativas y organizacionales determinarán diferentes resultados de emisiones atmosféricas.

Gráfica IX.3  
Factores de emisión por tipo de combustible (kg CO<sub>2</sub>/Gj)



Fuente: Cálculos con base en J. T. Houghton *et al.* (1997), *Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Reference Manual*, Intergovernmental Panel on Climate Change

<sup>48</sup> Información de la CFE actualizada en marzo de 2007.

<sup>49</sup> J. A. Díaz Montaño *et al.* *Prospectiva del sector eléctrico, 2006-2015*, estimado con base en un total de 4 377 terajoules por día.

Por otra parte, el manejo de gas natural en plantas que operan con quema de gases reduce considerablemente la cantidad de residuos sólidos de desecho, que incluyen cenizas y sorbentes de desulfurizado de flujo de gases.<sup>50</sup> En cuanto a las emisiones atmosféricas, el tipo de control ambiental de la operación de gas natural también es menos estricto, pues la posibilidad de las fugas de gas metano es pequeña. De manera particular, las características propias de la tecnología de las plantas de CCGN ofrecen una eficiencia térmica mayor y, en consecuencia, un menor grado de emisión por kilowatt-hora generado.<sup>51</sup> Esto no excluye la posibilidad de contingencias ambientales por accidentes ocurridos en la operación de las plantas o por insuficiencia operativa de la infraestructura de distribución —*i. e.* ruptura de gasoductos— debido a eventos aleatorios o acciones premeditadas.

En México, el uso de las plantas de generación eléctrica a partir de ciclo-combinado de gas natural ha proliferado considerablemente. Esto ha sido favorable en términos ambientales debido a una reducción relativa de emisiones de CO<sub>2</sub> debido a que el factor de emisión de carbono es mucho menor que el de otros combustibles fósiles. Sin embargo, en un contexto de encarecimiento gradual del gas natural, existe la posibilidad de recurrir al empleo de hidrocarburos más baratos cuando es posible sustituirlos en procesos semejantes; por ejemplo, usar coque del petróleo por un alza de precio del gas natural. Las plantas de CCGN registran un nivel de emisiones de CO<sub>2</sub> muy bajo en relación a otras tecnologías, 359gr de CO<sub>2</sub> por kilowatts por hora. Como se menciona anteriormente, ello se debe a que este tipo de plantas trabaja con mejores eficiencias y el gas natural tiene un factor de emisión muy bajo por millón de BTU (British Thermal Unit).<sup>52</sup>

La gráfica IX.4 muestra la evolución del precio del gas natural desde 1994, a partir de un índice que toma como año de referencia 2003. Se observa una tendencia de largo plazo de encarecimiento del gas natural. Asimismo, vemos una alta volatilidad del precio de este hidrocarburo después de los primeros meses de 2000. Ello provoca que el precio del gas natural presione hacia un incremento del costo total de la energía de autoabastecimiento. A pesar de las bondades de la tecnología CCGN, el aumento del precio del gas natural ha hecho viables otras alternativas tecnológicas basadas en el uso de gas de síntesis. Se trata del Ciclo Combinado de Gasificación Integrada (CCGI) que emplea coque del petróleo, carbón, plásticos residuales y aceites de desecho.<sup>53</sup> Este estudio sugiere que la participación de los productores de energía independientes (PEI) no sólo ha incre-

<sup>50</sup> G. England y D. R. Cope, "Energetic Concepts Drawn from Electricity Production and Consumption", en *The Industrial Green Game*, pp. 73-90.

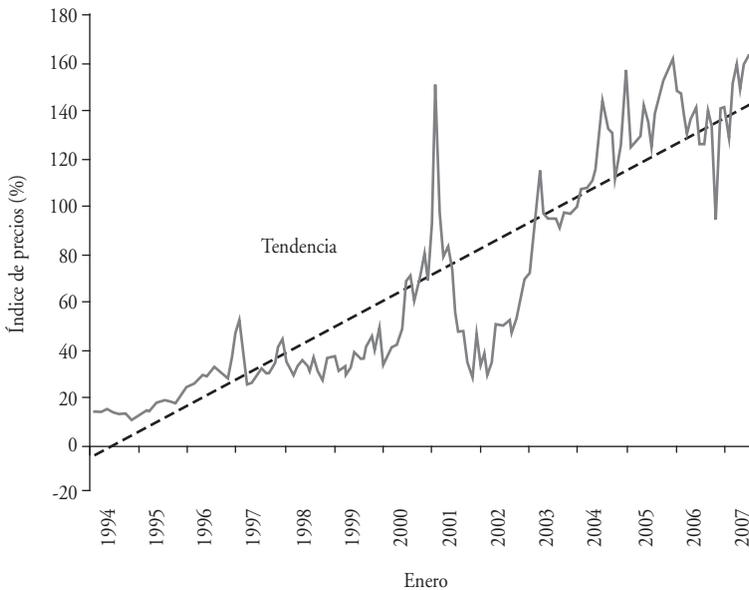
<sup>51</sup> *Idem.*

<sup>52</sup> Para una comparación del nivel de emisiones por tipo de tecnología y combustible fósil empleado, véase A. Llamas *et al.*, "The Mexican Power Sector and its Dependence on Natural Gas", *op. cit.*, pp. 6-36.

<sup>53</sup> *Idem.*

mentado la eficiencia térmica de CCGN a 39.7%, sino que también ha disminuido del costo de generación, de 0.56 a 0.53 pesos/kWh. Esta mejora de la eficiencia térmica se atribuye, en parte, a diferencias en la edad/obsolescencia de las plantas de generación.

Gráfica IX.4  
Índice mensual de precios del gas natural en México, 1994-2007  
(base: diciembre 2003)



Fuente: Banco de México, *Índice de precios productor*.

## CONCLUSIONES

Una participación creciente de los recursos renovables para generar electricidad responde a necesidades de diversificación, seguridad en el suministro, elevados precios de los combustibles, competitividad y, de manera especial, impacto ambiental. En una reforma eléctrica funcional se recomienda incluir estos componentes, de modo que la discusión no se reduzca al tipo de propiedad de los participantes, pública y/o privada, en el sector. Con relación a los sistemas tecnológicos, es posible incorporar, con fines analíticos, las características

básicas de un sistema energético, de modo que la planeación de su expansión simultáneamente respalde y dé un mayor alcance a las acciones para detener el cambio climático. Los actores sociales y las instituciones que forman parte de estos sistemas tecnológicos se encuentran vinculados e interactúan en torno a los flujos de conocimiento.

Asimismo, este análisis pone de manifiesto la necesidad de un criterio de transversalidad en la aplicación y coordinación de políticas públicas. Éstas se sobreponen de manera natural en las tareas que competen a la generación y provisión de los servicios energéticos, el control de las emisiones de CO<sub>2</sub> y la competitividad industrial. Finalmente, una tarea de investigación que queda pendiente es la definición y elaboración de una metodología para medir estos flujos de conocimiento, así como la conformación de redes en torno a la expansión del sector energético, el cambio tecnológico y la mitigación del cambio climático.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bateman, Ian (1999), "Environmental Impact Assessment, Cost-Benefit Analysis and the Valuation of Environmental Impacts", en J. Petts (ed.), *Handbook of Environmental Impact Assessment*, vol. 1, Blackwell Science, Oxford.
- \_\_\_\_ (2005), *Notes on Economics of the Environment, Cost Benefit Analysis*, Documento de circulación interna, School of Environmental Science, University of East Anglia, Norwich, Reino Unido.
- Birol, Faith (2005), *World Energy Outlook*, OECD/IEA, París.
- Buen Rodríguez, Odón de, "¿Tiene la CFE incentivos para promover las energías renovables y el ahorro de energía?", en <<http://www.funtener.org/nacereporte.html>>.
- \_\_\_\_, "La normalización para el ahorro de energía y energías renovables en México: un balance", en <<http://www.funtener.org/nacereporte.html>>.
- \_\_\_\_, "Las energías renovables y la política pública en México", en <<http://www.funtener.org/nacereporte.html>>.
- \_\_\_\_, "Programas para el ahorro y uso eficiente de la energía y el desarrollo tecnológico nacional", en <<http://www.funtener.org/nacereporte.html>>.
- \_\_\_\_, E. Rincón, C. Alatorre, R. Ramírez, S. Feldhaus y A. Olvera (2006), *Seis elementos fundamentales para una verdadera reforma eléctrica*, Documento de Trabajo, Unión de Grupos Ambientalistas, México.
- Carrillo Hermosilla, Javier (2006), "A Policy Approach to the Environmental Impacts of Technological Lock-in", *Ecological Economics*, vol. 58, issue 4, pp. 717-742.
- Cervantes, M., G. González, L. Martín, R. Landa, L. Ozawa y A. C. Jones (2007), *Estrategia nacional de cambio climático*, Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, Semarnat, México.

- Chandler, William, Roberto Schaeffer, Zhou Dadi, P. R. Shukla, Fernando Tudela, Ogunlade Davidson y Sema Alpan-Atamer (2002), *Climate Change Mitigation in Developing Countries, Brazil, China, India, Mexico, South Africa and Turkey*, Special Report, Pew Center on Global Climate Change, Arlington VA.
- Cowan, Robin y Philip Gunby (1996), "Sprayed to Death: Path Dependence, Lock-in and Pest Control Strategies", *Economic Journal*, vol. 106, núm. 436, mayo, pp. 521-542.
- Desrochers, Pierre (2002), "Industrial Ecology and the Rediscovery of Inter-Firm Recycling Linkages: Historical Evidence and Policy Implications", *Industrial and Corporate Change*, vol. 11, núm. 5, pp. 1031-1057.
- Díaz Montaña, J. A., N. I. Ceballos, R. M. Noriega y L. González (eds.) (2006a), *Prospectiva de petrolíferos, 2006-2015*, Secretaría de Energía, México.
- \_\_\_\_\_ (2006b), *Prospectiva del sector eléctrico, 2006-2015*, Secretaría de Energía, México.
- Díaz Montaña, J. A., M. E. Silva, R. M. Noriega y L. González y M. Talavera (eds.) (2006c) *Prospectiva del sector eléctrico, 2005-2014*, Secretaría de Energía, México.
- England, Glyn y David R. Cope (1997), "Energetic Concepts Drawn from Electricity Production and Consumption", en *The Industrial Green Game*, National Academy Press, Washington.
- Foxon, Timothy J. (2002), *Technological and Institutional Lock-in as a Barrier to Sustainable Innovation*, documento de trabajo, Imperial College, Centre for Environmental Policy and Technology, noviembre.
- Freeman, Christopher y Luc Soete (1997), *The Economics of Industrial Innovation*, The MIT Press, Routledge, Londres.
- Grübler, Arnulf, Neboja Nakienovi y David G. Victor (1999), "Dynamics of Energy Technologies and Global Change", *Energy Policy*, vol. 27, issue 5, mayo, pp. 247-280.
- Guacuz, Jorge M. (2001), *Presentación sobre generación distribuida con energías renovables: experiencias en México*, Instituto de Investigaciones Eléctricas, México.
- Hiremath, R. B., S. Shikha y N. H. Ravindranath (2005), "Decentralized Energy Planning; Modeling and Application-A Review", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, núm. 11, pp. 729-752.
- Houghton, J. T. et al. (1997), *Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Reference Manual*, Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jacobson, Staffan y Anna Jonson (2000), "The Diffusion of Renewable Energy Technology: An Analytical Framework and Key Issues for Research", *Energy Policy*, vol. 28, pp. 625-640.
- Llamas, Armando, Federico Viramontes, Oliver Probst, Ruth Reyna, Anibal Morones y Manuel González (2005), "The Mexican Power Sector and its Dependence on Natural Gas", *Cogeneration and Distributed Generation Journal*, vol. 20, núm. 1, marzo, pp. 6-36.

- Nelson, Richard R. y Sidney G. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Belknap Press, Cambridge, Massachusetts, Londres.
- Organización de las Naciones Unidas (1987), *World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, The Brundtland Report, Oxford University Press, Oxford.
- Russell, Clifford S. (2001), *Applying Economics to the Environment*, Oxford University Press, Nueva York.
- Secretaría de Energía (2007), *Boletín de prensa*, 6 de marzo, México.
- Sernat (2006), *Hacia una estrategia nacional de acción climática en México*, Comisión Intersecretarial de cambio climático, México.
- The Economist-Section Science of Technology (2007a), "Atomic Renaissance, America's Nuclear Industry its About to Embark on is Biggest Expansion in More than a Generation. This will Influence Policy in the Rest of the World", *Science & Technology, The Economist*, 6 de septiembre.
- The Economist-Section Science Opinion Leaders (2007b), "How to Reform the Flawed Behemoth that is the World's Sixth-Biggest Oil Producer, *Mexico, Running just to Stand Still*", *The Economist*, México, 19 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2007c), "Nuclear Power's New Age, A Nuclear Revival is Welcome so Long as the Industry Does not Repeat its Old Mistakes", *Energy, The Economist*, 6 de septiembre 2007.
- Torres Roldán, Francisco y Emmanuel Gómez Morales (2006), *Energías renovables para el desarrollo sustentable en México*, Sener, Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit, Centro Mario Molina, México.
- Unrug, Gregory C. (2000), "Understanding Carbon Lock-in", *Energy Policy*, vol. 28, issue 12, octubre, pp. 817-830.
- Wallerstein, Immanuel (2001), *Conocer el mundo, saber el mundo: el fin de lo aprendido*, Siglo XXI, México.

## X. LA NEGOCIACIÓN DE LAS REFORMAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO (1989-2008)<sup>1</sup>

FRANCISCO ZAPATA

A estas alturas, después de casi 20 años desde que se inició el debate sobre la reforma laboral, es imposible desconocer que la subordinación del sindicalismo mexicano al sistema político ha tenido efectos estratégicos sobre la formalización legal de los cambios que, a pesar de la ausencia de una reforma de la Ley Federal del Trabajo (LFT), han tenido lugar en los contratos colectivos y en la vida laboral del país. En otras palabras, el sindicalismo, al definirse como parte de ese sistema político, no se ha desempeñado como un actor autónomo, con alternativas o proyectos que estén fuera del marco general fijado por el Estado y del partido del cual forma parte, incluso cuando éste dejó de ocupar la Presidencia de la República. Ésta ha sido la característica central de la posición asumida por el sindicalismo en relación a la reforma laboral, desde 1989 hasta la actualidad.

Es por ello que sería equivocado analizar la acción sindical como si pudiera llevar a cabo una estrategia autónoma que pudiera realizarse fuera de los proyectos animados por las instancias estatales o partidistas. Para que eso ocurriera, el sindicalismo debería desligarse del sistema político, funcionar fuera del marco corporativo —dentro del cual ha operado históricamente— y construir un proyecto centrado en la autonomía y en la relación directa con los dueños del capital.

Además, esa subordinación explica por qué gran parte de las supuestas reformas a la institucionalidad laboral ya están operando *de facto*. Lo que aparece hoy como reforma laboral no es tanto lo que pueda requerir el sistema económico para operar eficientemente en el mundo global, sino que es un esfuerzo del sindicalismo no oficial para lograr cambiar los términos del marco corporativo y defender mejor los intereses de los trabajadores.

Hay que aclarar un malentendido que permea el debate actual: para el Estado, la reforma laboral ya es un hecho y lo que busca es institucionalizarla en

<sup>1</sup> Una versión anterior de este texto se publicó en *Foro internacional*, vol. XLVI, núm. 183, enero-marzo, 2006, pp. 81-102. Ha sido actualizado con base en las propuestas acerca del proyecto de reforma laboral que será presentado por el gobierno de Felipe Calderón al Congreso de la Unión, lo que no modifica sustantivamente las posiciones de los actores involucrados desde 1989 en adelante.

los textos legales, *a posteriori*; mientras que para el sindicalismo no oficial, encarnado por la Unión Nacional de Trabajadores (UNT),<sup>2</sup> se trata de revisar esas reformas laborales tal como han sido implementadas, introduciendo elementos que permitan una mayor participación de los trabajadores en el funcionamiento económico, sobre todo en términos de una distribución más equitativa de los incrementos en la productividad del trabajo. Por lo tanto, el significado del debate sobre la reforma laboral no es unívoco, al contrario, encubre este malentendido que debe ser aclarado.

Tenemos, entonces, que asumir esa restricción como una especificidad que permea cualquier consideración sobre el tema de la reforma laboral y, más aún, sobre la pregunta de si el movimiento obrero en México tiene la posibilidad de formular un proyecto que pueda hacer frente a las medidas que el Estado emprendió para renovar las estructuras productivas del país y para insertarse en los mercados internacionales. Es a partir de esta puesta en guardia inicial que podemos presentar algunas reflexiones sobre el impacto que la relación entre sindicalismo y sistema político ha tenido sobre las transformaciones en años recientes y, en particular, sobre el asunto de la reforma laboral.

#### ANTECEDENTES

Desde finales de 1987, y coincidiendo con la firma del primer Pacto de Solidaridad Económica (15 de diciembre de ese año), se desencadenó un debate acerca de la necesidad de adecuar las disposiciones vigentes en materia laboral al nuevo modelo de desarrollo que se pretendía implementar en el país. Tanto empresarios como sindicalistas empezaron a pronunciarse acerca de dicho asunto, pero fueron los primeros quienes se esforzaron por precisar exactamente qué reformas consideraban indispensables. Es así como en junio de 1989 presentaron una serie de propuestas para contribuir a dicho debate.<sup>3</sup>

En efecto, durante los gobiernos de De La Madrid y de Salinas, el Estado flexibilizó los contratos colectivos de las empresas estatales que fueron privatizadas entre 1986 y 1992.<sup>4</sup> Bajo la férula del ministro del Trabajo, Arsenio Farrell Cubillas, los trabajadores de la aviación, de la minería y de la siderurgia, de las

<sup>2</sup> La UNT fue creada el 28 de noviembre de 1997 con una dirección colegiada tripartita compuesta por dirigentes del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), del Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (SNTSS) y del Sindicato de Trabajadores de la unam (STUNAM).

<sup>3</sup> Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), *Propuestas preliminares que la Confederación Patronal de la República Mexicana presenta para la discusión del anteproyecto de una nueva Ley Federal del Trabajo (LFT): marco conceptual*.

<sup>4</sup> F. Zapata (comp.), *¿Flexibles y productivos? Estudios sobre flexibilidad laboral en México*.

telecomunicaciones y de la banca vieron cambios profundos en sus contratos colectivos sin que por ello hubiera sido necesario cambiar la LFT. Fue una modificación que permitió reestructurar a esas empresas y privatizarlas, no siempre en condiciones favorables para el Estado que debió, en varios casos, hacerse cargo de los pasivos de esas empresas o cubrir las indemnizaciones de los trabajadores despedidos como resultado de la reestructuración.

En esa negociación se formularon muchos propósitos por parte del sector empresarial, del sector obrero y del gobierno, los cuales cambiarían radicalmente la reglamentación de las relaciones laborales, como pueden ser la flexibilización de las condiciones de contratación del trabajo, el poder para contratar y despedir, la movilidad horizontal y vertical en los mercados internos de trabajo, el trabajo temporal y, por hora, la liberalización del procedimiento de registro de los sindicatos, entre otros. Sin embargo, no se llegó a resultados tangibles, esencialmente por la oposición manifestada abiertamente de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) a reformar dicha ley<sup>5</sup> durante todo el periodo 1988-2005.<sup>6</sup>

A pesar de dicha oposición, algunas organizaciones como la UNT y, dentro de éstas, algunos dirigentes como Francisco Hernández Juárez, secretario general del STRM, sin aceptar las propuestas empresariales y gubernamentales, propusieron otras reformas tales como la abolición de las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje (JFCA y JLCA), la creación de un registro público de los sindicatos y el establecimiento del voto secreto en las votaciones sindicales.<sup>7</sup> Estas propuestas se basaban en una visión de las relaciones sindicalismo-Estado que no tenía mucho que ver con la visión corporativa. La autonomía del sindicalismo para negociar las condiciones colectivas de trabajo derivaría en una reducción de la intervención gubernamental en las relaciones laborales y en las relaciones entre los sindicatos y los dueños del capital.

Después del proceso de sucesión presidencial de 1988, que llevó al poder a Carlos Salinas (1988-1994), y a iniciativa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), se había constituido la Comisión Revisora de la Ley Federal del Trabajo con presencia de comisionados del Estado, empresarios y sindicatos.

<sup>5</sup> Véanse las declaraciones de Fidel Velásquez del 26 de diciembre de 1991 y del 6 de enero de 1992 en diversos órganos de prensa. Entre otras cosas, el líder declaró: "Nosotros hemos dicho con toda energía que no aceptamos en forma alguna modificación a la Ley Federal porque esto significaría la pérdida de la paz social [...] No le sucederán cambios como al 130 y al 27 porque no es conveniente por ahora. La ley no impide que las empresas inviertan o que vengan otros a hacerlo porque la Ley Federal del Trabajo y el artículo 123 dan ocasión a inversiones", en S. Lovera, "No variarán el artículo 123 ni la LFT: Fidel Velásquez", *La Jornada*, 26 de diciembre de 1991.

<sup>6</sup> Una visión retrospectiva útil es la que proporciona O. Loyzaga de la Cueva, *Neoliberalismo y flexibilización de los derechos laborales*.

<sup>7</sup> Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Congreso de la Unión, *Una reforma democrática para el mundo del trabajo*.

Cuando a mediados de 1991 se iniciaron las discusiones que culminarían en noviembre de 1993 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por parte de los presidentes de México y Estados Unidos y del primer ministro de Canadá, los temas laborales volvieron a ocupar la atención pública, sobre todo en lo que se refería al empleo y a la vigencia de derechos laborales en México. Las disposiciones legales pasaron a ocupar un lugar importante en el debate y resultaron en la firma del Acuerdo Laboral, como anexo del TLCAN. El Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y de la Calidad (ANEP) —que también pretendía adecuar las reglas del juego laboral a las nuevas condiciones de la producción—, fue firmado el 25 de mayo de 1992 por representantes gubernamentales, sindicales y empresariales.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), dicho debate tuvo menos relevancia, sobre todo por las dramáticas turbulencias que afectaron al país desde diciembre de 1994 y hasta bien entrado el año 1996. Dada la necesidad que tuvo Zedillo de mantener la estabilidad económica y recuperar lo perdido en la crisis del 94-95, la disciplina política era esencial, por lo que el presidente no tuvo iniciativas relacionadas con la reforma laboral. Quizá, dado el “realismo” que caracterizó su sexenio, Zedillo tampoco impulsó dicha reforma por haber evaluado que su implementación era políticamente inviable. Fue durante la campaña electoral de 2000 que el candidato presidencial de la oposición volvió a mencionar el tema, e incluso propuso algunos temas relacionados con ella.

No obstante, una vez electo, Fox mantuvo sin alteración los acuerdos con el liderazgo corporativo de los grandes sindicatos y, especialmente, con el líder de la CTM, Leonardo Rodríguez Alcaine, sucesor de Fidel Velásquez. Desde antes de la toma de posesión ambos pactaron la continuación de la interrelación entre la STPS y el aparato sindical corporativo. Esta situación no se modificó después de que falleció Rodríguez Alcaine y de que fuera reemplazado por Joaquín Gamboa Pascoe, quien asumió plenamente los compromisos adquiridos por sus predecesores en la dirección de la confederación. Con Felipe Calderón como presidente de la República, la situación no se ha modificado. En efecto, esto lo atestigua su participación en la CXXX Asamblea General Ordinaria de la CTM, celebrada en febrero de 2008, en donde, además de reiterar su reconocimiento a la central sindical, mencionó una serie de decisiones del gobierno a favor de los trabajadores. Calderón expresó textualmente:

Me alegra mucho volver a la sede de la central obrera más importante del país. Le agradezco mucho a don Joaquín por su invitación para participar en esta CXXX Asamblea General ordinaria de la CTM, pero también por su hospitalidad y por sus palabras, don Joaquín, porque sé que son sinceras, porque me consta que son verdaderas y que nacen de una convicción, no sólo o más que personal, un sentimiento de respeto, de aprecio y de defensa a nuestro país y a nuestras instituciones (24 de febrero de 2008).

De manera que este debate posee una gran relevancia. La ausencia de un marco institucional en el ámbito laboral ha bloqueado, según los empresarios, una profunda reestructuración económica cuyos otros componentes fueron la liberalización comercial, la privatización de las empresas estatales y la desregulación casuística de los clausulados de algunos contratos colectivos en las empresas que fueron privatizadas. Dicho debate fue también un síntoma de las dificultades que experimenta el sistema político mexicano para renovarse.

Para poder comprender los términos en que se desarrolló ese debate, recapitularemos las principales disposiciones vigentes en materia laboral en México, para enseguida presentar tanto las propuestas empresariales como las sindicales en esta materia. Así, podremos identificar claramente qué está en juego y aclarar las razones por las que, en definitiva, la posibilidad de reformar la LFT se encuentra en entredicho hasta ahora.

#### EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES LABORALES EN MÉXICO

Para comprender adecuadamente el dispositivo vigente en materia laboral en México, es importante recordar que la LFT fue promulgada en 1931 durante el gobierno de Emilio Portes Gil, uno de los tres presidentes del Maximato (los otros dos fueron Abelardo Rodríguez y Pascual Ortiz Rubio).

La promulgación de la LFT fijó el marco institucional que habría de regular las relaciones laborales durante el periodo de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI),<sup>8</sup> lo que se refleja, entre otras cosas, en la creación de Nacional Financiera (Nafinsa) como banco de desarrollo, del Instituto Politécnico Nacional (IPN) como organismo de educación superior en carreras técnicas, y en la nacionalización del petróleo en 1938.

Por otra parte, entre 1929 y 1934, y sobre todo después de la toma de posesión del presidente Lázaro Cárdenas, se gestó una nueva correlación de fuerzas políticas en el país. La promulgación de la LFT estuvo inserta en un proceso de modificación de la relación de la economía con el mercado internacional por medio de medidas proteccionistas durante el periodo 1930-1934, se correspondió con cambios en la estructura de las fuerzas sociales y políticas como la reforma agraria, y reflejó el lugar que ocupaba —y ocupa— el movimiento obrero en esa estructura con la CTM en 1936. Esto quiere decir que la promulgación de la legislación laboral no fue sólo una cuestión jurídica, sino que se identificó también con determinados procesos políticos y plasmó una correlación de fuerzas entre empresarios, obreros y Estado. Además, la existencia de una relación particular entre sindicalismo y Estado, producto de la Revolución de 1910, le dio a la LFT

<sup>8</sup> E. Cárdenas, *La industrialización en México durante la gran recesión*.

una autonomía relativa dentro de un espacio político definido por el Estado. Así, el ámbito de la acción sindical no se definió sólo en términos de la negociación colectiva, sino también a través de las relaciones políticas que debe establecer para poder influir sobre las instancias estatales.

A partir de ese proceso de gestación, se pueden identificar algunos rasgos de la legislación laboral. Ésta obliga a los sindicatos a registrarse, a elaborar un estatuto interno, a mantener un sistema contable susceptible de ser investigado por la STPS y, sobre todo, a informar a las autoridades laborales de la aplicación de estas disposiciones. De esta manera, los resultados electorales, los cambios estatutarios, el manejo de los fondos sindicales deben ser comunicados a la STPS (después de 1940, antes era el Departamento Autónomo del Trabajo, creado en 1932). La LFT, al responder al desafío de la industrialización naciente, reglamentó el derecho de huelga establecido en el artículo 123 de la Constitución de 1917, y limitó, así, las posibilidades de interrupción del proceso productivo. Es importante señalar que la LFT reglamentó lo dispuesto en ese mismo artículo respecto a los trabajadores del sector privado de la economía nacional. Lo relacionado con el sector público y en particular con la burocracia federal, estatal y municipal fue reglamentado con posterioridad en la promulgación del apartado B del artículo 123, lo que exigió una reforma constitucional y la promulgación consiguiente de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado (LTSE).

Esta separación entre el sector privado y el sector público tuvo, y tiene, amplias repercusiones en el sistema de seguridad social ya que existen dos sistemas paralelos, uno adscrito al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y otro al Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), sus jurisdicciones se corresponden con cada uno de los apartados del artículo 123. Lo dicho muestra claramente que la legislación laboral constriñe al sindicalismo y lo obliga a tener estrechas relaciones con el Estado, pero a la vez le proporciona una serie de derechos en materia de organización, de negociación y de huelga y, sobre todo, en materia de seguridad social que permiten hablar de un dar y tomar entre deberes y derechos de los trabajadores mexicanos. La subordinación del sindicalismo al Estado fue compensada por salarios, prestaciones, contratación colectiva, seguridad social y prestaciones como salud y educación gratuitas. Además, se formalizaron mecanismos de control sindical sobre la vida laboral en las empresas, por ejemplo, con como la cláusula de exclusión, que obliga al patrón a despedir al trabajador que sea expulsado del sindicato y le da al sindicato derecho de veto sobre la contratación y el despido, o con la titularidad de la contratación colectiva que permitió estabilizar los mercados de trabajo externos e internos. Como resultado, se fortalecieron las condiciones institucionales de la industrialización por sustitución de importaciones, hubo una participación relativamente importante de los trabajadores sindicalizados en la distribución del producto generado y el movimiento obrero tuvo acceso al sistema político por

la vía de la elección de diputados y senadores pertenecientes al sector obrero en todas las legislaturas desde 1934 hasta la actualidad.

Durante la vigencia del modelo de desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones, la relación entre el sindicalismo y el Estado efectuó una integración del sindicalismo al Partido Revolucionario Institucional (PRI), creó una burocracia sindical ligada a los funcionarios del Estado y creó un sector organizado de la clase obrera con beneficios que lo separaron del resto de los trabajadores del país.

Este marco institucional experimentó tensiones derivadas de la crisis del modelo de la industrialización sustitutiva, inducida por cambios en la economía internacional —ruptura del patrón dólar y alza de los precios del petróleo en 1973—, así como el alza de las tasas de interés que provocó desequilibrios en las balanzas comerciales de casi todos los países latinoamericanos. Fue a partir de finales de la década de los setenta, pero sobre todo después del estallido de la crisis de la deuda en 1982, que se inició un cuestionamiento de este marco y que se desencadenó, lentamente primero y luego intensamente a partir de 1987, un debate acerca de la necesidad de modificarlo para poder corregir el impacto redistributivo y sanear las finanzas públicas y privadas.

En un primer momento, la imposición del congelamiento de salarios y de topes salariales —destinados a frenar la inflación— puso en jaque al marco institucional descrito. Más adelante, fue con estrategias sectoriales —enfocadas a la revisión de los contratos colectivos de las empresas que se querían privatizar— que se intentó alivianar las responsabilidades económicas del Estado. Por ejemplo, en 1986, la liquidación de empresas como Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey o Renault en Ciudad Sahagún, así como la declaratoria de quiebra de Aeroméxico, se realizaron sin que los contratos colectivos fueran respetados, en particular con relación a las cláusulas de indemnización por años de servicio. Dos años después, en 1989, ocurrió algo similar en la Compañía Minera Cananea que fue declarada en quiebra, sus instalaciones ocupadas por el ejército y posteriormente vendida al Grupo Minero México. Entre 1989 y 1991, en la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Sicartsa) y en Altos Hornos de México (AHMSA), los contratos colectivos fueron revisados de manera que las empresas interesadas en adquirirlas contaran con un marco regulatorio flexibilizado.<sup>9</sup> Finalmente, el cuestionamiento del marco institucional se realizó por medio de la intervención directa de la STPS, en la llamada “flexibilización de los contratos colectivos de trabajo”.<sup>10</sup>

Sin embargo, lo que fue y continúa siendo notable es que, a pesar de estos cuestionamientos, no se dio un acuerdo político para modificar la LFT para hacerla compatible con el modelo económico que se empezaría a poner en práctica

9 F. Zapata, *Tiempos neoliberales en México*.

10 Véase F. Zapata, *¿Flexibles y productivos? Estudios sobre flexibilidad laboral en México*.

a partir de 1990. Las propuestas empresariales y las reacciones sindicales a esas propuestas no lograron ser enmarcadas en un proyecto de reforma de la LFT que el Estado hubiera podido promover. Pasamos ahora a describir esas propuestas y a narrar la trayectoria del debate de los últimos años.

#### LAS PROPUESTAS DE LA CONFEDERACIÓN PATRONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA

En junio de 1989, seis meses después de la toma de posesión del presidente Salinas, la Coparmex, máxima organización empresarial del país, presentó un documento que pretendía sentar algunos principios generales de derecho para reformar la LFT. Según esa organización, se trataba de responder a la “necesidad imperiosa de revitalización, de modificaciones que le permitan preservar su vigencia ante las cambiantes necesidades de la época actual”. Los empresarios organizados agregaban una serie de consideraciones, todas encaminadas a adecuar la ley a la necesidad de hacer competitivas a las empresas, de cumplir con las metas de productividad y de lograr la modernidad que se definía como “la aceptación de que toda meta alcanzada es tan sólo el punto de partida hacia metas mejores y mayores”. Intentaban promover la promulgación de una “ley laboral modernizada que deberá reflejar en su contexto la necesidad de propiciar óptimas relaciones obrero-patronales, debe estar dotada de sistemas flexibles en su aplicación y observancia, que permitan al trabajador y al empresario mantener siempre presente los diferentes aspectos del entorno económico en que vivimos”.

En estas citas podemos captar el sentido que los empresarios asignaban a la reforma laboral e, incluso, a la promulgación de una nueva ley, sentido que no difería de los propósitos de la política macroeconómica del Estado, orientada hacia la apertura al mercado internacional, la privatización de las empresas paraestatales, el saneamiento de las finanzas públicas, así como la eliminación de las barreras que existían a la entrada del capital extranjero. Después de anotar el sentido general, las propuestas empresariales enumeraban una serie de objetivos particulares que sintetizamos rápidamente:

- Flexibilizar la normatividad de las relaciones individuales de trabajo: simplificación de la ley, polivalencia de los trabajadores, flexibilización de la jornada de trabajo, libertad para establecer la duración de los contratos, flexibilización de los contratos por tiempo determinado, evaluación de los trabajadores de nuevo ingreso por capacitación.
- Modernizar las relaciones de trabajo y sus formas de terminación: flexibilizar la estabilidad en el empleo, simplificar el retiro y las causas por las cuales podía rescindirse el contrato laboral, así como los términos de su negociación;

aclarar las sanciones al abandono de trabajo, reducción del número de faltas injustificadas, regular la terminación del contrato de trabajo.

- Responder a la generación de empleo en el ámbito de la pequeña y mediana industria: la indemnización debía ser compatible con la capacidad de las empresas, y en términos generales, la ley debía tomar en cuenta la realidad particular de las empresas pequeñas y medianas en lo que se refería a las cuestiones laborales.
- Incorporar la importancia de la “calidad” y de la “productividad” en las relaciones de trabajo: reducción de días festivos a cambio de incremento de las vacaciones anuales, eliminación de requisitos para la capacitación orientada a la productividad del individuo, anulación del escalafón ciego, creación de comisiones de productividad, seguridad, higiene y adiestramiento.
- Establecer bases que elevaran productivamente el nivel de vida de los trabajadores: unificar el sentido del salario y establecer el principio de remuneración con base en el trabajo efectivamente realizado, aclarar los conceptos de salario mínimo y reparto de utilidades para hacerlos compatibles con la productividad, la eficiencia y con los resultados reales de la empresa.
- Descentralizar la aplicación de la legislación laboral: descentralizar la aplicación de la ley a los estados y hacer de la jurisdicción local el ámbito privilegiado de la negociación, dejando la jurisdicción federal como algo excepcional.
- Simplificar la procuración e impartición de la justicia laboral: reidentificar los principios laborales procesales con los principios generales del derecho; simplificación, flexibilización y aceleración de los trámites procesales, sanción por presentación de demandas improcedentes, huelgas o paros contrarios a la ley, además de una serie de sugerencias estrictamente legales.
- Redimensionar el régimen de las relaciones colectivas de trabajo hacia la modernidad, productividad y competitividad: modernizar los procedimientos para la modernización de la planta productiva del país, redefinir el derecho de huelga y hacerlo compatible con el ritmo de producción de las empresas, reglamentar el procedimiento de declaratoria de huelga, fortaleciendo el papel de los trabajadores en la toma de decisiones.
- Establecer las relaciones laborales con base en el diálogo y la cooperación en todos los niveles: reafirmación del tripartismo como procedimiento eficiente de diálogo y cooperación entre las partes, núcleo de esa entidad creadora de riqueza que es la empresa.

Las propuestas descritas, formuladas en 1989, no fueron objeto de una discusión pública. Durante el lapso 1990-1991 la Comisión Revisora operó en forma esporádica,<sup>11</sup> pero pareció carecer de una voluntad política que la lle-

<sup>11</sup> Véanse S. Lovera “Las reformas a la Ley Federal del Trabajo”, *La Jornada Laboral*, febrero de 1992; G. Bensusán, “El dilema de la reforma laboral”, *La Jornada Laboral*, 30 de abril de 1992.

vara a concretizar un proyecto de modificación de la LFT. Según Bensusán, “la reforma necesaria [...] no encontró las condiciones socio-políticas adecuadas para concretarse”.

Las razones de este *statu quo* se explican sobre todo por las divisiones internas del sector obrero: se enfrentaron posiciones favorables a la reforma, identificadas con el dirigente Francisco Hernández Juárez, líder de los telefonistas, y posiciones desfavorables, que en esa época eran defendidas por Fidel Velásquez, líder de la CTM, quien falleció en 1997. Después de 1992, como lo veremos en seguida, las prioridades gubernamentales se modificaron cuando la negociación del TLCAN pasó a ocupar el lugar preferencial.

#### LAS POSTURAS SINDICALES

##### *La posición de la CTM*

Después de haberse declarado a favor de las reformas, disciplinándose a la toma de posición del presidente Salinas en su discurso inaugural, la CTM dio marcha atrás cuando refutó las propuestas de la Coparmex que acabamos de describir. Este rechazo ilustra la forma en que se daba la negociación política entre la CTM y el Estado. Dada la fragilidad con la que había asumido el poder Salinas —su triunfo en las elecciones de 1988 fue cuestionado fuertemente— y la lealtad que la dirigencia cetemista había guardado con él, dicho liderazgo podía darse el lujo de bloquear un proyecto como el de la reforma de la LFT. Salinas recurrió nuevamente a esa lealtad cuando, en enero de 1989, desactivó violentamente una oposición que se gestó a lo largo del año electoral en el Sindicato Nacional de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), y que le permitió llevar a la cárcel al líder histórico de dicho sindicato, Joaquín Hernández Galicia, la Quina, y a la plana mayor del Comité Ejecutivo del STPRM, sin que el liderazgo de la CTM se inmutara. Esta relación entre Salinas y el liderazgo cetemista volvería a manifestarse cuando, pocos días después del encarcelamiento de la Quina, éste contribuyó a legitimar el reemplazo del líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Carlos Jonguitud, por Elba Esther Gordillo, quien se transformaría de ahí en adelante en otro punto de apoyo político del presidente de la República. En esas primeras semanas del gobierno salinista se gestaron lazos que iban a condicionar la libertad de maniobra del presidente en relación con la reforma laboral. Dicho vínculo culminaría durante las jornadas que siguieron al asesinato de Luis Donaldo Colosio en marzo de 1994, durante las cuales dicho liderazgo, por medio de Fidel Velásquez, le dio un apoyo incondicional para el nombramiento de Ernesto Zedillo como candidato sustituto.

Otra circunstancia que contribuyó a explicar por qué Salinas se inhibió de empujar la reforma de la LFT con mayor energía, ocurrió a comienzos de 1992, cuando el rechazo cetemista pareció haber tenido eco en el presidente, quien desalentó los rumores que hablaban de que se iba a presentar el proyecto de reforma de la ley. De manera que, antes de que concluyera el primer semestre de 1992, era claro que no iba a haber reforma de la ley en esa legislatura (1991-1994). Vale la pena destacar que la CTM refutó en bloque las propuestas de reforma sin formular posiciones alternativas. La posición cetemista, asentada en diciembre de 1991, fue la siguiente: “Nosotros hemos dicho con toda energía que no aceptamos en forma alguna modificación a la Ley Federal, porque eso significaría la pérdida de la paz social. La única modificación necesaria, no de la ley, es la conducta de los patrones para que dejen de percibir mayores utilidades que las que normalmente deben tener, para que compartan efectivamente sus riquezas con los trabajadores”.<sup>12</sup> “No se ha querido reformar en ese sentido porque los que están en contra de los derechos de los trabajadores aprovecharán para imponer injusticias y eliminar derechos consagrados”.<sup>13</sup>

Es válido pensar que al propio Estado pudo parecerle irrelevante reformar una ley que puede ser aplicada a favor o en contra de los intereses de los trabajadores y que es susceptible de ser instrumentalizada mediante la política laboral.<sup>14</sup> Es decir, la ley tiene un aspecto “flexible” en su operacionalización que, sin dejar de existir, podría plantear problemas al manejo cotidiano de las relaciones laborales en el país. Desde este punto de vista, la suspensión del debate descansó entonces en una reevaluación hecha tanto por la CTM como por el gobierno de las ventajas y desventajas que tendría la reforma, y no tanto por una posición de principio del líder cetemista. Años después el sucesor de Fidel Velásquez en la secretaría general de la CTM, Leonardo Rodríguez Alcaine, mantuvo las posiciones de su antecesor. En particular, en las negociaciones que tuvieron lugar entre 2002 y 2003 manifestó que no era factible reformar la LFT, y declaró la oposición de su organización a la propuesta de establecer el voto libre y secreto en las elecciones sindicales que había planteado la STPS.

12 S. Lovera, “No variarán el artículo 123 ni la LFT: Fidel Velásquez”, *op. cit.*

13 Véase *Excelsior*, 24 de diciembre de 1991.

14 Véase G. Bensusán, “Los determinantes institucionales de la flexibilidad laboral en México”, en F. Zapata, *¿Flexibles y productivos...?, op. cit.*

*Las propuestas del Sindicato Mexicano de Electricistas  
y del Frente Auténtico del Trabajo: la oposición sindical*<sup>15</sup>

Otra postura, planteada desde fuera del sindicalismo oficial, es la que sostuvieron, por un lado, el Sindicato Mexicano de Electricistas y, por otro lado, el Frente Auténtico del Trabajo. Sus análisis descansaban en una evaluación negativa de la correlación de fuerzas políticas y daban por supuesto que una reforma de la ley estaría totalmente sesgada a favor de los empresarios. Esta posición se negaba a aceptar la institucionalización definitiva de las modificaciones que se estaban realizando a los contratos colectivos de trabajo, y seguramente apostaba a una posible reversión de esas modificaciones en caso del advenimiento de un gobierno más favorable a los intereses de los trabajadores. En el caso del FAT, esta oposición a la reforma de la LFT estaba acompañada, contrariamente al caso de la CTM, de una propuesta de reforma que incluía los siguientes aspectos:

- El reconocimiento de la desigualdad entre los factores de la producción para sostener derechos mínimos.
- La libertad sindical y el reconocimiento de la bilateralidad, anulando apartados de excepción y haciendo del contrato colectivo una nueva, productiva y flexible dimensión, que fuera símbolo efectivo de la concertación, madurez y responsabilidad compartida.
- Eliminar procedimientos y leyes menores que impedían el ejercicio constitucional del derecho de huelga.
- Agilizar el derecho procesal, quitando abusos en su impartición, profesionalizar el ejercicio de la ley y establecer mecanismos que dieran verdadera autonomía a los tribunales laborales del Poder Ejecutivo.<sup>16</sup>

Se trataba, claramente, de una propuesta formulada desde el punto de vista de los trabajadores y no desde el ángulo de la eficiencia empresarial.

*La posición de Hernández Juárez, el “nuevo sindicalismo” y la UNT*

La postura del dirigente de los telefonistas partía de una premisa central que expresó de la forma siguiente: “Mientras nosotros nos estamos peleando porque la ley no se modifique, las empresas están en la práctica modificando los contratos

<sup>15</sup> Vale la pena precisar que las posiciones de estas dos organizaciones sindicales frente a la cuestión de la reforma de la LFT contrastan tanto con las sostenidas por la CTM como por las sostenidas por Hernández Juárez y la Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios (Fesebes), asociadas a lo que se denomina “el nuevo sindicalismo”.

<sup>16</sup> Véase FAT, “Nuestro balance y nuestra propuesta”, citado en L. Méndez y J. Othón Quiroz, “El FAT: autogestión obrera y modernidad”, *El Cotidiano*, núm. 40, marzo-abril de 1991.

colectivos de acuerdo a sus intereses para enfrentar esta apertura comercial. Ahí es donde se está dando el cambio”.<sup>17</sup> La urgencia por adecuar el marco institucional a los desafíos de la reestructuración económica caracterizó los planteamientos de las organizaciones, a las cuales el secretario general del STRM ha prestado su apoyo, como son la Fesebes y sobre todo la UNT, creada en 1997. Sin embargo, es interesante anotar que su enfoque reformuló el análisis de la Coparmex y convirtió los temas de la eficiencia, la productividad del trabajo y la competitividad en temas políticos. La discusión acerca de la productividad pasó a constituir “un espacio de concertación política”, entre trabajadores y empresarios. Además, para Hernández Juárez, la reforma de la LFT se identificó con la reformulación de la alianza histórica entre el sindicalismo y el Estado, lo cual obligaba a pensar en un cambio en el sistema corporativo imperante.

Después de realizar un diagnóstico respecto de las transformaciones que tenían lugar en los sistemas de organización y administración de los procesos de trabajo, así como de los efectos que tenían sobre los conceptos de calidad, competitividad y productividad, el liderazgo del STRM buscó la manera de insertar a la clase obrera en ese proceso. En ese análisis, la evolución tecnológica no se contradecía con una incorporación de los trabajadores a su administración. La clase obrera continuaba siendo un actor del cambio y de la modernización, no porque ésta fuera una estrategia gubernamental, sino porque los trabajadores formaban parte de una necesidad histórica en la que debían luchar por obtener un espacio. Así, se colocaron dentro del proyecto de la Revolución mexicana, es decir, como parte de una alianza entre distintos sectores sociales, la cual debía ser reformulada como resultado de las transformaciones indicadas. La clase obrera tenía que buscar la concertación y participar en la reforma del Estado. Es por ello que:

Los horizontes de esta alianza imprescindible son muy amplios, pero tendrán que cristalizar en acuerdos comunes, una de cuyas expresiones puede ser la nueva Ley Federal del Trabajo, misma que debe concebirse como la depositaria del nuevo proyecto y del replanteamiento del pacto social. Debe ser, así, una ley sin retrocesos, para la producción y la reestructuración, pero también para el desarrollo y la distribución del ingreso, porque la alta concentración del ingreso y del capital son severos obstáculos para el cambio.<sup>18</sup>

Estas propuestas fueron refrendadas después de 1997, con la creación de la UNT y, en años recientes, con nuevas propuestas incluidas en el documento

<sup>17</sup> Véase S. Lovera, “Hernández Juárez, de acuerdo en modificar las leyes laborales”, *La Jornada*, febrero de 1992.

<sup>18</sup> Véanse F. Hernández Juárez, “Sindicalismo y modernización: una propuesta obrera”, *Examen*, febrero de 1990; L. Carlsen, “Labor’s Challenge”, *Business Mexico*, septiembre de 1991, pp. 15-17.

publicado en 2002: *Por una nueva Ley Federal del Trabajo para la reestructuración productiva y la transición democrática*. Entre estas propuestas sobresalen la modificación de las disposiciones del artículo 123 sobre la semana de trabajo —establecimiento de las 40 horas—, el mejoramiento de las condiciones de trabajo de mujeres y niños, la generalización de los salarios mínimos, la reafirmación de la democracia sindical mediante la implantación del voto libre, directo y secreto tanto en las elecciones sindicales como en los recuentos para dirimir conflictos intra-sindicales, la supresión de la cláusula de exclusión, la neutralidad política de la STPS y la creación de una institución independiente para la fijación de los salarios mínimos. Estas propuestas también formaron parte del proyecto de ley de reforma laboral que presentó el Partido de la Revolución Democrática (PRD), pero que no tuvo mayor impacto.

#### LAS RAZONES DE LA POSTERGACIÓN DE LA REFORMA DE LA LFT

Las posiciones de los diferentes actores muestran, evidentemente, que cada uno de ellos tendía a pensar la reforma de la LFT en términos acordes a los intereses específicos que defendía. El debate realizado desde 1989 en adelante no pudo alcanzar un consenso que fundamentara una toma de posición del poder ejecutivo. Tampoco fue fructífero después de la alternancia en la presidencia de la República, pues la negociación sobre la reforma laboral que se abrió en el periodo de sesiones de la Cámara de Diputados en febrero de 2003 también fracasó.

Podemos pensar en varias razones por las cuales se pospuso la reforma de la LFT, entre las cuales sobresalen las siguientes: *a)* la necesidad de unificar fuerzas para implantar la reforma política; *b)* la negociación del TLCAN; *c)* la turbulencia política que precedió a las elecciones presidenciales de 1994; *d)* la crisis económica de 1994-1995; *e)* la necesidad de impulsar la economía después de 1996; *f)* la falta de acuerdos políticos dentro del PRI para impulsar la reforma laboral; y *g)* los acuerdos del año 2000 entre Fox y el liderazgo corporativo. Veamos algunas de estas razones con más detalle.

#### *Necesidad de unificar fuerzas para la reforma política*

La necesidad de contar con un actor político del peso del sindicalismo organizado en la transición democrática hizo necesario mantener los términos de la alianza histórica entre el movimiento obrero y el Estado. En efecto, habiéndose estabilizado la macroeconomía entre 1989 y 1994, Salinas estimó oportuno pasar a la etapa estrictamente política del proyecto reformador. Cabe pensar que para llevar esa decisión a buen término, era necesario contar con el apoyo

de todas las fracciones del PRI. Una reforma de la LFT, en ese contexto, hubiera generado divisiones en la alianza corporativa, por lo que debió ser descartada. Si bien el PRI había recuperado posiciones en las elecciones parlamentarias de julio de 1991, todavía podía ser arriesgado jugar su capital político en una tensión alrededor de un elemento tan central de esa alianza como era el dispositivo laboral.

Las tensiones que se habían observado en esa relación —manifestadas en 1992 en la negativa de la CTM a firmar el acta en la que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM) estableció un incremento de sólo 7% a esos salarios— revelaban los problemas que podían surgir entre ambos aliados. Era la primera vez en la historia de la CNSM que se producía un *impasse* de esa naturaleza. Además, la CTM promovió cuatro amparos en contra de la resolución de la CNSM que, si bien no prosperaron, mostraron la misma tensión. Los acontecimientos de finales de 1992 indicaron que la CTM logró convencer a los dirigentes del PRI de que su inconformidad podía acarrear consecuencias graves.

La maniobra descrita indujo un reacercamiento entre el PRI, el presidente de la República y la CTM, el cual se manifestó públicamente en febrero de 1993 cuando se celebró la 115ª Asamblea Nacional de la CTM. En su discurso, Salinas expresó un reconocimiento al papel que la CTM había tenido en el combate contra la crisis y como parte de la alianza revolucionaria.<sup>19</sup> Además, pasando de las palabras a los hechos, dos gubernaturas estatales fueron concedidas al sector obrero, en Zacatecas y en Nayarit, con lo cual se pudo decir que la posición de la CTM volvió al cauce normal.<sup>20</sup> En el proceso electoral de 1994, la CTM volvió a negociar espacios en las listas electorales del PRI, lo que reflejó su capacidad de control de los trabajadores. Así, la reconstitución de la tradicional relación entre el PRI, el Estado y el movimiento obrero se hizo patente entre octubre de 1992 y febrero de 1993, preparando los acontecimientos rutinarios del calendario político mexicano, es decir, el proceso de la sucesión presidencial que tendría lugar en septiembre de 1993 con el “destape” de Luis Donald Colosio como candidato presidencial.

En este proceso vale la pena observar que la evolución económica del país tampoco ayudó a fortalecer la posición del gobierno. Si bien se habían logrado las principales metas en materia antiinflacionaria e incluso el gobierno había logrado obtener un superávit fiscal, el déficit comercial se fue agravando mes con mes. El

<sup>19</sup> Léase el apoyo a la firma del PECE en diciembre de 1987 y el electoral en los comicios de 1988 y 1991.

<sup>20</sup> Uno de los secretarios de la CTM, Arturo Romo, fue electo gobernador de Zacatecas y tomó posesión antes de la 115ª Asamblea General Ordinaria de febrero de 1993, mientras que Rigoberto Ochoa Zaragoza, también secretario de la confederación, fue postulado candidato a gobernador de Nayarit después de la conclusión de esa asamblea. Ambos, junto con el gobernador del estado de Campeche, fueron parte de la representación que la CTM tuvo al nivel de las gubernaturas estatales.

esfuerzo exportador se estancó a mediados de 1992, lo cual justificó la intensificación del proceso de negociación del TLCAN, cuyos efectos sobre las expectativas empresariales empezaron a tener impactos negativos sobre su comportamiento en materia de inversión. Todo ello afectó al empleo, a las remuneraciones y al bienestar de los trabajadores, y obligó al gobierno a reconocer la dependencia que guardaba en relación al sindicalismo como elemento básico de la estrategia de contención salarial y, en términos generales, de factor de control de la acción sindical.

Ambas razones pueden haber pesado en la evaluación final que Salinas de Gortari realizó acerca de la viabilidad de la promoción de una reforma en esas condiciones. Pues, en efecto, la unidad de los sectores del PRI era fundamental para asegurar la viabilidad de una reforma política que no fuera en desmedro del grupo gobernante y que permitiera el triunfo del candidato del PRI en las elecciones presidenciales de julio de 1994.

### *La negociación del TLCAN, el movimiento obrero y la reforma laboral*

Es posible pensar que otra razón —no directamente ligada a las relaciones laborales como fueron las negociaciones del TLCAN (1992-1993)— también tuvieron algo que ver con la postergación de la reforma de la LFT. En efecto, como la negociación del TLCAN coincidió con el debate acerca de la reforma de la LFT, no es descabellado asociar ambas discusiones. Los asuntos laborales formaron parte de la posibilidad de éxito del TLCAN en la medida en que la economía del país, para ser competitiva, debía modificar algunos de los preceptos sobre los cuales se basaba la relación capital-trabajo y, sobre todo, la relación entre el sindicalismo y el sistema político.

En la negociación del TLCAN, la prioridad del gobierno mexicano respecto a la política interna estuvo centrada en asegurar la unidad de todos los sectores políticos agrupados alrededor del régimen corporativo. Se trataba de que los sectores corporativizados, incluidos los empresarios y el movimiento obrero oficial, apoyaran la negociación que realizó el gobierno sin reservas de ninguna especie. Por ello es que incluso los empresarios que habían hecho la propuesta de 1989 se abstuvieron de presionar a su favor en los dos últimos años del sexenio salinista. Enfocaron su atención en la negociación del TLCAN.

Esto implicó reconocer que, durante toda la década de los ochenta y principio de los noventa, el deterioro del control sindical sobre los contratos colectivos, el nivel de salarios y el proceso de privatización de empresas paraestatales se había intensificado. La búsqueda de una negociación en la que la posición mexicana hubiese tenido respaldo político absoluto se transformó en una premisa de la negociación con Estados Unidos y Canadá. Vale la pena mencionar que no fue el caso en ninguno de esos dos países en los que el sindicalismo se opuso frontal-

mente a la idea del TLCAN.<sup>21</sup> Las tensiones que habían tenido lugar desde el sexenio de Miguel de la Madrid en la relación histórica entre sindicalismo y sistema político habrían podido poner en entredicho esa negociación, por lo que Salinas debió inclinarse ante el poder del liderazgo corporativo.

Por otra parte, de los pocos estudios<sup>22</sup> acerca de las consecuencias que el TLCAN podía tener en la economía y en el mercado de trabajo de México, era posible deducir que la reestructuración iniciada en la década de los ochenta tendería a intensificarse, agudizando los efectos negativos sobre las condiciones obreras que ésta ya había tenido. También se constataba que los salarios dependerían de la intensidad con la que los diversos sectores económicos se relacionaran con las economías norteamericana y canadiense, así como con la magnitud de la inversión extranjera en la economía mexicana.<sup>23</sup>

Se aludía también al hecho de que incluso si hubieran existido aumentos importantes de la productividad del trabajo, los salarios no necesariamente habrían aumentado en la misma proporción, tal como ocurriría en la industria maquiladora de la frontera norte, en donde las obreras llevaban más de una década recibiendo sueldos no superiores a dos y medio salarios mínimos, unos 250 dólares mensuales. Además, la reforma a la ley agraria —dentro del artículo 27 constitucional— hacía suponer una intensificación de la migración campocidadad, lo cual hizo aún más difíciles las posibilidades de organización sindical. Dicha migración reforzaría la informalización de los mercados de trabajo.

Todo ello apuntaba hacia un cuestionamiento de las bondades del TLCAN en su impacto sobre la economía y la sociedad mexicanas. Si ese escenario previsto se difundía en el medio del liderazgo sindical, entonces era posible pensar en argumentos desfavorables a su apoyo en el sector obrero del PRI. Consciente de ello, el gobierno mexicano involucró desde muy temprano en la negociación al liderazgo sindical en un comité asesor y se aseguró de que la visión negativa acerca de las consecuencias del TLCAN no tuviera eco.

La naturaleza del debate alrededor de la reforma de la LFT y el contenido de las propuestas empresariales (mencionadas más arriba) introdujeron un elemento adicional que el gobierno debió esforzarse por controlar. Esta hipótesis nos hace suponer que una reforma a la LFT, en los términos planteados por los empresa-

<sup>21</sup> En efecto, las posiciones de las confederaciones sindicales en Canadá (CTC y CTQ) y Estados Unidos (AFL-CIO) se alinearon claramente en contra de la firma del TLCAN, lo cual contrastó con la posición del Congreso del Trabajo y de la CTM en México.

<sup>22</sup> Véase United States Congress, Office of Technology Assessment, *US-Mexico Trade: Pulling Together or Pulling Apart?*; una visión desde el punto de vista canadiense es la de P. Bakvis, "Libre comercio en Canadá: experiencia del tratado bilateral y perspectivas sobre el libre comercio trilateral Canadá, Estados Unidos y México".

<sup>23</sup> Véase la serie de artículos de K. Bradsher, "A New North America", *The New York Times*, Nueva York, 21-23 de julio de 1992.

rios, podía debilitar el frente de la negociación del TLCAN, ya que sus principales puntos incidían directamente en el poder de los sindicatos para continuar ejerciendo prerrogativas en las empresas. Ambos debates hicieron corto circuito, obligando al gobierno a elegir a cuál de las dos empujaría con mayor fuerza. La opción gubernamental no se hizo esperar, y fue la optimización de la negociación del TLCAN la que tuvo su preferencia.

### *La coyuntura de 1994*

La coyuntura política por la que atravesó el país en 1994 condicionó fuertemente los márgenes de decisión del presidente Salinas. Antes de la elección presidencial de julio de ese año, tres acontecimientos sacudieron al sistema político: la entrada en escena del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1 de enero de 1994 en Chiapas, el asesinato de Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo y, finalmente, el nombramiento de Ernesto Zedillo como candidato sustituto. Después de la elección ganada por Zedillo, la mala racha no se interrumpió, pues en septiembre fue asesinado José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI y, para colmo de males, después de la toma de posesión de Zedillo el 1 de diciembre, la deriva del peso y su devaluación el día 23 de ese mes pusieron al sistema político y a la economía del país en una situación de la que no se levantarían sino bien entrado el año 1996.

Los diversos sectores pertenecientes a la alianza corporativa debieron mantener su unidad para que el sistema político no terminara por desarticularse por completo. Es por ello que fue ocioso preguntarse por qué Zedillo no tomó iniciativas relacionadas con el tema laboral. Haber arriesgado esa unidad por una reforma a la LFT era algo que el sistema no se permitió.<sup>24</sup> Además, Zedillo asumió plenamente el papel de artífice de la transición política al separar definitivamente al Instituto Federal Electoral (IFE) de la Secretaría de Gobernación, lo cual contribuyó a *ciudadanizar* los procesos electorales de 1997 y 2000. La estrategia de Zedillo fue esencial en la estructuración de las condiciones que permitieron la campaña y la elección de Vicente Fox el 6 de julio de 2000.

En suma, durante el periodo 1988-2000, la postergación o cancelación del intento de reforma de la LFT se inscribió en un panorama dominado por variables políticas de gran importancia. La relación entre las diversas iniciativas que promovieron los gobiernos de Salinas de Gortari y de Zedillo deben explicitarse para poder comprender el caso particular que nos interesa aquí, es decir, la reforma de la LFT.

<sup>24</sup> Véanse R. Hernández Rodríguez, "Ernesto Zedillo. La presidencia contenida", FORO INTERNACIONAL, VOL. XLIII, NÚM 17, ENERO-MARZO DE 2003; I. Bizberg, "El sindicalismo en fin de régimen", Foro Internacional, vol. XLIII, núm 17, enero-marzo de 2003.

*Los acuerdos del año 2000 entre Fox y el liderazgo corporativo*

Lo que se había presentado durante la campaña electoral (octubre 1999-julio de 2000) como un cambio radical de las prácticas políticas corporativas fue una ilusión. Las fuerzas políticas renovadoras del Partido Acción Nacional (PAN) y de las organizaciones civiles —las cuales habían contribuido fuertemente a la movilización electoral para que Fox ganara las elecciones presidenciales— no lograron constituir una coalición que pudiera cuestionar la alianza que el nuevo presidente estableció con el sindicalismo corporativo, pocos días después del acto electoral en agosto de 2000. La conformación de esa alianza —proceso en el cual el que sería ministro del trabajo, Carlos Abascal, tuvo un papel significativo— cerró las posibilidades de que la reforma laboral corriera con una suerte distinta a la que había experimentado hasta ese momento. Puede pensarse que ni Fox ni Abascal quisieron enfrentarse al sindicalismo corporativo en el inicio de la denominada “alternancia”. En efecto, un cambio de aliado, en ese momento hacia los sectores sindicalizados de la UNT, habría podido desencadenar turbulencias en las relaciones laborales que el gobierno no tenía el propósito de generar.

Así se puede interpretar por qué el proyecto de reforma laboral propuesto por la unt y el prd, presentado en 2000, no fue ni siquiera discutido en el Congreso de la Unión. Lo paradójico fue que el proyecto de reforma laboral auspiciado por el propio Estado a partir de diciembre de 2002 tampoco fue sometido a consideración de las cámaras,<sup>25</sup> causado por la persistente oposición del sindicalismo oficial a las reformas que tenían que ver con la vida interna de los sindicatos, por ejemplo, el voto libre, directo y secreto en las elecciones y en los recuentos sindicales.

*La coyuntura actual: 2007-2008*

A finales de 2007 y comienzos de 2008 se abrió nuevamente el debate sobre la reforma laboral, inducido por la STPS, que anunció presentaría un proyecto basado en los anteriores y subrayó que en ningún momento se tocaría al artículo 123 de la Constitución. Estos anuncios parecían concretarse a principios de marzo. Sin embargo, la STPS, contrariamente a lo que había dado a entender al liderazgo sindical del Congreso del Trabajo (CT) de la UNT y del Frente Sindical Mexicano (FSM), no había consultado el proyecto, lo cual originó profusas declaraciones de varios dirigentes que denunciaron el carácter gubernamental de la propuesta.

<sup>25</sup> Véase Varios autores, *Reforma laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*. En particular, véase en ese libro G. Bensúsán, “Alternancia política y continuidad laboral: las limitaciones de la propuesta CCE/CT” (pp. 55-96).

El propio Joaquín Gamboa Pascoe, secretario general de la CTM, a quien el presidente Calderón había alabado algunos días antes, en un discurso pronunciado durante la 57 Asamblea General Ordinaria del Consejo Nacional del Sindicato Industrial de Trabajadores y Artistas de Televisión y Radio (SITATYR) realizado en la ciudad de Puebla declaró:

La reforma laboral que promueve el gobierno federal está fuera de tiempo, ya que para realizar cambios a la Ley Federal del Trabajo es necesario que los asalariados mexicanos tengan mejores condiciones de empleo [...] todo debe tener su tiempo y en este caso todavía no llega [...] a la CTM le interesa que las modificaciones respeten los principios fundamentales para la protección de los trabajadores como la autonomía sindical, la contratación colectiva y el derecho de huelga. La ley debe beneficiar a los empleados porque el promedio de ingresos en el país es de tres salarios mínimos y un trabajador calificado, con familia, no soluciona sus problemas con 5 000 pesos al mes.<sup>26</sup>

En otras palabras, aún antes de que la propuesta de la STPS fuera presentada al Congreso de la Unión, parecía que iba a correr la misma suerte que las propuestas de los 20 años anteriores.

### CONCLUSIONES

La solución a este *impasse* dependerá de la respuesta más general que se dé a la reestructuración del corporativismo, es decir, a la reforma del Estado y del sistema político. Hasta ahora, tanto el sindicalismo corporativo, agrupado alrededor de la CTM y del CT, como el sindicalismo no-corporativo, articulado alrededor de la UNT y de sus sindicatos, han logrado mantener ciertos principios que hacen difícil que se promueva una reforma laboral acorde con las preocupaciones empresariales.

Por su parte, mientras el Estado no busque establecer bases de articulación diferentes con el sindicalismo, éste, ayudado del control que posee sobre las ramas estratégicas de la economía del país, como son los sectores de jurisdicción federal (petróleo y la minería, generación y distribución de la electricidad, telecomunicaciones, siderurgia, etc.), así como en la industria automotriz, la industria maquiladora, y, sobre todo, apoyado por las organizaciones que pertenecen a la jurisdicción local, podrá bloquear las iniciativas de reforma que interesan al gobierno.

Además, como lo demuestra el prolongado conflicto que enfrenta la STPS con el Sindicato de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexi-

<sup>26</sup> *La Jornada*, 1 de marzo de 2008.

cana (STMMRM) desde 2005,<sup>27</sup> la ambigüedad del gobierno de Calderón frente al Grupo Industrial Minera México (GMM) ha generado un conflicto que ya se extiende por más de dos años y a la fecha no tiene la apariencia de ir hacia una solución. Este conflicto es significativo porque muestra cómo una organización corporativizada —como fue y es el STMMRM— busca mayores márgenes de autonomía en la negociación de sus condiciones salariales, porque se encuentra con una STPS que desconoce a su liderazgo con procedimientos poco ortodoxos y poco apegados a lo que los abogados laboralistas consideran lo procedente en el trato jurídico de dicho conflicto.

La reconstrucción que hemos intentado realizar aquí de la negociación de la reforma laboral indica que ésta no podrá tener lugar sin que antes se realicen cambios profundos en la estructura del régimen político mexicano y en las relaciones con las organizaciones sindicales. En efecto, dada la relación del Estado, más allá del gobierno en turno, con el movimiento obrero que constituye la representación de los trabajadores sindicalizados del país, no es difícil pensar que primero éste debe ser retomado para que de esa manera pueda reformarse aquél. Hasta ahora ello no ha ocurrido y, al parecer, los gobiernos del “cambio” han preferido mantener la estabilidad laboral, que le garantiza el sindicalismo corporativo, a entrar en una etapa de turbulencias que podría dar lugar una alteración de esa relación.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bakvis, Peter (1993), “Libre comercio en Canadá: experiencia del Tratado bilateral y perspectivas sobre el libre comercio trilateral Canadá, Estados Unidos y México”, en A. Covarrubias y V. Solís (comps.), *Sindicalismo, relaciones laborales y libre comercio*, El Colegio de Sonora/Instituto Sonorense de Cultura, Hermosillo.
- Bensunsán, Graciela (1992), “El dilema de la reforma laboral”, *La Jornada Laboral*, núm. 15, México, 30 de abril.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Los determinantes institucionales de la flexibilidad laboral en México”, en Francisco Zapata (comp.), *¿Flexibles y productivos? Estudios sobre flexibilidad laboral en México*, El Colegio de México, México.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Alternancia política y continuidad laboral: las limitaciones de la propuesta CCE/CT”, en varios autores, *Reforma laboral. Análisis crítico del proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*, ASPA, UNAM, STUNAM, SUTGDF, FAT, STRM, México, pp. 55-96.

<sup>27</sup> Véase F. Zapata, “Las huelgas mineras de 2005-2006. Del corporativismo a la autonomía sindical”, *Revista Internacional de Derecho y Ciencias Sociales*, núm 10, primavera, 2007, pp. 99-123.

- Bizberg, Ilán (2003), “El sindicalismo en fin de régimen”, *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 171, enero-marzo.
- Bousas, Alfonso *et al.* (2003), *Reforma laboral. Análisis crítico del proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*, 2ª ed., ASPA, UNAM, STUNAM, SUTGDF, FAT, STRM, México.
- Bradsher, Keith (1992), “A New North America”, *The New York Times*, Nueva York, del 21 al 23 de julio.
- Cárdenas, Enrique (1982), *La industrialización en México durante la gran recesión*, El Colegio de México, México.
- Carlsen, Laura (1991), “Labor’s Challenge”, *Business Mexico*, septiembre, pp. 15-17
- Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) (1989), “Propuestas preliminares que la Confederación Patronal de la República Mexicana presenta para la discusión del anteproyecto de una nueva Ley Federal del Trabajo (LFT): marco conceptual”, junio, México.
- Excelsior* (1991), 24 de diciembre.
- Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Congreso de la Unión (2003), *Una reforma democrática para el mundo del trabajo*, Propuesta PRD-UNT, México, marzo.
- Hernández Juárez, Francisco (1990), “Sindicalismo y modernización: una propuesta obrera”, *Examen*, febrero.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2003), “Ernesto Zedillo. La presidencia contenida”, *Foro internacional*, vol. XLIII, núm. 171, enero-marzo.
- Lovera, Sara (1991), “No variarán el artículo 123 ni la LFT: Fidel Velásquez”, *La Jornada*, 6 de febrero, México.
- \_\_\_\_\_ (1992), “Hernández Juárez, de acuerdo en modificar las leyes laborales”, *La Jornada*, febrero, México.
- \_\_\_\_\_ (1992), “Las reformas a la Ley Federal del Trabajo”, *La Jornada Laboral*, núm. 12, 31 de enero, México.
- Loyzaga de la Cueva, Octavio (2002), *Neoliberalismo y flexibilización de los derechos laborales*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Méndez, Luis, José Othón Quiroz (1991), “El FAT: autogestión obrera y modernidad”, *El Cotidiano*, núm. 40, marzo-abril.
- United States Congress, Office of Technology Assessment (1992), *US-Mexico Trade: Pulling Together or Pulling Apart?*, U.S. Government Printing Office, Washington, octubre.
- Zapata, Francisco (comp.) (1998), *¿Flexibles y productivos? Estudios sobre flexibilidad laboral en México*, El Colegio de México, México.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Tiempos neoliberales en México*, El Colegio de México, México.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Las huelgas mineras de 2005-2006. Del corporativismo a la autonomía sindical”, *Revista internacional de derecho y ciencias sociales*, núm. 10, primavera, Universidad de Monterrey, Monterrey, pp. 99-123.

TERCERA PARTE  
REFORMAS SOCIALES EN OTROS  
PAÍSES EN DESARROLLO



## XI. “REFORMAS” A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN TAILANDIA E INDONESIA: INSOSTENIBLES E INJUSTAS

PETER LLOYD-SHERLOCK Y ELISABETH SCHRÖDER-BUTTERFILL

### INTRODUCCIÓN

Durante la última década, los programas de seguridad social se han convertido en una herramienta cada vez más destacada de las políticas públicas en países como Indonesia y Tailandia. Esto se opone a la tendencia histórica en la región, caracterizada por una limitada intervención del Estado en los mercados laborales y en la generación de bienestar,<sup>1</sup> tendencia que era visible en términos de bajos niveles de gasto público y exclusividad de las prestaciones para grupos privilegiados de trabajadores. Sin embargo, en años recientes la seguridad social se ha enarbolado como un medio de protección social *universal*. Como respuesta a esto, tanto Tailandia como Indonesia se han abocado a expandir radicalmente sus programas de seguridad social, con la intención declarada de generar esquemas que protejan a la mayoría de los trabajadores de los sectores tanto formal como informal de sus respectivos mercados laborales. Ambas reformas han buscado ampliar el acceso a los servicios médicos básicos y ciertas modalidades de pensión para el retiro. Este trabajo se centra en la segunda área, examina los cambios en las políticas de pensiones tanto en su contenido propiamente dicho como en las fuerzas sociopolíticas más amplias que los han motivado. Se presta particular atención a los efectos distributivos de las reformas y sus efectos sobre los grupos más pobres.

Existe una necesidad urgente de que los investigadores examinen la naturaleza de estas reformas y los contextos en que se están llevando a cabo. También es importante asegurar que quienes guarden alguna relación con estas reformas estén en condiciones de apreciar sus ramificaciones complejas y potencialmente drásticas, que podrían atravesar muchos aspectos de las relaciones sociales y económicas, y de aprovechar las variadas experiencias de otros países. Este capítulo comienza por revisar la bibliografía teórica y empírica en el ámbito internacional sobre los esquemas de seguridad social, con la finalidad de cartografiar todo el

<sup>1</sup> I. Gough, “The East Asia: The Limits of Productivist Regimes”, en I. Gough y G. Wood (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*.

espectro de efectos que podrían tener en distintos contextos, así como evaluar las motivaciones políticas de su creación y ampliación. El estudio se centra luego en las reformas tailandesa e indonesia para evaluar sus posibles efectos a la luz de las experiencias internacionales.

POSIBLES BENEFICIOS Y DESVENTAJAS  
DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Los programas de pensiones a gran escala se establecieron por primera vez en Occidente y dieron lugar a un paradigma en política pública que se ha difundido, con resultados variables, en la mayoría de los países de ingresos bajos y medios. Existe una tendencia a que los gobiernos de los países en desarrollo tomen las experiencias de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como su principal punto de referencia. Sin embargo, hay un extenso cuerpo de investigación sobre los problemas y reformas de los programas de pensiones en regiones como Latinoamérica, así como una bibliografía emergente sobre cuestiones similares en las economías del ex bloque socialista.<sup>2</sup> Esta sección se basa en bibliografía teórica de países desarrollados, principalmente, pero su material empírico se centra más en las experiencias de países de ingresos medios, que tienen más rasgos en común con Tailandia e Indonesia.

De acuerdo con la teoría de los organismos internacionales y con la retórica política, los fondos de pensiones son un elemento central de los programas de seguridad social, que se preocupan esencialmente por proteger a los grupos sociales vulnerables, como los ancianos, los enfermos y los discapacitados. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la seguridad social como “la protección que la *sociedad* ofrece a sus miembros mediante una serie de medidas *públicas*, para afrontar la tensión económica y social que de otro modo provocaría una interrupción o reducción importante de los ingresos debido a [diversas contingencias, entre ellas] la discapacidad, la vejez y la muerte”.<sup>3</sup>

En teoría, se ha entendido que la función principal de los programas de seguridad social es la redistribución del ingreso y riesgo entre los distintos grupos sociales a lo largo de la vida de los individuos.<sup>4</sup> Si bien la mayoría de los sistemas

<sup>2</sup> Aunque están menos documentados, la estructura y los problemas del sistema de seguridad social de Filipinas son muy similares a los de los países latinoamericanos antes de las reformas.

<sup>3</sup> International Labour Organisation (1984), *Introduction to Social Security*, p. 3. [*Las cursivas son nuestras.*]

<sup>4</sup> N. Barr, “The Pensions Puzzle. Prerequisites and Policy Choices in Pensions Design”, *Economic Issues*, núm. 29. En este trabajo, los programas de seguridad social se definen, en sentido estricto, como el pago de subsidios en efectivo. No incluyen otros aspectos de las políticas sociales,

de seguridad social combina ambas formas de redistribución, sus efectos deben considerarse por separado. Si un programa busca realmente la redistribución hacia los grupos más vulnerables de la sociedad (que no siempre es el caso), es necesario evaluar si esta función no se realizaría mejor mediante un sistema fiscal progresivo (pese al hecho de que muchos países tienen mecanismos de recaudación muy débiles). En la mayoría de los países en desarrollo, sí se realiza a gran escala la redistribución de la seguridad social entre grupos poblacionales, pero los principales beneficiarios de esta redistribución son, casi invariablemente, grupos privilegiados de trabajadores del sector formal, que reciben fondos sustanciales de la sociedad en su conjunto.<sup>5</sup> Los estudios realizados en países como Filipinas, Brasil, México y Egipto han demostrado que los esquemas de seguridad social contribuyen de manera importante a distribuciones del ingreso muy sesgadas.<sup>6</sup> Las experiencias internacionales sugieren que una variedad de factores aumenta la probabilidad de efectos regresivos en la seguridad social (cuadro XI.1). Como se verá más adelante, todos estos rasgos están presentes, en mayor o menor medida, en Indonesia y Tailandia.

La segunda forma de redistribución, en la que los individuos transfieren sus ingresos de las épocas de empleo a las de inactividad, ya sea por edad, enfermedad o alguna otra contingencia, debe entenderse como un proceso totalmente aparte. En esto radica una distinción clave entre los programas de seguridad social de los países desarrollados y en desarrollo. En los primeros, la oferta insuficiente de oportunidades de empleo adecuadas se considera una “contingencia” legítima para el apoyo de la seguridad social y da cuenta de una alta proporción del gasto contra-cíclico.<sup>7</sup> Como es probable que la mayoría de los trabajadores haya pertenecido al sector formal y haya hecho contribuciones destinadas a la seguridad social durante la mayor parte de su vida laboral, esta forma de protección se describe más precisamente como una redistribución entre los años de trabajo y los de retiro, en lugar de una redistribución entre la vida de empleo y la de desempleo.

En los países de ingreso medio, donde el sector formal está más restringido, dar los apoyos para los grupos que no tienen acceso a un ingreso adecuado proveniente de una participación en el mercado conllevaría una redistribución social, de los trabajadores constantes del sector formal hacia los demás, en lugar de un emparejamiento salarial a lo largo de la vida del individuo. En países como Indo-

que a veces se etiquetan como intervenciones de seguridad social, como son los programas de cobertura médica y de entrega de alimentos.

<sup>5</sup> P. Lloyd-Sherlock, “Failing the Needy: Public Social Spending in Latin America”, *Journal of International Development*, núm. 12 (1).

<sup>6</sup> Banco Mundial, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*.

<sup>7</sup> H. Glennester, y J. Hills, “Introduction”, en H. Glennester y J. Hills (eds.), *The State of Welfare. The Economics of Social Spending*.

nesia y Tailandia, el costo potencial de los seguros de desempleo universales y los temores por los efectos complejos que esto podría tener sobre el mercado laboral implican que semejante política se considere inviable. En los países donde sí existe seguro de desempleo, dicha política se limita, generalmente, a grupos con un historial laboral en ocupaciones prestigiosas dentro del sector formal, mientras que el apoyo económico a los grupos sin acceso a un empleo adecuado suele verse como incoasteable.<sup>8</sup> Cuando los países en desarrollo han tratado el tema del desempleo y subempleo, el principal enfoque ha sido el de los programas de creación de empleos estigmatizados y mal pagados.<sup>9</sup>

Las principales contingencias que los programas de seguridad social de los países en desarrollo *declaran* resolver son la vejez y la jubilación. Hasta cierto punto, éstas no son siempre idénticas, sobre todo en algunos países en desarrollo, donde los trabajadores tienen derecho a jubilarse mucho antes de la vejez; mientras que en la mayoría de los países desarrollados se busca cada vez más lo contrario y se alienta a los trabajadores a posponer su jubilación hasta bastante después de los 60 años. Partes importantes de las reformas tailandesas e indonesias proponen fijar la edad de jubilación en 55 años.<sup>10</sup> En realidad, los programas de seguridad social en la mayoría de los países en desarrollo se ocupan de la contingencia de la jubilación, no de la vejez, aunque el discurso de las políticas públicas hace abundante alusión a las necesidades y derechos de los ancianos. Nuevamente, una forma general de protección para la tercera edad implicaría un mecanismo de transferencia social, no un emparejamiento individual del ingreso, aunque, como ocurre con la protección de los desempleados, esto se ve como una opción a la vez ilegítima e incoasteable en la mayoría de los países en desarrollo. Así, incluso en países con niveles relativamente altos de gasto en pensiones, como los países de ingreso medio de Latinoamérica, el Magreb y Medio Oriente, hay proporciones importantes de personas de la tercera edad que quedan completamente desprotegidas.<sup>11</sup> Si bien el envejecimiento de

<sup>8</sup> A. Barrientos, "Latin America: Towards a Liberal-informal Welfare Regime", en I. Gough y G. Wood (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*; y I. Gough, *op. cit.* Una excepción a esta generalización sobre los países en desarrollo es Corea del Sur, que ahora cuenta con un esquema bastante amplio de seguro de desempleo. En casos así, sin embargo, el tamaño relativo de los sectores informal y tradicional es muy pequeño, de modo que fácilmente pueden agruparse junto con los países de la OCDE.

<sup>9</sup> S. Rocha, "Workfare Programmes in Brazil: an Evaluation of their Performance"; y E. Galasso y M. Ravallion, "Social Protection in Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas".

<sup>10</sup> Se espera que las personas de 60 años en Tailandia vivirán en promedio otros 18.3 años, mientras que en Indonesia la cifra es de 16.9 (Organización de las Naciones Unidas, *World Population Ageing 1950-2050*). Se trata de promedios, pues la esperanza de vida de los que han sido trabajadores del sector formal es mayor. Además, se calcula que durante los próximos años aumentará drásticamente la esperanza de vida después de la jubilación en ambos países.

<sup>11</sup> P. Lloyd-Sherlock, *op. cit.*

la población es un fenómeno emergente en todo el mundo en desarrollo, hay pocos indicios de que esto haya generado un impulso político para ampliar la seguridad social.

### Cuadro XI.1

#### Factores que promueven la desigualdad en los programas de seguridad social

Un sistema de financiamiento que es nominalmente contributivo y hermético, pero que en realidad obtiene transferencias sustanciales por numerosos canales, como la absorción del costo de las contribuciones por medio de la inflación de precios o la recepción de transferencias gubernamentales para evitar el colapso financiero.

Un sistema de recaudación poco efectivo, con altos niveles de evasión fiscal, exenciones frecuentes y regulaciones que quedan abiertas a la manipulación; por ejemplo, los aumentos salariales de última hora como una estrategia para minimizar las contribuciones a los esquemas pensionarios de salario final.

Enormes variaciones en la esperanza de vida después de la edad de jubilación entre los distintos grupos de trabajadores protegidos, de modo que los trabajadores más ricos suelen recibir beneficios durante bastante más tiempo que los pobres.

Un mercado laboral laxo y estratificado, con un sector informal muy grande y con bajas tasas de participación femenina en el sector formal y bien remunerado del mercado.

Débil representación política de los grupos que tienen mayores probabilidades de rezagarse en la redistribución regresiva (es decir, los trabajadores pobres, rurales y del sector informal), aparejada a su escaso entendimiento de los efectos potenciales de los programas de seguridad social (que son más fáciles de confundir que otros instrumentos fiscales regresivos).

Un contexto general de control institucional débil, que incluye la presencia de grandes entidades públicas o semipúblicas motivadas principalmente por la búsqueda de ganancias, pero que se presentan como campeonas en la generación de bienestar público.

Por lo tanto, la principal función de los sistemas de seguridad social en los países en desarrollo consiste en ofrecer pensiones privilegiadas a grupos privilegiados de trabajadores del sector formal, generalmente con una gran cantidad de subsidios cruzados de la sociedad en su conjunto. Si logran o no este “loable” objetivo, es otro asunto. Como ya han documentado muy bien el Banco Mundial y otros organismos, los grandes esquemas de pensiones de los países en desarrollo están muy lejos de ser sostenibles —a pesar de que captan ingresos de una variedad de fuentes ilegítimas— incluso han caído en bancarrotas multi-

millonarias.<sup>12</sup> A menudo, el valor real de las prestaciones —con la excepción de los grupos privilegiados de elite— se ha reducido de manera importante por la falta de indexación inflacionaria. En concordancia con su ideología neoconservadora, el Banco Mundial atribuye estas fallas sobre todo a la irresponsabilidad fiscal inherente al sector público. Por lo tanto, su solución favorita es la creación de cuentas de ahorro capitalizadas individualmente y administradas por organizaciones privadas, lo cual, asegura, también acabará con la redistribución social regresiva. Sin embargo, suponer que las organizaciones privadas son inherentemente más eficientes que las públicas en la distribución de los recursos y menos corruptas; es decir, suponer que hay una clara línea divisoria entre la búsqueda de ganancias del sector privado y el nepotismo del sector público tiene más que ver con manuales de economía escritos en Chicago que con las complejas estructuras económicas y políticas de los países en desarrollo.<sup>13</sup> Con la probada participación de algunas instituciones financieras privadas de Tailandia e Indonesia en estafas a gran escala, la fiabilidad de este sector para administrar las pensiones no puede darse por sentada.

Además de desplazar el ingreso entre los grupos sociales o a lo largo de la vida de los individuos, los programas de seguridad social pueden implicar una tercera e importante forma de redistribución: pasar los talones de pago —y del consumo personal inmediato— a grandes inversores institucionales. Tradicionalmente, estos inversores pertenecían al gobierno; el mejor ejemplo es el Central Provident Fund (CPE) de Singapur (ver páginas 242 y 243) y el peor es el de muchos países latinoamericanos, cuyos gobiernos realmente drenaron los fondos de seguridad social durante los años de abundancia.<sup>14</sup> En Indonesia, las experiencias recientes con el programa JAMSOSTEK demuestran la vulnerabilidad del esquema a formas similares de saqueo del sector público. Globalmente, el énfasis ha pasado del manejo estatal de los fondos a su manejo mediante instituciones de inversión privada, que dominan los recientemente establecidos y bastante precarios mercados

<sup>12</sup> Banco Mundial, *op. cit.* y R. Holzmann, “The World Bank Approach to Pension Reform”, *International Social Security Review*, núm. 53 (1), pp. 11-34.

<sup>13</sup> P. Orszag y J. Stiglitz, “Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems”, en R. Holzman y J. Stiglitz (eds.), *New Ideas about Old Age Security. Towards Sustainable Pension Systems in the 21<sup>st</sup> Century*. En publicaciones recientes, el Banco Mundial lamenta los “altos costos administrativos” de las cuentas de pensiones administradas individualmente. Extrañamente, el problema se atribuye a una falla general y rápidamente rectificable del mercado, y no a la corrupción o ineficiencia del sector privado, E. James *et. al.* (2001), “Administrative Costs and the Organization of Individual Account Systems: A Comparative Perspective”, en R. Holzman y J. Stiglitz (eds.), *op. cit.*

<sup>14</sup> P. Lloyd-Sherlock, “Social Insurance Reform in an Ageing World: the Case of Latin America”, Programa de Investigación en Economía del Desarrollo de STICERD, núm. 39; A. Barrientos, *Pension Reform in Latin America*; y G. Huff, “The Developmental State, Government and Singapore’s Economic Development Since 1960”, *World Development*, núm. 23 (8), pp. 1421-1438.

de capital. El mejor ejemplo son las grandes ganancias generadas por los corredores de pensiones chilenos a principios de la década de 1990, y el peor son las prácticas irregulares y no reguladas de entidades similares en muchas economías del ex bloque socialista.<sup>15</sup> Históricamente, la visión del Banco Mundial ha sido considerar que las inversiones del sector privado son inherentemente superiores a las del sector público —aunque se limite sobre todo a la compra de bonos estatales, como en Chile— e ignorar el contexto económico e institucional más amplio dentro del cual esto ocurre. Más recientemente, el Banco Mundial ha reconocido que la volatilidad de los mercados financieros, a nivel global y especialmente en los países en desarrollo, pone en duda la fiabilidad a largo plazo de las ganancias obtenidas durante la vida contributiva de los trabajadores.<sup>16</sup> Hay que preguntarse cómo lidiarían los inversores privados de fondos de pensiones con un golpe financiero semejante al que ocurrió en Asia en 1997.

Además de redistribuir el ingreso entre los sectores sociales, a lo largo de la vida de los individuos y entre distintas formas de inversión y consumo, los programas de seguridad social suelen redistribuir la riqueza a lo largo del tiempo, entre las generaciones. Esto ha sido notorio en los sistemas de reparto de Latinoamérica y Filipinas, que típicamente pasaron de los años de superávit, cuando se fomentaban valores de beneficio insosteniblemente generosos —por la alta proporción de contribuyentes/beneficiarios—, a los años posteriores de déficit —por los bajos rendimientos sobre las inversiones pasadas y las proporciones decrecientes de contribuyentes/beneficiarios—, cuando el valor real de los beneficios quedó muy recortado.<sup>17</sup> En teoría, las cuentas de pensiones financiadas individualmente deberían evitar este efecto generacional, pero en la realidad esto depende del grado en que se respeten a lo largo de las décadas las “reglas financieras del juego” e, indirectamente, del desempeño de los mercados de capitales. Como se verá, también hay una compensación generacional entre los beneficios políticos inmediatos de las extensiones no presupuestadas hacia la seguridad social y los costos finales de cumplir las promesas de hoy, los cuales bien pueden ser absorbidos por las cohortes futuras.

Dado todo lo anterior, ¿por qué los gobiernos de muchos países en desarrollo buscan crear y extender programas de seguridad social? Las respuestas son complejas y probablemente varíen de un país a otro, pero los factores que se mencionan a continuación han desempeñado alguna función en la mayoría de los casos.

En los países desarrollados, la creación de sistemas de seguridad social se suele concebir como un fruto de la lucha obrera, a menudo enfrentada a la opo-

<sup>15</sup> A. Chandler, *Shocking Mother Russia: Democratization, Social Rights and Pension Reform in Russia, 1990-2001*.

<sup>16</sup> P. Orszag y J. Stiglitz, *op. cit.*

<sup>17</sup> P. Lloyd-Sherlock, *op. cit.*

sición del capital privado y de los gobiernos. También hay ejemplos de esta tendencia en algunos países en desarrollo, sobre todo en Latinoamérica, donde los primeros programas de seguridad social se remontan a antes de la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, mientras que la lucha de los trabajadores en los países desarrollados implicó por lo general las acciones de una “vanguardia obrera”, es decir, grupos relativamente poderosos de trabajadores empleados en sectores económicos clave, cuya militancia logró mejores condiciones para la clase trabajadora en su conjunto, por su parte las luchas obreras en los países en desarrollo, cuando llegaron a ocurrir, tomaron por lo general la forma de una “aristocracia obrera”, es decir, grupos de trabajadores relativamente poderosos que buscaban mejorar su posición frente a otros sectores de la clase trabajadora.<sup>18</sup> De hecho, la posición bastante privilegiada de los militantes burócratas en las sociedades donde la mayoría de los trabajadores permaneció en los sectores tradicional e informal implicó que la resistencia obrera fuera más un motor de estratificación socioeconómica que de inclusión social general.

Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo, sobre todo en el sureste asiático, los sindicatos y otras formas de resistencia obrera organizada no han sido particularmente influyentes en las políticas de bienestar. Las más de las veces, los gobiernos han tomado la iniciativa de promover los sistemas de seguridad social. Las dos motivaciones principales para esto han sido formar alianzas políticas con grupos clave de trabajadores —a menudo con miras a desbancar las formas más militantes de resistencia obrera— y captar los ahorros forzados. Por ejemplo, en gran parte de Latinoamérica los esquemas de seguridad social alcanzaron su desarrollo más rápido durante los regímenes autoritarios y antidemocráticos, que los usaron para aumentar la legitimidad y socavar la resistencia, al tiempo que desplegaban una variedad de políticas muy represivas hacia grupos de trabajadores considerados políticamente menos significativos o menos dispuestos a sujetarse a las reglas del juego del régimen.<sup>19</sup> Como se verá más adelante, hay muchos paralelismos entre esto y la experiencia tailandesa de principios de la década de 1990.

En países con programas de pensiones establecidos desde hace tiempo, las prestaciones generosas para los grupos de elite rápidamente generaron déficit. Extender las prestaciones a otros grupos de trabajadores amplió el padrón de contribuyentes —sin aumentar inicialmente los beneficios entregados— y sirvió, así, como un remiendo financiero a corto plazo. En toda Latinoamérica, cuando se alcanzaron los límites de la extensión —es decir, cuando se habían incluido todos los sectores del mercado laboral formal—, ya no era posible ampliar sin

<sup>18</sup> C. Mesa-Lago (1978), *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*.

<sup>19</sup> *Idem*.

llegar al déficit, y los esquemas de seguridad social rápidamente pasaron hacia la bancarrota. Para entonces se habían limitado las oportunidades de reformular sustancialmente los esquemas de seguridad social según patrones más sostenibles. La “industria” de la seguridad social había llegado a representar un poderoso grupo de interés, y los trabajadores temían que cualquier cambio sería para peor. Quizá más que cualquier otro conjunto de instituciones de Estado, los programas de bienestar, como los de seguridad social, son altamente dependientes del camino trazado: una vez echados a andar, los costos políticos y económicos de reestructurarlos son excepcionalmente altos. La experiencia demuestra que los países tienen a lo largo de su historia una sola oportunidad de crear un programa de seguridad social efectivo y que una vez establecido, las barreras para remplazar un sistema fallido con uno mejor suelen ser imposibles de superar. Esto debe ser una lección esencial para países como Indonesia y Tailandia.

En regiones como Latinoamérica, la ampliación de la seguridad social fue impulsada por una combinación de militancia obrera, coyunturas políticas y participación de grupos de interés en la burocracia estatal. Es interesante notar que la influencia de las compañías financieras privadas y los empleadores fue bastante limitada, y que en los debates sobre políticas públicas no se manifestó preocupación por los efectos de la seguridad social sobre los costos de la mano de obra y sobre la competitividad internacional. En parte, esto se debió a que entre las décadas de 1950 y 1980 la mayoría de los países latinoamericanos adoptó una estrategia macroeconómica de proteccionismo comercial e industrialización a cargo del Estado y orientada a la sustitución de importaciones.<sup>20</sup> Esto redujo la participación del capital privado y escudó, temporalmente, a las economías ante la presión internacional. En los países del sureste asiático, como Indonesia y Tailandia, los contextos político y de desarrollo eran muy distintos a los de los países latinoamericanos, y las compañías financieras privadas, tanto locales como internacionales, ejercieron una influencia mucho mayor en las políticas públicas, influencia que sigue siendo evidente: los intereses de los empresarios indonesios tuvieron un efecto notorio en la forma final que adoptó la ley de reforma social. Así, queda claro que si bien hay que aprender ciertas lecciones de la experiencia internacional, la evolución y naturaleza de los programas de seguridad social no puede entenderse sin hacer referencia a una variedad de efectos locales.

Otro conjunto de factores que han favorecido la difusión de los programas de seguridad social en todo el mundo en desarrollo se relaciona con las actitudes de las organizaciones multilaterales y con la noción de que en la seguridad social los fondos contributivos son un requisito para un estado moderno “desarrollado”. Históricamente, la OIT desempeñó el papel central en promover que los países en

20 R. Thorp, *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin American in the 20<sup>th</sup> Century*.

desarrollo establecieran esquemas de seguridad social según el modelo del norte de Europa.<sup>21</sup> Esto se asoció con la expectativa poco realista de que los programas limitados a ciertas secciones de los trabajadores formales se extenderían gradualmente a toda la población trabajadora, sumado esto a la reducción progresiva de los sectores tradicionales e informales.<sup>22</sup> En el centro de este enfoque estaba la creencia un poco ingenua de que los trabajadores protegidos servirían como una vanguardia pionera y no como una aristocracia egoísta. Así, la redistribución regresiva de la riqueza hacia los grupos privilegiados de trabajadores se vio como un efecto desafortunado pero transitorio que conduciría finalmente hacia un arreglo universal y por lo tanto más equitativo. Con algunas pocas excepciones, como Corea del Sur, las predicciones esperanzadas de la OIT sobre la evolución de los mercados laborales en los países en desarrollo no lograron materializarse. Sin embargo, hasta el día de hoy, la organización sostiene la visión de que los países podrán finalmente lograr, de manera gradual y lineal, una cobertura universal. Como reflejo de su origen en los movimientos obreros de los países desarrollados, la OIT sigue percibiendo la seguridad social contributiva como un componente esencial del estado de bienestar y no como un producto de la política facciosa.<sup>23</sup>

Desde la década de 1990, el Banco Mundial ha encabezado el pensamiento mundial acerca de la seguridad social y los sistemas de pensiones. El primer hito fue su publicación “Cómo evitar la crisis del envejecimiento: políticas para proteger a los ancianos y promover el crecimiento económico”.<sup>24</sup> Como en otros documentos, la principal *raison d'être* de los programas de seguridad social se enmarcaba en términos de proteger a un sector vulnerable, el de los ancianos, aunque, como revela un análisis superficial de este y otros documentos posteriores del Banco Mundial, la idea central de las políticas ha sido aprovechar el supuesto potencial de los fondos de pensiones para galvanizar los mercados de capital locales.<sup>25</sup> El Banco Mundial es más cauteloso que la OIT, pues aconseja a los países no precipitarse en establecer esquemas que imiten los de los países occidentales y subraya las ventajas de los sistemas informales de protección social, que podrían ser desplazados por la intervención estatal. El Banco Mundial hace abundantes y

21 D. Strang y P. Chang, “The International Labour Organisation and the Welfare State: Institutional Effects on National Welfare Spending”, *International Organization*, núm. 47 (2), pp. 235-262.

22 P. Lloyd-Sherlock, “The Roles of the Public and Private Sectors in Providing Economic Support for the Elderly”, en P. Lloyd-Sherlock y P. Johnson (eds.), *Ageing and Social Policy: Global Comparisons*.

23 W. van Ginneken, “Extending Social Security: Policies for Developing Countries”, Documento de trabajo, núm. 13.

24 Banco Mundial, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*.

25 P. Lloyd-Sherlock, *op. cit.*

atinadas referencias al fracaso de los sistemas de seguridad social en Latinoamérica y los presenta como lecciones saludables para países como Indonesia. Aun así, es muy positivo en cuanto a los beneficios de las cuentas individuales de ahorro para el retiro administradas de forma privada, como instrumento para la equidad económica y el ahorro forzado. Se hace poca referencia a los peligros de establecer este tipo de esquemas en países con estructuras de gobernabilidad débiles.

Pese a las advertencias sobre la copia de esquemas globales, el Banco Mundial establece un modelo único para la administración y financiamiento de los fondos de pensiones, que declara puede aplicarse en todos los países sin importar sus contextos de desarrollo (los detalles de este “modelo de tres pilares” se describen en el siguiente apartado). Es interesante encontrar que las nuevas propuestas de seguridad social en Indonesia se apartan en varios sentidos esenciales de la norma “multi-pilar” del Banco Mundial, y sorprende la resistencia del Banco a criticar abiertamente las propuestas que no parecen haber aprendido nada de los errores de Latinoamérica.<sup>26</sup>

Por último, los bancos de desarrollo regionales, como el Asian Development Bank, han adoptado una actitud mucho más positiva hacia la extensión de la seguridad social en los últimos años. Esto se ha debido en parte a los efectos sociales de la crisis económica de 1997 y al reconocimiento de que los gobiernos deben participar de manera más proactiva en la generación de bienestar.<sup>27</sup> En parte, refleja la idea del Banco Mundial de las pensiones como motores de los mercados de capitales. Para países como Indonesia, la seguridad social se percibe como una opción en la que todos ganan: se crea una plataforma de protección social y, al mismo tiempo, una pista de despegue para nuevos mercados financieros.<sup>28</sup> Esto contrasta con la idea de las intervenciones de bienestar “tradicionales”, como los subsidios al arroz, que los bancos de desarrollo suelen describir como una fuga total de recursos públicos conducente a distorsiones perjudiciales del mercado.<sup>29</sup>

En países como Tailandia e Indonesia, la influencia del pensamiento internacional y regional se ha dado junto con un proceso bastante superficial de aper-

<sup>26</sup> La página de internet del Banco Mundial para Indonesia incluye “resúmenes políticos” de veinte “temas críticos de política pública” en el país, pero ninguno de ellos se refiere a la seguridad social, lo cual es extraño, dada la intervención que ha tenido el Banco en este asunto a nivel mundial.

<sup>27</sup> I. Ortiz, “Conclusion: Social Protection in Asia and the Pacific”, en I. Ortiz (ed.), *Social Protection in Asia and the Pacific*.

<sup>28</sup> Una línea similar ha adoptado la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que comisionó a Estelle James —hasta hace poco miembro del Banco Mundial y considerada una de las más ortodoxas de su equipo reformista— para producir un documento de antecedentes a las opciones de reforma para Indonesia (E. James, “Reforming Social Security: What Indonesia Can Learn from other Countries?”).

<sup>29</sup> Banco Mundial, “Indonesia: Ideas for the Future. Reducing Poverty”, en <<http://www.worldbank.org.id>>.

tura democrática, la redacción de nuevas constituciones y la aparición de nuevas formas de populismo. En este contexto, acoger nuevos esquemas de seguridad social tiene mucho sentido político sin importar los costos económicos y sociales a largo plazo.

#### LOS MODELOS INTERNACIONALES OCULTAN LA DIVERSIDAD GLOBAL

Al igual que la mayoría de los bancos de desarrollo y los organismos internacionales para el desarrollo (incluso algunos aspectos de la OIT), el Banco Mundial promueve que todos los países, sean de ingreso alto, medio o bajo, adopten una forma de lo que llama “modelo pensionario de tres pilares”:

*Primer pilar:* se financia mediante la recaudación impositiva general y ofrece una pensión mínima garantizada, ya sea de tasa fija o de acuerdo con las necesidades económicas. El Banco Mundial insiste en que este pilar debe tener un “objetivo limitado”, ser “modesto en tamaño” e implicar un compromiso fiscal mucho menor que un esquema de reparto más general.

*Segundo pilar:* es obligatorio, está completamente financiado y es de administración privada. El Banco Mundial sugiere que “un segundo pilar exitoso debe reducir las exigencias al primer pilar”.

*Tercer pilar:* implica planes de ahorro personales y voluntarios que pueden retirarse, además de participar en los otros pilares.<sup>30</sup>

Durante la década de 1990, el Banco Mundial y otras instituciones financieras indispensables siguieron insistiendo en que el segundo pilar debía predominar, dejando el primero como una mínima red de seguridad y el tercero como un complemento opcional. Muchos países latinoamericanos y del ex bloque socialista buscaron reformar sus sistemas de pensiones según estos principios. Sin embargo, los críticos del Banco Mundial rápidamente identificaron muchos problemas asociados con el modelo de los tres pilares, algunos de los cuales son reconocidos por el propio Banco. Primero, queda claro que para ser efectivo, un mercado de pensiones privadas requiere una regulación estatal efectiva, pero queda menos claro por qué los organismos estatales deben ser más confiables e incorruptibles como reguladores de terceros que como proveedores directos de pensiones. Segundo, las afirmaciones de que el modelo de los tres pilares promovería una mayor cobertura de seguridad social no han sido confirmadas por las experiencias nacionales; por el contrario, la reducción del sector formal ha generado caídas sustanciales en la proporción de trabajadores que tendrán dere-

<sup>30</sup> Banco Mundial, *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, p. 16.

cho a recibir pensión en el futuro. Tercero, se subestimaron los costos de pasar de la administración pública de los fondos a su administración privada. A medida que las aportaciones de los trabajadores se canalizan hacia cuentas privadas, los fondos públicos preexistentes se van quedando sin lo necesario para cubrir las pensiones pendientes. En muchos países latinoamericanos, los costos de transición se han financiado principalmente con la recaudación fiscal general, lo cual representa otra forma de distribución inequitativa, de los grupos desprotegidos a los protegidos, así como una enorme carga al gasto público.<sup>31</sup> En algunos casos, como Chile, se calcula que estos costos equivalen a 7% del PIB.

A la fecha, el Banco Mundial sólo ha respondido de manera clara a uno de estos tres conjuntos de problemas: la limitada capacidad de su modelo para ofrecer cobertura a los pobres. Esto llevaría a introducir un nuevo “pilar cero”, que no sería contributivo, sino financiado mediante la recaudación general.<sup>32</sup> El Banco no especifica si estos beneficios deben ser a tasa fija o ajustados a las necesidades de los beneficiarios, pero sí sostiene que sería sencillo ofrecer un beneficio mensual modesto para los individuos mayores de cierta edad —quizás setenta años—, lo cual equivaldría a sólo una fracción de los esquemas contributivos existentes.

Los programas de pensiones sustanciales y no contributivos representan para los adultos mayores pobres una opción muy diferente al modelo contributivo y determinado por la ocupación, que aún predomina en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, cierto número de ejemplos exitosos de este enfoque llevan bastantes años de existencia. Varían desde esquemas bastante limitados e incluso simbólicos, tipo red de seguridad como el de Tailandia (ver más adelante), hasta intervenciones a gran escala con efectos significativos sobre el conjunto de la población de la tercera edad. Ejemplos de esta situación más ambiciosa son los casos de Brasil, Sudáfrica, Botswana y Mauricio.<sup>33</sup> Los rasgos centrales de los fondos de Brasil y Sudáfrica se presentan en el cuadro XI.2. Estudios recientes del Banco Mundial sugieren que programas similares podrían operar con presupuestos inferiores, como de 0.7% del PIB.<sup>34</sup> No obstante, los costos de sostener programas semejantes seguirían pareciendo muy elevados para un país como Indonesia, que sólo dedica un 0.6% del PIB a todo el presupuesto nacional de salud pública. Comparados con los costos *reales* de los programas de pensiones

<sup>31</sup> C. Arza, “Models of Pension Policy and Pension Reform: Distributional Principles, Ideas and the Three-Pillar Approach”, trabajo presentado en el taller ESRC sobre políticas sociales en América Latina.

<sup>32</sup> R. Holzmann *et al.*, *Old-Age Income Support in the 21<sup>st</sup> Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*.

<sup>33</sup> A. Barrientos y P. Lloyd-Sherlock, *Non-Contributory Pensions and Social Protection*, Ginebra, OIT/International Financial and Actuarial Service, documento de Trabajo, núm. 12, del seminario “Issues in Social Protection”.

<sup>34</sup> R. Holzmann *et al.*, *op. cit.*

contributivos y su mínimo efecto sobre los pobres, los esquemas no contributivos pueden parecer una opción más deseable.<sup>35</sup> Aun así, existen fuertes razones para suponer que, más que cualquier esquema de pensiones, sea contributivo o no, mejorar los servicios básicos de salud sería una vía más eficiente para aumentar la calidad de vida de los ancianos pobres.

Cuadro XI.2  
Rasgos sobresalientes de los programas  
de pensiones no contributivos de Brasil y Sudáfrica

	<i>Derechos</i>	<i>Valor mensual (dólares)</i>	<i>Número de beneficios entregados</i>	<i>Costo estimado (% PIB)</i>
Brasil	Según necesidades	108	6.2 millones	1.3
Sudáfrica	Universal	80	1.8 millones	2.3

Fuente: Adaptado a partir de Barrientos y Lloyd-Sherlock, *Non-Contributory Pension and Social Protection*.

Los esquemas no contributivos, como los que existen en Brasil y Sudáfrica (véase el cuadro XI.2), ofrecen una alternativa importante al modelo estándar de tres pilares. Otra alternativa son los fondos providentes; el más exitoso y mejor conocido es el CPF de Singapur, una entidad administrada por el Estado, otorga cuentas de ahorro administradas individualmente y por completo capitalizadas, que se invierten únicamente en bonos del gobierno. Estos bonos generan tasas de interés nominales para los afiliados, que se cree son un poco menores que los réditos reales sobre las inversiones del gobierno —estas últimas no son públicas—. El CPF ha logrado generar tasas bastante altas de ingresos para los contribuyentes durante un periodo de varias décadas y ha evitado los problemas de los fondos privados poco regulados.<sup>36</sup> Se cree que los niveles de interés reales generados por

<sup>35</sup> Tales costos no incluyen sólo las contribuciones del Estado a fondos como TASPEN (ver páginas 248 y 249), sino una variedad de otras contribuciones indirectas, que pueden incluso ser más sustanciales. Por ejemplo, sería poco probable que los sueldos de los servidores públicos fueran tan elevados si no tuvieran que contribuir a los esquemas de pensiones, de modo que es engañoso sostener que estas contribuciones se cargan únicamente al individuo y no al Estado. De manera similar, la inflación de precios puede representar un efecto indirecto en los fondos de los sectores privados.

<sup>36</sup> R. Charlton y R. McKinnon, *Pensions in Development*.

los activos del CPF superan los que se entregan a los afiliados —alrededor de 4% en años recientes—. Esto resulta prometedor para la sostenibilidad del CPF a largo plazo. Se dice que el misterio que rodea las tasas de interés reales ha protegido al CPF de las presiones políticas para aumentar las tasas nominales de interés y para ofrecer un margen de prestaciones más generoso.<sup>37</sup> La brecha entre las dos tasas de interés implica que el CPF es más que un instrumento de ahorro forzado, pues representa un importante “impuesto implícito” para los trabajadores y empleadores.<sup>38</sup> Esto ha sido un factor clave para que los gobiernos sucesivos hayan podido mantener bajas las tasas de otras formas impositivas.

Pese a su efectividad, el grado en que el CPF representa un modelo a seguir para países como Tailandia e Indonesia sigue sujeto a duda. Primero, este esquema ha sido menos efectivo en llegar a los ancianos pobres: sólo alrededor de la mitad de la población de 65 años o más recibe realmente una pensión.<sup>39</sup> Segundo, el CPE tiene mucho en común con el esquema JAMSOSTEK que ya opera en Indonesia, pero que es criticado porque genera bajos réditos y por el manejo corrupto de los fondos (ver páginas 249-251). Es claramente peligroso suponer que un mecanismo que funciona bien en un contexto de buen control institucional será igualmente efectivo en un contexto de escaso control. De hecho, hay buenas bases para preguntarse si todo el paradigma de los sistemas de seguridad social formalizados es de alguna utilidad en un país tan asolado por la corrupción y las prácticas desviadas como Indonesia.

Las siguientes dos secciones revisan la experiencia de las “reformas” de seguridad social en Tailandia e Indonesia, a partir de las ideas expuestas hasta ahora.

#### TAILANDIA: ¿ES SOSTENIBLE LA EXPANSIÓN RADICAL?

Históricamente, Tailandia ha sido un caso característico de los regímenes liberales de bienestar, con bajos niveles de gasto público en políticas sociales dirigidas al ingreso promedio per cápita y un *ethos* que delega en las familias y los empleadores la tarea de proporcionar bienestar.<sup>40</sup> En 1997, el gasto social total fue de apenas 5.9% del PIB, y el financiamiento privado dio cuenta de un poco más de

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> P. Heller, “Rethinking Public Pension Reform Initiatives”, Documento de Trabajo, WPS/98/61.

<sup>39</sup> A. Barrientos, “Latin America: Towards a Liberal-informal Welfare Regime”, en I. Gough y G. Wood (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*.

<sup>40</sup> M. Ramesh, “The State and Social Security in Indonesia and Thailand”, *Journal of Contemporary Asia*, núm. 30 (4), pp. 534-546; y M. G. Asher, “The Future of Retirement Protection in Southeast Asia”, *International Social Security Review*, núm. 51 (1), pp. 3-30.

la mitad del financiamiento para los sectores de educación y salud.<sup>41</sup> En cuanto a la seguridad social, las propuestas de establecer programas a gran escala se remontan a 1932, con numerosas iniciativas de ley presentadas y a veces aprobadas por el congreso durante las siguientes décadas.<sup>42</sup> Muy pocas de estas iniciativas fueron aprobadas y aún menos entraron en vigor. Fueron excepciones importantes el Acta de Pensiones para los Funcionarios de Gobierno (1951), que ofrece prestaciones a los servidores públicos jubilados, y el Fondo de Compensación de los Trabajadores (1974), que ofrece protección ante una serie de contingencias, sin incluir el desempleo o la jubilación. Desde la década de 1980, el Estado tomó medidas para promover que los empleadores privados crearan fondos providentes, pero se negó a participar en ellos de manera directa ni en el financiamiento ni en la administración. Un estudio sobre envejecimiento realizado en 1986 por la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) reveló que la pensión era la principal fuente de ingreso sólo para 5% de los hombres de la tercera edad y sólo 1% de las mujeres.<sup>43</sup>

Antes de 1990, la seguridad social y el derecho a pensión estaban restringidos a los servidores públicos. De acuerdo con un estudio de 1998 sobre los trabajadores, había en Tailandia alrededor de 2.4 millones de empleados de gobierno, equivalentes a 7% de toda la población activa.<sup>44</sup> Estos trabajadores estaban protegidos por dos sistemas distintos: el sistema original de pensiones creado en 1951 y el Fondo de Pensiones del Estado (GPF, por sus iniciales en inglés), de creación más reciente. El primero es un esquema de beneficios definidos, con pensiones del 100% del sueldo promedio de los trabajadores durante los últimos cinco años de servicio. Se financia con un sistema de reparto, completamente con presupuesto estatal. Los servidores públicos afiliados a este sistema de pensiones que han estado en servicio continuo por 25 años tienen derecho ya sea a una indemnización global al jubilarse, o bien a una pensión mensual. Los empleados públicos que han estado en servicio mínimo diez años, pero menos de 25, sólo tienen derecho a la indemnización global.

Dados los aumentos pronosticados en el número de empleados públicos jubilados —debido a los aumentos en la contratación del sector público y en la

41 I. Gough, "The East Asia: The Limits of Productivist Regimes", en I. Gough y G. Wood (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*.

42 B. Schramm, "Explaining Social Policy: the Development of Social Security in Thailand", ponencia presentada en el taller internacional "Políticas de Bienestar Asiáticas en Respuesta a la Crisis de 1997".

43 G. J. Hugo, "The Changing Urban Situation in Southeast Asia and Australia: Some Implications for the Elderly", Documento presentado en la International Conference on Aging Populations in the Context of Urbanization.

44 J. Knodel *et al.*, "Ageing in Thailand: an Overview of Formal and Informal Support", en D. Phillips (ed.), *Ageing in the Asia-Pacific Region. Issues, Policies and Future Trends*.

esperanza de vida de la edad de jubilación—, el gobierno comenzó a preocuparse cada vez más por las responsabilidades fiscales, a largo y mediano plazo, de mantener este sistema de pensiones. Esto dio lugar al establecimiento de un nuevo programa, el GPF, en 1996. Para 2000, el GPF tenía alrededor de 1.5 millones de afiliados, más de la mitad de los trabajadores del sector público. Este esquema de aportación es definido y está completamente financiado. Las tasas de aportación para el GPF son de 3% para los trabajadores y 3% para el gobierno. En teoría, las pensiones deberían ser equivalentes al valor de las contribuciones acumuladas más los intereses generados menos una cuota administrativa “mínima”. Así, es probable que sean menores a los montos pagados con el esquema anterior. Los contratados antes del establecimiento de este esquema pudieron elegir entre el sistema anterior y el nuevo —aunque es poco probable que optaran por el segundo—, mientras que los nuevos empleados sólo tienen la segunda opción. Como en el sistema de pensiones original, el derecho a una indemnización global o a una pensión mensual depende del tiempo de cotización del trabajador. Es probable que las anualidades pagadas por el GPF sean menos generosas que en el sistema anterior (tanto en términos absolutos como en razón de los ingresos anteriores). Para compensar parcialmente esto, los afiliados al GPF que acumulen al menos 25 años de servicio recibirán tanto la pensión como la indemnización, sin necesidad de elegir entre una y otra.

Los esquemas de seguridad social para trabajadores ajenos al gobierno se remontan a 1990, cuando se aprobó por unanimidad una nueva ley que exigía a todos los empleados de compañías con veinte trabajadores o más afiliarse al Fondo de Seguridad Social (SSF), administrado por el Estado. Schramm sostiene que la aparición de esta reforma refleja una coyuntura política única.<sup>45</sup> No fue promovida principalmente por los sindicatos o alguna forma de movimiento obrero: estas instancias estaban debilitadas, fragmentadas y escasamente representadas por los partidos políticos, que actuaban más a partir de personalidades individuales que de agendas políticas coherentes y basadas en intereses de clase. Schramm observa que los rápidos cambios socioeconómicos durante los años del *boom* “habían generado un cambio de mentalidad entre los tomadores de decisiones, burócratas, empresarios, académicos y medios de comunicación. Hacia finales de la década de 1980, casi nadie cuestionaba los beneficios de un sistema de seguridad social”.<sup>46</sup> La reforma de la seguridad social se convirtió en una pieza clave de negociación en el conflicto político entre la administración civil de Chatchai y la Cámara de senadores, dominada por el ejército. Este conflicto llevó a un violento golpe militar en 1991, pero el ejército no anuló la ley de seguridad social de 1990. Como había ocurrido con los regímenes militares de Latinoamérica

<sup>45</sup> B. Schramm, *op. cit.*

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

rica, la seguridad social se convirtió en un instrumento indispensable para que la administración autoritaria diluyera la resistencia política y mantuviera la disciplina laboral. De hecho, la implementación del SSF fue expedita: a los seis meses de aprobada la ley, ya se estaban recaudando las aportaciones.

El SSF asegura una tasa de reintegro de 15% del salario regulador (promedio del sueldo básico durante los últimos cinco años de servicio) a partir de 15 años de cotización, con otro 1% por cada año adicional. Los afiliados que hayan cotizado durante menos de 15 años y que se retiren a la edad de 55 recibirán una indemnización equivalente a sus aportaciones más intereses. El SSF se capitaliza con aportaciones tripartitas: de los trabajadores, las empresas y el gobierno. El monto se estableció originalmente en 1% del salario del trabajador. En 1998, como respuesta a la crisis asiática, la ley de seguridad social de 1990 se modificó para permitir que el gobierno se retirara de su participación en la capitalización del fondo, como una manera de reducir sus responsabilidades futuras. En 2000 y 2001, la tasa de capitalización se aumentó a 2 y luego 3%, excepto la aportación del gobierno, que permaneció en 1 por ciento.

Desde su entrada en vigor, el SSF se ha ido extendiendo gradualmente a trabajadores de empresas más pequeñas, al menos en teoría. En 1997, antes de estallar la crisis asiática, alrededor de 6.1 millones de trabajadores, equivalentes a 18% de la población activa, se afiliaron a este programa. Luego la cifra cayó ligeramente, a un total oficial de 5.9 millones en 2001.<sup>47</sup> Parecería que los esfuerzos por extender la cobertura a las microempresas y al sector informal sólo han tenido un éxito limitado, pese a la insistencia de organizaciones como la OIT en que los gobiernos prioricen estos temas. Tailandia sigue estando lejos de lograr su objetivo declarado de una cobertura universal en seguridad social.

El SSF presenta una serie de debilidades estructurales que ponen en duda su sostenibilidad financiera a mediano plazo y su capacidad para ofrecer a los afiliados futuros algo parecido a la tasa de reintegro que ahora promete. Dado el tiempo de arranque necesario para las aportaciones, este programa no pagará pensiones durante al menos doce años, de modo que el realismo de los arreglos de financiamiento no es en este momento una preocupación política urgente. Como aún no está pagando pensiones, el SSF se encuentra ahora en superávit. Sin embargo, podría pasar rápidamente a un estado de déficit en cuanto comience a pagar prestaciones. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional calculan que se requerirá una tasa de aportación de 13% para poder cumplir las promesas pensionarias, cuando la tasa corriente es de sólo 7 por ciento.<sup>48</sup> Las inversiones para todos los fondos de seguridad social están altamente reguladas y

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> Banco Mundial, "Pension Systems in East Asia and the Pacific. Annex B11: Country Profile for Thailand".

se concentran en carteras de bajo riesgo y bajos réditos, lo cual puede reducir aún más su capacidad de cumplir con responsabilidades futuras. Además, las aportaciones se evaden de manera generalizada: se calcula entre 25 y 40 por ciento.<sup>49</sup> Las aportaciones son altamente sensibles al contexto económico más amplio y cayeron 35% en 1997. Hay otros problemas más específicos, como haber fijado la tasa de reintegro en los últimos cinco años de sueldo, lo cual genera el incentivo de pagar a los trabajadores sueldos desproporcionadamente altos durante este periodo y cantidades menores durante los años precedentes. El Banco Mundial y otras instancias han expresado su preocupación en cuanto a la competencia del personal del SSF para administrar un programa tan amplio creado de manera tan rápida.<sup>50</sup> No se hacen comentarios acerca de la transparencia en la administración del fondo ni de los peligros de la interferencia política y la corrupción, pero el historial de ingobernabilidad de otras instituciones tailandesas es un motivo de preocupación.<sup>51</sup>

Además de ser económicamente insostenible, es evidente que los distintos componentes de la infraestructura de seguridad social de Tailandia ejercen un fuerte efecto de distribución regresiva. Es altamente inequitativo que el sistema de pensiones para servidores públicos anterior al GPF se siga financiando por completo con presupuesto estatal, pues representa un flujo importante de fondos públicos a un grupo de trabajadores bastante privilegiado, aunque a menor escala desde la introducción del GPF. Si estos fondos se redirigieran a programas de asistencia social, podrían tener un efecto positivo en los sectores más pobres y vulnerables de la población. Los efectos distributivos del GPF y el SSF aún están por verse, pero son remotas las probabilidades de que lleven a una redistribución progresiva hacia trabajadores de bajos ingresos o que produzcan algún beneficio para grupos vulnerables, como el de los ancianos pobres.<sup>52</sup> El SSF parecería encarnar muchas de las debilidades de los esquemas de pensiones latinoamericanos

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> P. Phongpaichit y S. Piriyaarangsang, *Corruption and Democracy in Thailand*.

<sup>52</sup> Desde 1993, el gobierno tailandés ha operado un pequeño programa de pensiones sociales de emergencia dirigidas a personas de la tercera edad sin prestaciones de ningún tipo ni otro medio de sustento, incluido el apoyo de la familia. Esto se ha extendido poco a poco, pero sigue estando lejos de ser una protección universal para los ancianos; Lloyd-Sherlock, "Old Age, Poverty and Economic Survival: Rural and Urban Case Studies from Thailand", *Department for International Development Research Report*. Actualmente se entregan cerca de 318 000 pensiones de emergencia, equivalentes a sólo 6% de la población a partir de 60 años de edad. Este sistema discrimina a los ancianos que residen en comunidades pobres. El valor de las pensiones es inferior a diez dólares mensuales, lo cual no cubre las necesidades básicas de las personas mayores. El esquema se financia con la recaudación impositiva general y se administra por medio del Departamento de Bienestar Público, que no tiene vínculos con el GPF o el SSF; por lo tanto, no debe considerarse parte de la infraestructura general de seguridad social de Tailandia.

previos a las reformas. Las promesas insostenibles de pensiones futuras pueden llevar a demandas legales por parte de afiliados inconformes —como ha ocurrido en muchas partes de Latinoamérica—. También es probable que generen un clima de falsa confianza en relación con la seguridad social para la vejez, y que la consiguiente desilusión sea tal que socave la confianza pública en cualquier tipo de esquema de seguridad social, con lo que se anularía la posibilidad de sustituir el SSF con un programa más sostenible y equitativo. En cambio, el GPF no hace promesas concretas de beneficios futuros. Sin embargo, el grado de influencia que siguen teniendo los empleados públicos sobre las políticas de gobierno (como lo demuestra la supervivencia del costoso y privilegiado Esquema de Servicios Médicos para Servidores Públicos) sugiere que será irresistible la presión política para obtener pensiones generosas, sin importar el desempeño a largo plazo de las inversiones del GPF.

#### INDONESIA: EL ESPEJISMO DE LA REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo con la Constitución de 1945 de Indonesia, recibir seguridad social es un derecho ciudadano y responsabilidad del gobierno. En realidad, hasta hace poco, el sistema de seguridad social era embrionario, incluso comparado con otros países en desarrollo. Las principales formas de seguridad social de Indonesia son un fondo providente obligatorio para los trabajadores del sector privado (JAMSOSTEK) y distintos esquemas obligatorios para los servidores públicos (TASPEN), los miembros de las fuerzas armadas y la policía.<sup>53</sup> Sólo 10% de los trabajadores indonesios está afiliado a algún programa de seguridad social.<sup>54</sup>

Las pensiones para los servidores públicos se remontan a 1969. Ahora, TASPEN ofrece a sus afiliados un seguro médico, una liquidación por retiro y una pensión mensual. La edad de jubilación de los empleados públicos, 56 años, es baja según los parámetros internacionales. Hasta 1994, todas las prestaciones se cubrían completamente con presupuesto público, pero desde ese año se cubren en parte con una deducción de 4.75% sobre la nómina. Aun así, a finales de la década de 1990 se calculó que las aportaciones directas del gobierno seguían

<sup>53</sup> Además, existen varios esquemas de pensiones privadas voluntarias, que se expandieron durante la década de 1990 hasta proteger alrededor de 3 millones de trabajadores, equivalente a 12% del sector formal; M. G. Asher, *Indonesia: Pension Systems in East Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities*, Documento de trabajo, núm. 14, seminario Issues in Social Protection. Por su parte, los veteranos de guerra tienen derecho a prestaciones mensuales a partir de los 60 años de edad.

<sup>54</sup> A. Arifianto, "Social Security Reform in Indonesia: an Analysis of the National Social Security Bill", documento de Trabajo del SMERU Research Institute, septiembre.

representando cerca de 80% de los ingresos de TASPEN.<sup>55</sup> Se calcula que los costos administrativos equivalen a 7% del presupuesto total, un monto relativamente alto según los estándares internacionales.<sup>56</sup>

TASPEN ofrece pensiones generosas a partir de los 20 años de servicio. La pensión mensual se calcula en 2.5% del salario básico, multiplicado por los años de servicio. Una vez incluida la indemnización, esto representa una tasa de reintegro de entre 75 y 100% del salario final. La afiliación a TASPEN ha aumentado de manera importante en los últimos años, como reflejo del aumento en la contratación pública. Entre 1989 y 2001, el número de afiliados pasó de 3.7 a 5.7 millones, alrededor de 4% de la población activa. Igualmente, el número de pensionados de TASPEN ha aumentado de 1.5 a 2 millones.<sup>57</sup> De acuerdo con Ramesh, se esperaba que para 2006 las pensiones proyectadas hubieran excedido las aportaciones y que los activos totales se agotaran poco después de eso.<sup>58</sup> Como en Tailandia, los costos políticos de reducir de manera sustancial las prestaciones de los empleados públicos pueden ser tales, que el Estado tenga que soportar una creciente carga fiscal con tal de mantener la generosidad del esquema.

TASPEN presenta problemas de inequidad e insustentabilidad semejantes a los del GPF tailandés. Su financiamiento con recursos gubernamentales representa un enorme flujo de fondos hacia un grupo de trabajadores que quizá no ganan tanto como sus colegas en el sector privado, pero que aun así están en una posición mucho mejor que la mayor parte de los trabajadores del país. El aumento en la esperanza de vida a partir de los 55 años provocará grandes aumentos en este apoyo, que será difícil de mantener.

El esquema obligatorio de seguridad social para los empleados del sector formal privado comenzó en 1977 como ASTEK; ofrecía un seguro por accidentes laborales, seguro de vida antes de la jubilación y una liquidación por retiro. En 1992, ASTEK fue transformado en JAMSOSTEK y comenzó a ofrecer una variedad de prestaciones médicas.<sup>59</sup> La liquidación se financia según un esquema de aportaciones definidas, de modo que los trabajadores obtienen sus ahorros acumulados más intereses a los 55 años de edad. El esquema se limita a un emparejamiento del ingreso a lo largo de la vida del trabajador y no conlleva

<sup>55</sup> M. G. Asher, “The Future of Retirement Protection in Southeast Asia”, *International Social Security Review*, núm. 51 (1), pp. 3-30.

<sup>56</sup> M. G. Asher, *Indonesia: Pension Systems in East Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities*, documento de trabajo, núm. 14, seminario Issues in Social Protection. Los costos administrativos del fondo de pensiones militares son aún más elevados, hasta de 12 por ciento.

<sup>57</sup> T. T. H. Tambunan y B. Purwoko, “Social Protection in Indonesia”, en E. Adam, M. von Hauff y M. John (eds.), *Social Protection in Southeast and East Asia*, pp. 21-73.

<sup>58</sup> M. Ramesh, “The State and Social Security in Indonesia and Thailand”, *Journal of Contemporary Asia*, núm. 30 (4), p. 536.

<sup>59</sup> T. T. H. Tambunan y B. Purwoko, *op. cit.*

un elemento redistributivo explícito. El Estado no hace ninguna aportación directa a la indemnización, que se financia en el nivel de 5.7% de un sueldo mensual básico (3.7% proviene de los empleadores y 2% de los trabajadores).<sup>60</sup> La tasa de reintegro ofrecida por estas indemnizaciones es mucho menor que en el caso de TASPEN. De acuerdo con Asher, incluso haciendo suposiciones optimistas sobre los réditos de las inversiones durante los próximos 35 años, las indemnizaciones de JAMSOSTEK seguirían representando un nivel de reintegro de sólo 10%, si se calcula según una base anualizada.<sup>61</sup> Un informe reciente de la OIT calcula que el valor promedio de la indemnización global sería equivalente a 8.5 meses del salario mínimo.<sup>62</sup> Las razones de que la tasa de reintegro sea tan baja son las siguientes:

- Se cree que más de la mitad de los miembros está aportando en el nivel del salario mínimo.<sup>63</sup> Se cree que muchos de estos trabajadores reciben una gran parte de su ingreso de incentivos y bonos, que no causan aportación.
- En teoría, los miembros pueden retirar sus fondos a los cinco años de haberse afiliado si quedan desempleados. Esto ha cobrado importancia a medida que el mercado laboral se desestabiliza. De acuerdo con el director operativo de JAMSOSTEK, casi la mitad de los trabajadores afiliados al fondo estaban desempleados para principios de 2005.<sup>64</sup>
- Los fondos han estado mal invertidos y los costos administrativos han sido muy elevados 11% del ingreso. Asher observa que los afiliados habrán obtenido réditos bastante más elevados que los ofrecidos por JAMSOSTEK si simplemente hubieran depositado sus aportaciones en el banco.<sup>65</sup> Las inversiones están muy reguladas y se canalizan principalmente hacia cuentas bancarias y bonos del gobierno, que ofrecen réditos bajos. El gobierno le exige a JAMSOSTEK el pago de un dividendo anual por cualquier rédito sobre inversiones, lo cual drena aún más sus activos. También, JAMSOSTEK ha recibido acusaciones

<sup>60</sup> El Estado contribuye al seguro médico de JAMSOSTEK, pero sólo lo ha hecho de manera limitada e inconsistente.

<sup>61</sup> M. G. Asher, *op. cit.*

<sup>62</sup> International Labour Organisation, *Social Security and Coverage for All: Restructuring the Social Security Scheme in Indonesia - Issues and Options.*

<sup>63</sup> I. Gough, *Securing Social Protection in Indonesia*, informe inédito.

<sup>64</sup> "Government to reinforce social security reforms", *The Jakarta Post*, 5 de febrero de 2005.

Irónicamente, se puede argumentar que este aspecto del sistema contradice la afirmación anterior de que los programas de seguridad social en los países en desarrollo tienden a excluir el seguro de desempleo. Sin embargo, el monto de la prestación sería muy bajo, y los trabajadores están obligados a compensar más adelante el seguro de desempleo con la seguridad laboral. Además, Berman y Wiradi, en su obra *Good Times and Bad Times in Rural Java*, encontraron casos de trabajadores a quienes se les habían negado estos apoyos a pesar de que calificaban.

<sup>65</sup> M. G. Asher, *Indonesia: Pension Systems in East Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities*, documento de trabajo, núm. 14, seminario Issues in Social Protection.

de corrupción y mala administración. Durante el gobierno de Suharto, algunos de los fondos presuntamente se utilizaron para apoyar al Banco Central y frenar la devaluación.<sup>66</sup> Como en el caso del CPF de Singapur, JAMSOSTEK no ofrece estados de cuenta ni informes de inversión, lo cual no contribuye a aumentar la confianza pública en sus operaciones.<sup>67</sup>

- Quizá no sorprenda que los niveles de cumplimiento sean muy bajos. En teoría, todas las empresas con diez trabajadores o más están obligadas a afiliarse, o bien aquellas con una nómina mensual de más de un millón de rupias (equivalente a US\$109). Sin embargo, se calcula que para 1998 sólo se habían afiliado 57% de las empresas con estas condiciones.<sup>68</sup> Además, se cree que muchas empresas no declaran toda su nómina con el fin de evadir las aportaciones,<sup>69</sup> y han sido completamente inútiles los esfuerzos del Departamento de Recursos Humanos (DEPNAKER) para reducir la evasión.

Los efectos distributivos de JAMSOSTEK son menos evidentes que los de TASPEN, pero es probable que actúen en contra de los trabajadores con empleos mal pagados e inseguros quienes hacen algunas aportaciones en determinados momentos, pero que luego pueden tener dificultades para recuperar estos fondos al retirarse o quedar desempleados.<sup>70</sup> Además de su administración sospechosa, un problema central de JAMSOSTEK es que puede llevar a los trabajadores a creer que están protegiéndose adecuadamente para el retiro, cuando en realidad el monto de su indemnización será mucho menor de lo que requerirán para vivir.

El colapso social por la crisis económica asiática de 1997, junto con un presunto regreso al gobierno democrático, alentaron amplias demandas populares de un sistema de seguridad social más amplio. En 2001, durante la sesión anual de la Asamblea Legislativa del Pueblo Indonesio, se exigió al presidente desarrollar un nuevo sistema de seguridad social universal. La Constitución nacional enmendada declara grandiosamente que “el Estado desarrollará un sistema de seguridad social para todo el pueblo, empoderará a los débiles y desaventajados en la sociedad de acuerdo con la dignidad humana (Artículo 34, Cláusula 2 de la Enmienda de 2002)”.

En 2002 se formó un comité para redactar una iniciativa de ley que introdujera un sistema nacional de seguridad social. El Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) y la OIT se interesaron en la reforma y presentaron sus

<sup>66</sup> *Idem.*

<sup>67</sup> A. Arifianto, “Social Security Reform in Indonesia: an Analysis of the National Social Security Bill”, documento de Trabajo del SMERU Research Institute, septiembre.

<sup>68</sup> T. T. H. Tambunan y B. Purwoko, *op. cit.*

<sup>69</sup> M. G. Asher, *op. cit.*

<sup>70</sup> J. Breman y G. Wiradi, *Good Times and Bad Times in Rural Java.*

recomendaciones.<sup>71</sup> Tal y como la elaboró originalmente el comité encargado, la propuesta de ley —conocida más comúnmente como “el documento académico”— incluía algunos “principios orientadores” algo ambiguos: igualitarismo (con redistribución explícita de los trabajadores ricos a los pobres), universalidad (incluida la cobertura de los trabajadores del sector informal) y prestaciones que cubrirían las necesidades de subsistencia “de acuerdo con el desarrollo de la nación indonesia”. El “documento académico” también proponía que TASPEN, JAMSOSTEK y los fondos del ejército y la policía se reunieran bajo una nueva organización más amplia, la NSSPAS: Agencias Nacionales Proveedoras de Seguridad Social. Esta nueva instancia tendría la responsabilidad general de administrar los fondos, recaudar las aportaciones, invertirlos y entregar los beneficios. El documento consideraba que la NSSPAS operaría luego a nivel regional, ya no nacional, de acuerdo con la política más amplia de autonomía regional vigente en Indonesia.<sup>72</sup>

Sin embargo, el “documento académico” también contenía algunos elementos precautorios al subrayar que el progreso hacia la cobertura universal sería un proceso gradual sujeto a las condiciones socioeconómicas y a la “factibilidad del programa” —con un plazo hipotético de 25 años para su realización—. Establecía también que se daría mayor prioridad a los programas de seguridad médica que a los de pensiones. Igualmente, preveía que la unificación institucional podía tardar hasta una década en completarse y que, mientras tanto, TASPEN, JAMSOSTEK y las otras agencias de seguridad social seguirían operando de manera autónoma dentro de la NSSPAS.

Como era de esperarse, el “documento académico” y la iniciativa de ley proponían que el sistema de pensiones se ajustara finalmente al modelo de los tres pilares del Banco Mundial. El primer pilar garantizaría las pensiones a las personas mayores de 55 años siempre y cuando hubieran cotizado al menos 15 años.<sup>73</sup> Se pagaría un beneficio fijo de 70% del salario mínimo —los dependientes económicos recibirían entre 40 y 60 por ciento—. <sup>74</sup> Las aportaciones de los trabajadores del sector formal se fijarían en un monto no determinado en el documento, el cual se repartiría de manera equitativa entre trabajadores y empleadores. Las aportaciones del sector informal y de los trabajadores independientes se calcularían según una tarifa fija y abarcarían ambos pilares. Las aportaciones

71 Asian Development Bank, “Supporting Financial Governance and Social Security Reform in Indonesia”, en <<http://www.adb.org>>, 10 de diciembre de 2002; e International Labour Organisation, *op. cit.*

72 A. Arifianto, *op. cit.*

73 Quienes hubieran cotizado durante menos tiempo recibirían sus aportaciones más intereses en forma de una indemnización global.

74 Los viudos y viudas seguirían recibiendo sus pensiones hasta la muerte; los hijos la perderían al casarse o al obtener un trabajo de tiempo completo o al cumplir 23 años.

de los pobres y los desempleados (como sea que se definan estos sectores) serían cubiertas directamente por el gobierno. En principio, el primer pilar parecería estar ofreciendo un conjunto muy generoso de derechos, incluida una edad de jubilación baja, lo cual contradice la recomendación del Banco Mundial de tener un primer pilar restringido. También parecería que el primer pilar podría generar una importante redistribución de la riqueza de los trabajadores del sector formal hacia los informales y los pobres. Sin embargo, el esquema del primer pilar propuesto por el “documento académico” está lejos de ser universal, pues hoy realmente sólo una minoría de los trabajadores indonesios cotiza durante 15 años de su vida laboral, y no hay motivos para creer que esta cifra aumentará de manera sustancial en el futuro previsible. Por lo tanto, los “pobres y desempleados” no son los “más pobres” ni los que padecen desempleo o subempleo crónico. El “documento académico” no hace referencia a la necesidad de establecer un “pilar cero” no contributivo para estos grupos.

El segundo pilar, conocido como Programa de Ahorro para la Vejez, sería un programa totalmente financiado y de contribuciones definidas. Sin embargo, diferiría del enfoque estándar del Banco Mundial en que sería administrado por la NSSPAS y no por empresas privadas en régimen de competencia. Al jubilarse, los afiliados recibirían una indemnización global en lugar de una pensión mensual. También tendrían derecho a hacer retiros de su fondo de ahorro hasta cinco años antes de jubilarse.

En general, el “documento académico” y la iniciativa de ley a que dio lugar presentan una combinación confusa de precisión y vaguedad. El documento ofrece detalles bastante precisos sobre el nivel de la tasa fija ofrecida en el primer pilar, pero no se atreve a establecer, ni siquiera a estimar, las tasas de aportación necesarias para sostener el nuevo sistema. Tampoco aclara cómo lograría el gobierno cubrir las aportaciones de los pobres y desempleados: este recurso podría provenir del presupuesto general o de alguna otra fuente, como los excedentes generados por la NSSPAS. En general, el documento proporciona una promesa distante de un mundo mejor con seguridad social universal e igualitaria, pero no hace nada por establecer mecanismos específicos para realizar este ideal en el futuro cercano. Se dejan para leyes posteriores y para alguna fecha no establecida las decisiones políticas sobre las cantidades que tendrían que pagar los trabajadores y los empleadores, así como la medida en que tendrían que subsidiar en teoría el bienestar de los trabajadores más pobres. Mientras tanto, JAMSOSTEK y TASPEN seguirían funcionando en general como antes.

Estas zonas de vaguedad abrieron oportunidades para que ciertos grupos de interés preocupados por la reforma plantearan sus propios panoramas. En un estudio publicado por el SMERU un centro de investigación neoliberal, se calculó que la cantidad total de impuestos sobre nómina necesaria para sostener los pilares primero y segundo del sistema de pensiones sería del orden de 10.75 por

ciento: 4.75 para el primer pilar y 6% para el segundo.<sup>75</sup> El autor continúa para declarar que la reforma “podría generar una carga importante para los trabajadores y empleadores formales y podría reducir aún más la competitividad del contexto empresarial indonesio, al crear nuevos costos en mano de obra para las compañías”.<sup>76</sup>

El autor sostiene que la capacidad de los trabajadores indonesios del sector formal para subsidiar a los del informal es “cuestionable”, dada la “experiencia internacional” (que parecería hacer caso omiso de la de muchos países). En realidad, si ha de ocurrir algún tipo de redistribución progresiva, probablemente fluirá sobre todo desde los trabajadores formales con ingresos medios y altos, hacia los del mismo sector formal, pero con salario mínimo o ingresos muy bajos. La incapacidad histórica para reducir la evasión y la desconfianza generalizada en el control financiero del Estado reducen las probabilidades de que grandes cantidades de trabajadores del sector formal entren al nuevo esquema y permanezcan durante el tiempo requerido de 15 años.<sup>77</sup> Así las cosas, los únicos beneficiados serán los trabajadores del sector formal cuyas aportaciones sean insuficientes para sostener una jubilación equivalente a 70% del salario mínimo. La medida en que esto ocurra dependerá de los niveles de aportación acordados finalmente para el esquema del primer pilar —si es que se pone en marcha—, del valor futuro del salario mínimo —establecido por los políticos—,<sup>78</sup> del número de años que se extienda la esperanza de vida de estos trabajadores a partir de los 56 años y de la situación de los dependientes económicos. No hay información disponible sobre ninguno de estos factores, de modo que es imposible calcular el grado en que serían beneficiados por el régimen del primer pilar. No obstante, la baja edad de jubilación y los derechos generosos concedidos a los dependientes económicos sugieren que el beneficio general sería sustancioso —en el improbable caso de que el primer pilar llegara a entrar en vigor—.

La falta de claridad de la iniciativa y los temores de altas tasas de aportación han generado una fuerte oposición tanto de las asociaciones de empleadores como de los sindicatos, pues a ninguno de ellos lo ha consultado el comité encargado de redactar el documento. Ambas instancias han pedido una reforma más precisa y menos amplia, con miras a mejorar el funcionamiento general de

<sup>75</sup> *Idem.*

<sup>76</sup> *Ibid.*, p.16.

<sup>77</sup> Estudios realizados en todos los países en desarrollo han demostrado la dificultad de extender la seguridad social a los trabajadores independientes, las microempresas y las actividades informales.

<sup>78</sup> En Brasil, donde la mayoría de las pensiones están sujetas al salario mínimo, la presión política para aumentarlo se ha visto afectada por la necesidad de asegurar la disponibilidad de fondos públicos suficientes para cubrir el aumento en los montos de las prestaciones. Paradójicamente, esto ha promovido la competitividad internacional por el nivel más bajo del salario mínimo.

JAMSOSTEK. También requirieron que cualquier beneficio para los trabajadores de bajos ingresos sea financiado enteramente por el Estado. Cabe preguntarse si los trabajadores sindicalizados y de bajos ingresos estaban conscientes de que tenían mayores probabilidades de beneficiarse con la reforma que sus contrapartes en el sector informal. Un vocero de los empleadores y sindicatos afirmó que ya se había acordado en secreto que los esquemas de seguridad social existentes contribuirían con tres trillones de rupias (aproximadamente 300 millones de dólares) a un fondo destinado a ofrecer seguridad social para los pobres.<sup>79</sup>

Ante esta oposición, se le hicieron enmiendas importantes a la iniciativa antes de su aprobación en septiembre de 2004. La ley aprobada no contiene disposiciones explícitas para sustituir JAMSOSTEK, TASPEN y los otros fondos con un sistema unificado de tres pilares, aunque sí establece su fusión en la NSSPAS. Permitirá que los fondos sigan operando básicamente de la misma manera, y el único cambio clave es que ya no tendrán que pagar impuestos y dividendos al gobierno, además de que cualquier ganancia se agregará a su base de activos.<sup>80</sup> Cualquier disposición de seguridad social adicional será responsabilidad sólo del gobierno, sin posibilidad de establecer subsidios cruzados hacia los trabajadores de bajos ingresos o ajenos al sector formal. La ley tiene algunas disposiciones para ampliar hasta cierto punto los servicios médicos a grupos informales, pero ninguna para extender el derecho a pensión ni otras prestaciones.<sup>81</sup> Así, cualquier afirmación de que la ley representa la universalización del sistema de pensiones en Indonesia y de que se ajusta a la enmienda constitucional de 2002 está por completo infundada.

#### COMENTARIOS FINALES

Es difícil encontrar muchos aspectos positivos en las recientes reformas a los sistemas de pensiones de Tailandia e Indonesia. En el caso de Indonesia, la propuesta

<sup>79</sup> “House to press ahead with social security bill”, *The Jakarta Post*, 18 de septiembre de 2004.

<sup>80</sup> Desde la aprobación de la ley, se han oído cada vez más llamados a convertir JAMSOSTEK en un fondo privado no lucrativo, lo cual en teoría reduciría su vulnerabilidad al mal uso de los fondos por parte de los políticos (“Turn Jamsostek into a trust fund”, *The Jakarta Post*, 11 de abril de 2005).

<sup>81</sup> A diferencia del sistema de pensiones, “universalizar” la seguridad médica no necesariamente implica costos directos para el gobierno, a menos que la acompañen fuertes inversiones en infraestructura médica. Fuera de esto, la oferta seguirá determinada por lo que está realmente disponible, más allá del régimen de financiamiento. Se ha visto que este es el caso de Tailandia, que aprobó una reforma similar en 2000.

original de reforma parecía prometedora, pero la realidad era más compleja. En realidad, la ley que se aprobó no introdujo ningún cambio en lo referente a las pensiones. El sistema vigente continuará operando sin cambios, pese a la vaga promesa de un modelo más generalizado en algún futuro no especificado. Hasta finales de 2007 no se habían hecho más acciones legislativas en este sentido. En el caso de Tailandia, la reforma del SSF fue más significativa y dio lugar a un aumento importante en la cobertura. Para cuando estalló la crisis de 1997, ya estaba afiliada casi una cuarta parte de sus trabajadores, a diferencia del 10% de Indonesia.

Si tomamos a Tailandia e Indonesia en conjunto, los fondos de pensiones operan ya sea como esquemas de aportaciones definidas cuyos beneficios serían irrisoriamente bajos (JAMSOSTEK y, en menor medida, el GPF), o bien como esquemas de beneficios definidos que prometen pensiones inviablemente altas (el SSF, TASPEN y el primer pilar del “documento académico”). Los afiliados no parecen estar conscientes de estos efectos. En efecto, fuera de un pequeño grupo de “expertos”, el nivel general del debate en torno de las reformas al sistema de pensiones y de seguridad social parece haber sido mínimo y desinformado. En ninguno de estos países ha habido intentos genuinos de extender el derecho a pensión a los trabajadores informales o a los crónicamente desempleados pese a los compromisos constitucionales. A juzgar por el apoyo, ya sea directo o indirecto, que han dado ambos gobiernos a sus sistemas de seguridad social, es probable que los distintos esquemas pensionarios redistribuyan de los trabajadores mejor pagados y más longevos hacia los de menores ingresos y de los sectores informales.

Queda claro que ni la reforma tailandesa ni la indonesia han aprendido ni de los problemas de las reformas anteriores ni de las experiencias latinoamericanas. Esto es sorprendente dada la participación de organismos internacionales como la OIT y el Banco Mundial en los planes y consultas iniciales. Hay dos diferencias clave en los contextos políticos dentro de los cuales se dieron las reformas indonesia y tailandesa. La ampliación del SSF en Tailandia ocurrió antes de la crisis asiática de 1997 y fue puesta en marcha por una administración militar *de facto* que, como tal, respondió a un conjunto de condiciones políticas parecidas a las que fomentaron la ampliación de la seguridad social en gran parte de Latinoamérica: regímenes en busca de algo que los legitimara y aplacara el descontento social. La reforma indonesia ocurrió después de la crisis de 1997 —cuando se estaba exigiendo más al Estado— y en un momento de transición democrática —que generaba optimismo por el nuevo contrato social—, lo cual explica las grandes ambiciones de la iniciativa de ley. Sin embargo, a medida que comenzaron a movilizarse los grupos de interés, se volvieron evidentes los límites del compromiso del nuevo régimen democrático con una reforma significativa.

Tristemente, ambos países están ahora atados a sistemas de pensiones que resultan caros, insostenibles e injustos. En el mediano plazo, es muy probable que

estos sistemas caigan en la bancarrota o alguna otra forma de colapso financiero. Como instrumentos de protección social, queda claro que estos programas están haciendo mucho más daño que bien. Esto plantea la duda de que si hubiera sido posible diseñar mejores reformas de seguridad social —dadas las coyunturas políticas de cada país— y si cualquier forma de seguridad social vinculada al estatus del empleo es inherentemente inadecuada para ellos. Tal postura casi inevitablemente margina a los grupos que no tienen acceso a un empleo seguro dentro del sector formal. No se cuenta con datos confiables del mercado laboral de ninguno de estos países, pero datos generales previos a 1997 indican que sólo alrededor de una cuarta parte de los trabajadores podían clasificarse como empleados del sector formal. Unido a los factores descritos en el cuadro XI.1, esto demuestra que cualquier esquema contributivo de seguridad social tenderá a generar efectos distributivos perversos. Desafortunadamente, ni Indonesia ni Tailandia están en condiciones de dismantelar su sistema actual de seguridad social y remplazarlo con políticas sociales que realmente cubran las necesidades de los ciudadanos más vulnerables.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Arifianto, A. (2004), “Social Security Reform in Indonesia: An Analysis of the National Social Security Bill”, documento de trabajo del SMERU Research Institute, septiembre.
- Arza, C. (2005), “Models of Pension Policy and Pension Reform: Distributional Principles, Ideas, and the Three-pillar Approach”, trabajo presentado en el taller “ESRC sobre políticas sociales en América Latina”, junio, Institute for the Study of the Americas, Londres.
- Asher, M. G. (1998), “The Future of Retirement Protection in Southeast Asia”, *International Social Security Review*, núm. 51 (1), pp. 3-30.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Indonesia. Pension Systems in East Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities*, documento de trabajo, núm. 14, seminario “Issues in Social Protection”.
- Asian Development Bank (2002), “Supporting Financial Governance and Social Security Reform in Indonesia”, <<http://www.adb.org>>, consultado 10 de diciembre de 2002.
- Banco Mundial (1994), *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, Oxford.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Pension Systems in East Asia and the Pacific. Annex B11: Country Profile for Thailand”, Washington D. C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (2001a), *Poverty Reduction in Indonesia: Constructing a New Strategy*, documento 23028-IND, Washington D. C.

- \_\_\_\_\_ (2001b), "Brazil: Critical Issues in Social Security", World Bank Country Study núm. 22513, Washington D. C.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Indonesia: Ideas for the Future. Reducing Poverty", en <<http://www.worldbank.org.id>>.
- Barr, N. (2002), "The Pensions Puzzle. Prerequisites and Policy Choices in Pensions Design", *Economic Issues*, núm. 29, FMI, Washington D. C.
- Barrientos, A. (1998), *Pension Reform in Latin America*, Ashgate, Aldershot.
- \_\_\_\_\_ (2004a), "Latin America: Towards a Liberal-informal Welfare Regime", en I. Gough y G. Wood (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*, Cambridge University Press, Cambridge.
- \_\_\_\_\_ (2004b), "Comparing Pension Schemes in Chile, Singapore, Brazil and South Africa", en P. Lloyd-Sherlock (ed.), *Living Longer. Ageing, Development and Social Protection*, Zed Books/United Nations Research Institute for Social Development.
- Barrientos, A. y P. Lloyd-Sherlock (2002), *Non-Contributory Pensions and Social Protection*, Ginebra, OIT/International Financial and Actuarial Service, documento de trabajo, núm. 12, seminario Issues in Social Protection.
- Breman, J. y G. Wiradi (2002), *Good Times and Bad Times in Rural Java*, KITLV Press, Leiden.
- Chandler, A. (2004), *Shocking Mother Russia: Democratization, Social Rights and Pension Reform in Russia, 1990-2001*, Toronto, University of Toronto Press.
- Charlton, R. y R. McKinnon (2001), *Pensions in Development*, Aldershot, Ashgate.
- Chen, A. J. y G. W. Jones (1989), *Ageing in ASEAN: Its Socio-Economic Consequences*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapur.
- Galasso, E. y M. Ravallion (2003), "Social Protection in Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", Banco Mundial/Development Research Group, Washington D. C.
- Glennester, H. y J. Hills (1998), "Introduction", en H. Glennester y J. Hills (eds.), *The State of Welfare. The Economics of Social Spending*, 2a ed., Oxford University Press, Oxford.
- Gough, I. (2001a), "Globalisation and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case", trabajo presentado en el taller Políticas Sociales en Contextos de Desarrollo, Universidad de Bath, marzo de 2001.
- \_\_\_\_\_ (2001b), *Securing Social Protection in Indonesia*, informe inédito, Universidad de Bath.
- \_\_\_\_\_ (2004), "The East Asia: the Limits of Productivist Regimes", en I. Gough y G. Wood (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Heller, P. (1998), "Rethinking Public Pension Reform Initiatives", documento de trabajo WPS/98/61, FMI, Washington D.C.
- Holzmann, R. (2000), "The World Bank Approach to Pension Reform", *International Social Security Review* núm. 53 (1), pp. 11-34.

- \_\_\_\_\_ et al. (2005), *Old-Age Income Support in the 21<sup>st</sup> Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Banco Mundial, Washington D. C.
- Huff, G. (1995), "The Developmental State, government and Singapore's Economic Development since 1960", *World Development*, núm. 23 (8), pp. 1421-1438.
- Hugo, G. J. (1988), "The Changing Urban Situation in Southeast Asia and Australia: Some Implications for the Elderly", Documento presentado en la International Conference on Aging Populations in the Context of Urbanization, Sendai, Japón.
- International Labour Organisation (1984), *Introduction to Social Security*, OIT, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Social Security and Coverage for All: Restructuring the Social Security Scheme in Indonesia-Issues and Options*, OIT, Jakarta.
- James, E. (2004), "Reforming Social Security: what Indonesia Can Learn from other Countries?", USAID, Washington D. C.
- James, E., J. Smallhout y D. Vittas (2001), "Administrative Costs and the Organization of individual account systems: a comparative perspective", en R. Holzman y J. Stiglitz (eds.), *New Ideas about Old Age Security. Towards Sustainable Pension Systems in the 21<sup>st</sup> Century*, Banco Mundial, Washington D. C.
- Knodel, J., N. Chayovan, S. Graisurapong y C. Suraratdecha (2000), "Ageing in Thailand: An Overview of Formal and Informal Support", en D. Phillips (ed.), *Ageing in the Asia-Pacific Region. Issues, Policies and Future Trends*, Routledge, Londres.
- Lloyd-Sherlock, P. (1992), "Social Insurance Reform in an Ageing World: the Case of Latin America", Programa de Investigación en Economía del Desarrollo de STICERD, núm. 39, London School of Economics, Londres.
- \_\_\_\_\_ (1996), "The Roles of the Public and Private Sectors in Providing Economic Support for the Elderly", en P. Lloyd-Sherlock y P. Johnson (eds.), *Ageing and Social Policy: Global Comparisons*, STICERD Publications/London School of Economics, Londres.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Failing the Needy: Public Social Spending in Latin America", *Journal of International Development*, núm. 12 (1).
- \_\_\_\_\_ (2001), "Old Age, Poverty and Economic Survival: Rural and Urban case Studies from Thailand", Department for International Development Research Report, Londres.
- Mesa-Lago, C. (1978), *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Moore, M. (1998), "Economic Liberalisation, Growth and Poverty: Sri Lanka in Long Run Perspective", documento de trabajo, núm. 274, Institute of Development Studies, Brighton.
- Naciones Unidas (2002), *World Population Ageing 1950-2050*, United Nations Population Division, Nueva York.
- Orszag, P. y J. Stiglitz (2001), "Rethinking Pension Reform: ten Myths about Social Security Systems", en R. Holzmann y J. Stiglitz (eds.), *New Ideas about Old Age*

- Security. Towards Sustainable Pension Systems in the 21<sup>st</sup> Century*, Banco Mundial, Washington D. C.
- Ortiz, I. (2001), "Conclusion: Social Protection in Asia and the Pacific", en I. Ortiz (ed.), *Social Protection in Asia and the Pacific*, Asian Development Bank, Manila.
- Phongpaichit, P. y S. Piriyarangsarn (1996), *Corruption and democracy in Thailand*, Bangkok, Faculty of Economics, Universidad de Chulalongkorn.
- Ramesh, M. (2000), "The State and Social Security in Indonesia and Thailand", *Journal of Contemporary Asia*, núm. 30 (4), pp. 534-546.
- Rocha, S. (2001), "Workfare Programmes in Brazil: An Evaluation of their Performance", OIT, Ginebra.
- Schramm, B. (2001), "Explaining Social Policy: the Development of Social Security in Thailand", ponencia presentada en el taller internacional Políticas de Bienestar Asiáticas en Respuesta a la Crisis de 1997, 16-18 de agosto, Bergen-Noruega.
- Strang, D. y P. Chang (1993), "The International Labour Organisation and the Welfare State: Institutional Effects on National Welfare Spending", *International Organization*, núm 47 (2), pp. 235-262.
- Tambunan, T. T. H. y B. Purwoko (2002), "Social Protection in Indonesia", en E. Adam, M. von Hauff y M. John (eds.), *Social Protection in Southeast and East Asia*, Friedrich Ebert Stiftung, Singapur, pp. 21-73.
- Thorp, R. (1998), *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin American in the 20<sup>th</sup> Century*, Inter-American Development Bank, Washington D. C.
- W. van Ginneken (2003), "Extending Social Security: Policies for Developing Countries", documento de trabajo, núm. 13, del seminario "Extending Social Security", OIT, Ginebra.

## XII. FAMILIAS EN ACCIÓN: ANÁLISIS DE GÉNERO DE UNA REFORMA SOCIAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL EN COLOMBIA<sup>1</sup>

MARÍA ADELAIDA FARAH Q.<sup>2</sup>

### INTRODUCCIÓN

Este trabajo forma parte de las discusiones y estudios sobre los subsidios directos y las políticas sociales en Latinoamérica; se centra en las implicaciones de género de un programa particular de apoyos monetarios directos en un escenario rural específico de Colombia. No se intenta aquí presentar resultados que puedan generalizarse para toda Latinoamérica, ni siquiera para toda Colombia. Más bien, este capítulo ofrece un análisis “contextualizado” de una política social aplicada en una localidad específica con sus propias características en términos de estrategias de vida, relaciones de género y cambios socioeconómicos. En este sentido, se aparta de la tendencia a hacer grandes afirmaciones acerca de los efectos de las políticas sociales en una variedad de contextos, y su principal contribución es la de ofrecer un análisis de género “contextualizado” y “localizado” de la puesta en marcha de un programa de subsidios monetarios directos, Familias en Acción (FA), utilizando evidencias empíricas de un municipio rural de Colombia.

El principal objetivo de FA es fomentar la formación de capital humano entre la población de escasos recursos como un medio de reducción de la pobreza. El programa FA no se diseñó explícitamente como un instrumento para empoderar a las mujeres. Sin embargo, en los documentos del programa hay una gran cantidad de referencias con contenido de género, basadas en ciertas concepciones de género y del papel de las mujeres. En efecto, la mayoría de los documentos de FA y muchos funcionarios que trabajan en el programa sostienen que éste ha hecho

<sup>1</sup> Un artículo similar se publicó en inglés como “Social Protection for Poor Rural People in Colombia: Reinforcing Traditional Gender Roles and Identities?”, *Social Policy and Administration*, vol. 43, núm. 4, agosto, 2009, pp. 397-408. La autora agradece al doctor Peter Lloyd-Sherlock por sus útiles y enriquecedores comentarios y sugerencias. Por supuesto, la responsabilidad del trabajo es de la autora.

<sup>2</sup> Profesora asociada del Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Candidata a doctora por la School of International Development de la University of East Anglia: <mfarah@javeriana.edu.co> y <M.Farah-Quijano@uea.ac.uk>

una contribución significativa al mejoramiento de la posición de las mujeres en la sociedad colombiana. En este sentido, aunque los principales objetivos de FA no estén dirigidos hacia las transformaciones de género, el programa ha tenido importantes implicaciones de género tanto en su planteamiento como en su aplicación. Este capítulo analiza estas implicaciones.

En la literatura y en las evaluaciones de los programas de subsidios directos en Latinoamérica, existen dos generalizaciones opuestas en cuanto a sus implicaciones de género. Por un lado, Molyneux sostiene que en el caso de México, el Estado desempeña una función activa en la re-tradicionalización de los roles e identidades de género.<sup>3</sup> Ella sugiere que las mujeres sí participan y son muy visibles en el programa mexicano de subsidios directos, y que el éxito de éste depende de la división de género de las actividades productivas y reproductivas. El argumento de Molyneux toma en cuenta la importancia del papel de las mujeres como madres de familia y la ausencia de los padres de familia en el proceso del programa. En primer lugar, la continuidad de los “valores maternos” (por ejemplo, virtud moral, altruismo y autosacrificio), que las construcciones culturales latinoamericanas atribuyen a las mujeres y a la feminidad, es la base de los nuevos programas sociales en el continente. Además, Molyneux declara que el programa mexicano ha generado “dependencia de un subsidio que confirma la maternidad como la principal función social de las mujeres, una función que puede fortalecer su posición social y autoestima, pero que al hacer tan poco por lograr estrategias de vida sostenibles, las coloca en riesgo de permanecer en la pobreza por el resto de sus vidas”.<sup>4</sup> En segundo lugar, Molyneux declara que los hombres no son incorporados al programa en cuanto no considerados responsables de la educación y la alimentación dentro de la familia, y no hay esfuerzos por promover una responsabilidad compartida entre hombres y mujeres para alcanzar las metas del programa. Se da por sentado que el trabajo necesario para asegurar que las necesidades de los hijos sean satisfechas es algo que “hacen” las mujeres. En este sentido, “las relaciones sociales de reproducción siguen sin planearse como un problema”.<sup>5</sup>

Por otro lado, las evaluaciones de los programas sociales en Latinoamérica señalan efectos positivos del empoderamiento de las mujeres. Por ejemplo, Skoufias y McClafferty y Adato sostienen que el programa mexicano Oportunidades ha fortalecido la autoestima de las mujeres, su conciencia y el control sobre sus

<sup>3</sup> Maxine Molyneux, “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresas/Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme”, *Social Policy and Administration*, vol. 40, núm. 4, pp. 425-449.

<sup>4</sup> Maxine Molyneux, *op. cit.*, p. 440. Esta y las demás citas de Molyneux están originalmente en inglés; aquí se presenta una traducción libre al español por parte de la autora del capítulo.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 438.

acciones y recursos familiares.<sup>6</sup> La evaluación del programa de protección social de Nicaragua realizada por IFPRI afirma que las mujeres consiguieron una mayor independencia en la toma de decisiones relacionadas con los gastos familiares, así como un mayor reconocimiento de su importancia dentro de la familia y la comunidad.<sup>7</sup> El estudio del IFPRI también muestra efectos positivos en las relaciones intrafamiliares debido a su participación en el programa, en términos de menos tensión entre los miembros y ninguna evidencia de violencia doméstica.

La discusión en este capítulo busca analizar las implicaciones de género de FA en relación con estos dos argumentos: el empoderamiento de las mujeres y la re-tradicionalización de las funciones e identidades de género. El presente capítulo demuestra que las implicaciones de dicho programa social en cuanto a las relaciones de género en un contexto rural específico de Colombia no se ajustan perfectamente a alguno de los dos argumentos. En cambio, los efectos suelen ser más complejos y se mueven entre el reforzamiento de las condiciones machistas y la promoción de la liberación femenina.

Los datos usados para este trabajo provienen de fuentes tanto documentales como primarias. El sitio de internet de FA y otros documentos presentan los principios y conceptos que rigen el programa. También existen evaluaciones y estudios sobre éste y otros programas relacionados. Las fuentes primarias provienen del trabajo etnográfico realizado por la autora durante 2008; incluye información cualitativa de entrevistas semiestructuradas aplicadas a ocho informantes clave en el nivel local y regional; 118 cuestionarios familiares; conversaciones informales con alrededor de cincuenta mujeres asistentes a una reunión de Encuentros de Cuidado y observaciones personales de la autora.<sup>8</sup> Entre las entrevistadas en las veredas<sup>9</sup> hay dos madres titulares de FA, así como un padre de familia que recibe el apoyo monetario y que es a su vez la “madre líder” del programa en Paipa.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> E. Skoufias y B. McClafferty, “Is Progresa Working? Summary of th Results of an Evaluation by IFPRI”, <<http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp118.pdf>>, consultado el 23 de julio de 2008; M. Adato *et al.*, *The Impact of Progresa on Women's Status and Intrahousehold Relations. Final Report*.

<sup>7</sup> J. A. Maluccio *et al.*, *Nicaragua. Red de Protección Social-Mi Familia. Rompiendo el ciclo de pobreza*, <<http://www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib34sp.pdf>>, consultado el 23 de julio de 2008.

<sup>8</sup> Estas reuniones son parte del componente de FA relacionado con la educación y la promoción de la salud de la familia. De acuerdo con los documentos oficiales, dichas reuniones son una parte importante de las co-responsabilidades de las madres y sus familias. En la práctica, la asistencia a los Encuentros de Cuidado no es tan obligatoria como sí lo es probar que los niños han asistido a la escuela y a los controles de nutrición y salud. Esto es similar a otros programas de subsidios condicionales en Latinoamérica, como es el caso de México y Nicaragua.

<sup>9</sup> Las veredas son las unidades territoriales en las que están divididos los municipios.

<sup>10</sup> Este padre de familia era el único hombre en un grupo de 57 beneficiarios de FA, fue nombrado por las mujeres como el líder del grupo, figura que en los documentos oficiales del programa se llama “madre líder”.

Se hicieron entrevistas tanto a la actual como a la anterior enlace municipal del programa en Paipa, a la directora y al psicólogo de la Comisaría de Familia de Paipa y a la persona responsable del programa en el departamento de Boyacá. De manera más general, el capítulo se basa en el conocimiento personal del lugar de estudio que la autora ha adquirido a lo largo de diez años de investigación en la zona. Esta experiencia ha permitido a la autora desarrollar una visión más amplia de las transformaciones rurales, que incluyen los cambios en las políticas sociales, en las estrategias de vida y en las relaciones de género.

El capítulo comienza con una descripción del programa FA, se ha convertido en una de las políticas sociales más importantes y populares de Colombia. Se ofrece una breve información acerca de la naturaleza condicionada del esquema y de los específicos papeles asignados a las madres de familia. A continuación, el capítulo analiza la naturaleza de los conceptos de *género* aplicados en los documentos oficiales de FA, considerando el grado en que reflejan enfoques tradicionales o más progresistas, así como la consistencia con que se aplican. En tercer lugar se realiza un análisis de género detallado y “contextualizado” del programa FA a partir de evidencias empíricas de Paipa. Para concluir, el capítulo retoma las dos perspectivas existentes en Latinoamérica sobre los efectos de género de los programas de subsidios directos, la tradicional y la de empoderamiento, y sostiene que estas perspectivas no siempre se ajustan al carácter más complejo de las situaciones reales.

#### FAMILIAS EN ACCIÓN Y LAS POLÍTICAS SOCIALES EN COLOMBIA

En Colombia han ocurrido cambios importantes en las políticas sociales durante los últimos diez a quince años, debido principalmente a la crisis económica de finales de la década de 1990, la cual tuvo fuertes repercusiones sociales, como el aumento de la pobreza y el desempleo.<sup>11</sup> Una de las principales respuestas en términos de políticas públicas fue la Red de Apoyo Social (RAS), creada en 1999, que buscaba proteger a los sectores vulnerables de la población de las

<sup>11</sup> Analistas económicos están de acuerdo en que la crisis económica de finales de los noventa en Colombia ha sido la peor en los últimos setenta años. Entre 1996 y 1999 el porcentaje de personas en pobreza pasó a nivel nacional de 51% a 57.5%; en las zonas urbanas de 43% a 49%; y en las zonas rurales de 70% a 78% (J. Núñez y Cuesta, *Evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas*, p. 22). Entre estos mismos años el incremento del desempleo produjo una caída del ingreso de los habitantes pobres principalmente. Entre 1998 y 2000 el ingreso real de la población en los deciles 1, 2 y 3 cayó 35%, mientras que esta disminución fue de 23% en los deciles 4 a 7, y de 5% en los deciles 8 a 10 (Departamento Nacional de Planeación, “Autorización a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US \$86.4 millones, con el fin de financiar parcialmente el programa Familias en Acción y el fortalecimiento de la información y del sistema de monitoreo y evaluación del sector de la protección social”, documento CONPES 3359, p. 11.)

consecuencias del desempleo y la reducción en el ingreso familiar. La RAS incluía tres programas: Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción. El primero, inspirado sobre todo en los programas de subsidios directos de México (Progresa/Oportunidades) y Brasil (Bolsa Escola), otorga subsidios en efectivo a las familias más pobres, con el objetivo de ofrecer incentivos para mejorar la frecuencia y duración de la asistencia a la escuela, la salud y nutrición de los hijos de las familias más necesitadas, de las comunidades indígenas y de las familias desplazadas como resultado de los violentos conflictos internos.

Un rasgo que distingue a FA de los programas sociales anteriores en Colombia es el condicionamiento de los subsidios, pues el gobierno sólo los entrega a las familias si éstas cumplen ciertos compromisos. Esto implica cambios en cómo la gente participa en los programas sociales, pasando de una posición pasiva a una actitud activa (o menos pasiva), dado que el programa introduce el término de *co-responsabilidad* o de responsabilidad compartida entre el Estado y la población para lograr sus objetivos. Los individuos responsables de cuidar la nutrición y educación de los hijos y de cumplir los requisitos del programa en este sentido son los miembros de la familia y específicamente las madres.

Al igual que Oportunidades, FA entrega incentivos económicos directos para servicios de salud, nutrición y educación, con la intención de fomentar la formación de capital humano en los sectores más pobres.<sup>12</sup> El condicionamiento implica que los niños deben asistir a la escuela y a revisiones médicas y nutricionales. Las madres fungen como cabezas de familia al recibir los subsidios. En ambos programas se da por hecho que las madres de familia están más interesadas que sus contrapartes masculinas en gastar el dinero en educación y salud para sus hijos. En este sentido, estos programas han hecho a las mujeres más visibles en la nueva agenda de pobreza. En términos de Fraser, los clientes de la nueva política social en Latinoamérica parecen ser las mujeres, especialmente las mujeres con hijos.<sup>13</sup> Sin embargo, más aún, las madres no son sólo los clientes de estos programas, sino también los medios con los que los objetivos del programa pueden ser alcanzados, tal como Duhau concluye para el caso mexicano.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Según la localidad y el hecho de que la familia haya sido o no desplazada por la violencia interna, FA ofrece el equivalente a entre 15 y 60 dólares estadounidenses cada dos meses por cada hijo de la familia como beca escolar, y el equivalente a entre 20 y 50 dólares estadounidenses cada dos meses por familia con hijos menores de 11 años como apoyo a la nutrición.

<sup>13</sup> N. Fraser, *Unruly Practices*.

<sup>14</sup> E. Duhau, "Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación", en A. Ziccardi (ed.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*.

Cuadro XII.1  
Evolución del criterio de focalización geográfica de Familias en Acción

<i>Año</i>	<i>Criterio de focalización geográfica</i>
2001	Habitantes en SISBÉN** que viven en zonas rurales y urbanas en poblaciones con las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que no sean capitales de departamento.</li> <li>• Con menos de 100 000 habitantes.</li> <li>• Que no estén en la región cafetera donde hayan recibido especial apoyo como consecuencia del terremoto de 1995.</li> <li>• Que tengan acceso a infraestructura básica de educación y salud y al menos a una institución bancaria.</li> <li>• La autoridad local tiene que registrar el municipio en el programa y entregar una documentación.</li> </ul>
2005	Se incluyeron: <ul style="list-style-type: none"> <li>* Personas en SISBÉN 1 que viven en capitales de departamento con menos de 100 000 habitantes.</li> <li>* Personas desplazadas por la violencia interna que viven en ciudades medianas y grandes.</li> </ul> Además, hubo una prueba piloto del programa en dos grandes centros urbanos.
2006	Se incluyeron: <ul style="list-style-type: none"> <li>* Municipios sin instituciones bancarias.</li> </ul>
2007	Se incluyeron: <ul style="list-style-type: none"> <li>* Municipios con más de 100 000 habitantes (grandes centros urbanos).</li> <li>* Población indígena.</li> </ul>

\*\* SISBÉN es el sistema de identificación de beneficiarios potenciales de los programas sociales en Colombia. Es un sistema oficial de estadísticas, creado en 1994, que recolecta y sistematiza datos económicos y sociales relacionados con vivienda, educación, salud, trabajo e ingreso, de los hogares pobres con el fin de clasificarlos para, con base en esto, poder focalizar los programas sociales del gobierno, los cuales están dirigidos generalmente hacia los hogares clasificados como SISBÉN 1 y 2 (los más pobres). En marzo de 2008, el porcentaje de habitantes colombianos registrados en el SisbenSisbén (80%) que están el Sisbén 1 es 52.2%; en el nivel 2 es de 33.8%; en el nivel 3 de 13.4%; y en el nivel 4 o más es 0.5%. En el caso de Paipa, 92% de la población está registrada en el SISBÉN, y de estos el 22% está en SISBÉN 1, 55% en nivel 2; 20% en nivel 3; y 2% en nivel 4; Departamento Nacional de Planeación, Población registrada en la base del SISBÉN por nivel y zona.

Fuente: O. Attanasio *et. al.*, *Baseline Report on the Evaluation of Familias en Acción*, p. 5; Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional Acción Social, Familias en Acción. *Anexo en discusión para aprobación. Plan de pueblos indígenas 2008–2010*, p. 3; y Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional Acción Social, *Informe a la banca multilateral relativo a la ejecución del programa (corte a 31 de diciembre de 2007)*, p. 3.

Cuadro XII.2  
Número y porcentaje de familias y municipios  
beneficiados por Familias en Acción, y su presupuesto

	2001	2005	2007	2008
Familias beneficiadas	83 726	412 364	1 422 106	1 717 188
% del total de hogares colombianos	1%	3.7%*	N.d.	N.d.
% del número de hogares bajo la línea de pobreza extrema	5%	28.8%*	N.d.	N.d.
Municipios beneficiados	691	702	1 093	1 096
% del total de municipios	65%	64%	99%	99%
Presupuesto (millones de dólares)	11.8*	88*	112*	306
% del PIB	0.02%	0.09%	0.03%*	0.15%*

\* Cálculos hechos por la autora.

N.d.: no hay dato disponible

Fuente: J. Núñez y L. Cuesta, *Evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas*, pp. 34-35; Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional Acción Social, *Informe a la banca multilateral relativo a la ejecución del programa (corte a 31 de diciembre de 2007)*, p. 7, y *Familias en Acción. Informe de estado y avance. Segundo semestre de 2008*, Unión Temporal IFS-Econometría, *Evaluación del impacto del programa Familias en Acción-Subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social*.

Contrario a Oportunidades, en FA no existe diferenciación por género en los subsidios educativos, dado que en Colombia la asistencia de las niñas a la escuela no es menor que la de los niños,<sup>15</sup> cosa que sí sucede en México.

FA se ha convertido en el programa más importante y popular de la nueva agenda de combate a la pobreza en Colombia y, de acuerdo con el gobierno y evaluaciones independientes, ha resultado muy exitoso,<sup>16</sup> pues hay buenas evidencias que sugieren que el programa ha mejorado la asistencia escolar y la nutrición

<sup>15</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Programa Familias en Acción. Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos preliminares*, p. 53.

<sup>16</sup> F. Ayala y C. Endara, *Policy Case Study. Cash Transfers. Lessons Learnt from the Design and Implementation of a CCT Program. Colombia Case*; Consejo Nacional de Política Económica y Social-República de Colombia-Departamento Nacional de Planeación, *Documento CONPES Social 102*; Presidencia de la República de Colombia, *Resultados de evaluación de impacto de Familias en Acción para población desplazada*; Unión Temporal IFS-Econometría, *Evaluación del impacto del programa Familias en Acción-Subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social*.

infantil.<sup>17</sup> Como resultado, el gobierno colombiano ha extendido gradualmente el programa para alcanzar metas más ambiciosas al ampliar los criterios de asignación. El resultado ha sido una mayor cobertura en términos de municipios y familias, así como del presupuesto disponible (ver cuadros 1 y 2).

El programa FA, al igual que Oportunidades, busca en principio evitar la interferencia política en el proceso de selección de los beneficiarios usando un mecanismo de asignación objetivo como es el SISBÉN. Sin embargo, una de las principales críticas que se le hace al programa se refiere precisamente al uso de este sistema de información como instrumento de asignación. De acuerdo con la evaluación de FA realizada en 2006,<sup>18</sup> sólo 29% de las familias beneficiadas por el programa están en el nivel Sisbén 1, mientras que 42% están en Sisbén 2 y 28% en Sisbén 3. Esto significa que el programa no llega a toda la población más pobre del país —la ubicada en Sisbén 1— como lo afirman sus funcionarios.

#### FAMILIAS EN ACCIÓN Y GÉNERO: LO QUE DICEN LOS DOCUMENTOS OFICIALES

El programa FA aplica concepciones muy tradicionales del hogar, las mujeres y lo femenino. Esto lo afirma Molyneux en relación con las políticas sociales latinoamericanas en general, cuando dice que éstas, “contrario a lo que dice cierta literatura, no son ciegas al género, sino que sus concepciones de las necesidades sociales tienen sesgos de género: están basadas en la familia, son patriarcales y paternalistas”.<sup>19</sup>

Como ocurre con otros programas de protección social en el mundo, FA pone especial énfasis en la familia y en su dinámica como elementos clave para mejorar las condiciones de vida de los pobres. En este sentido, como afirma Lloyd-Sherlock “las intervenciones se suelen basar en ciertas presuposiciones acerca de los tipos de familias, de sus dinámicas internas y de las funciones que

<sup>17</sup> La evaluación de FA entre 2002 y 2006 mostró resultados positivos especialmente en áreas rurales en términos de crecimiento en casi 3% de la asistencia escolar a la escuela primaria para los niños de 7 a 12 años, y entre 8 y 9% en secundaria para niños entre 13 y 18 años de edad. En las condiciones nutricionales en las zonas rurales, hubo una reducción de 9% en la desnutrición crónica en niños menores de 7 años y una disminución de 6% en la desnutrición global en niños entre 0 y 35 meses de edad. Sin embargo, para las zonas urbanas, los impactos no son muy positivos, y sólo hay buenos resultados en la asistencia a la escuela secundaria (alrededor de un incremento de 5%) y una reducción de la desnutrición global en niños de 0 a 35 meses (4.1%) (Unión Temporal IFS-Econometría, *Evaluación del impacto del programa Familias en Acción - Subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social*.)

<sup>18</sup> Unión Temporal IFS-Econometría, *op. cit.*, p. 97.

<sup>19</sup> M. Molyneux, “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme”, *Social Policy and Administration*, vol. 40, núm. 4, p. 427.

cumplen los individuos en su interior”.<sup>20</sup> En consecuencia, en la documentación oficial el gobierno pone énfasis en la familia como la unidad clave del programa y en que la familia debe asumir compromisos para cumplir los objetivos del programa.<sup>21</sup>

Sin embargo, la operación del programa no muestra una responsabilidad compartida entre los miembros de la familia. Por el contrario, depende de las madres de familia, ya que se le entrega a ellas y no a los padres, el subsidio económico. Además, la madre es el miembro de la familia que lleva la principal responsabilidad de cumplir con las obligaciones del programa y de asistir a las sesiones de capacitación sobre nutrición y salud, llamadas Encuentros de Cuidado. Estas obligaciones para las madres de familia también ocurren en otros programas latinoamericanos, como es el caso de México.<sup>22</sup> Una justificación clara de este sesgo hacia las mujeres es la idea de que ellas tienen mayor tendencia a dedicar los ingresos familiares a la alimentación, educación y salud.<sup>23</sup> En un reciente video promocional del gobierno, el presidente colombiano declaró: “Hemos avanzado en el programa Familias en Acción, que le da subsidios a las familias, en cabeza de la mamá, para garantizar la asistencia escolar, la nutrición, para garantizar la salud de los niños”. El video concluye diciendo: “Ellas [las madres] son el alma de Familias en Acción; [...] Ellos [los niños] son el fin último”.<sup>24</sup>

El programa FA se basa en concepciones tradicionales de las mujeres como aquellas en las que las madres son los miembros buenos y sufridos de la sociedad, los miembros de la familia aislados e invisibles, son las personas que están relegadas al cerrado espacio doméstico y que deben ser rescatadas de esta condición.<sup>25</sup> El concepto de *mujer pobre* en la documentación oficial de FA hace constante

<sup>20</sup> P. Lloyd-Sherlock, “Doing a Bit More for the Poor? Social Assistance in Latin America”, *Journal of Social Policy*, vol. 37, núm. 4, p. 631.

<sup>21</sup> Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional Acción Social, *Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional Acción Social-Familias en Acción*, <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=264>>, consultado el 18 de julio de 2008; libros para madres líderes, entre ellos: Presidencia de la República de Colombia, *Los encuentros de cuidado. Promoción de la educación y la salud familiar*, y *El ABC de las Familias en Acción. Cartilla núm. 4*.

<sup>22</sup> E. Duhau, *op. cit.*; Maxine Molyneux, “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progreso/Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme”, *Social Policy and Administration*, vol. 40, núm. 4.

<sup>23</sup> Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional, *Familias en Acción*, en <<http://www.acci.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>>, consultado el 11 de septiembre de 2007.

<sup>24</sup> Presidencia de la República de Colombia, *Familias en Acción* (Video), <[http://www.accionsocial.gov.co/images/dinamicas/FA\\_portadas/Video\\_FA/Programa%20Familias%20en%20Acción.swf](http://www.accionsocial.gov.co/images/dinamicas/FA_portadas/Video_FA/Programa%20Familias%20en%20Acción.swf)>, consultado el 23 de octubre de 2008.

<sup>25</sup> Presidencia de la República de Colombia, *Los encuentros de cuidado. Promoción de la educación y la salud familiar*.

referencia al sufrimiento y a las pesadas cargas que implica la maternidad. Por ejemplo, en uno de los manuales de capacitación producidos por el programa para las madres de familia, se explica que éstas

son mujeres, en quienes recae la dura tarea de criar y socializar a una generación de colombianos y sostener la vida diaria en condiciones de precariedad económica y de conflicto armado. Son madres, abuelas, esposas o compañeras, en muchos casos cabezas de hogar, que viven en una condición de aislamiento de la vida colectiva y pública, que las hacen invisibles y muchas veces sin nombre [...]. Este aislamiento e invisibilidad en la vida municipal y pública hace que sus vidas transcurran en la oscuridad social, en los estrechos límites de la vida familiar y a velocidades lentas, ancladas en una situación fija. Su situación de exclusión las inmoviliza y paraliza, impidiéndoles todo movimiento y apertura a una situación con mayores horizontes y posibilidades.<sup>26</sup>

Lo femenino se subraya como un rasgo que debe incorporarse en los Encuentros de Cuidado, las principales reuniones de capacitación de FA. Existe una concepción idealizada de estas reuniones y de lo femenino. Se considera que los Encuentros de Cuidado son “la posibilidad de crear un espacio en el cual se acepte la presencia de lo distinto, de lo diferente, donde no haya imposición ni sumisión. En donde sea posible compartir, valorar la riqueza de lo distinto y de construir espacios de convivencia a la manera femenina: construir y fortalecer lazos entre las personas, fuertes y duraderos, evitar las confrontaciones y preferir la búsqueda de consensos a los enfrentamientos”.<sup>27</sup> Los libros de FA recomiendan que al comenzar y concluir las sesiones, las madres se tomen de la mano “en un gesto femenino de acogimiento, diferente al masculino de chocar o estrechar la mano”.<sup>28</sup> Esto presenta lo femenino como el lado bueno del mundo, en contraste con el masculino, o al menos volviendo invisible el masculino. En los documentos de FA, el comportamiento femenino se relaciona con el cuidado de las familias y de otra gente, y con la ausencia de conflicto.

El programa FA habla del empoderamiento de las mujeres pobres al darles la opción de recibir, administrar y controlar los subsidios monetarios del gobierno. Sin embargo, hay una contradicción en estas declaraciones: por un lado, se dice que las mujeres están confinadas a las tareas reproductivas y que se debe liberarlas de esto; pero por otro lado, la responsabilidad de administrar los subsidios para

<sup>26</sup> Presidencia de la República de Colombia, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>27</sup> Presidencia de la República de Colombia, *El ABC de las Familias en Acción. Cartilla núm. 4*, p. 27.

<sup>28</sup> Presidencia de la República de Colombia, *Los encuentros de cuidado. Promoción de la educación y la salud familiar*, p. 18.

la alimentación, salud y educación de sus hijos las mantiene en esa función. La evaluación de FA en 2006 mostró que tras la puesta en marcha del programa aumentaron las decisiones conjuntas entre madres y padres de familia en cuanto a la educación y salud de los hijos. “El empoderamiento de la mujer estaría reflejado en la toma de decisiones que ella hace contando con la participación del padre de sus hijos”.<sup>29</sup> La misma evaluación indica que la participación de los hombres en la toma de decisiones sobre los gastos en alimentación era muy alta antes del programa, pero que cayó después, lo cual aumentó tanto la toma de decisiones conjunta como la carga de las mujeres.<sup>30</sup> Sin embargo, la evaluación declara que no es posible concluir si estos cambios se debieron directamente a FA o son resultado de otros cambios en la sociedad colombiana. Una evaluación de seguimiento generó hallazgos mucho menos reveladores sobre los efectos del empoderamiento.<sup>31</sup>

#### FAMILIAS EN ACCIÓN EN EL MUNICIPIO DE PAIPA

El municipio de Paipa, ubicado en los Andes colombianos, en el departamento de Boyacá, es uno de los 691 donde se puso en marcha el programa FA en 2001. La agricultura y ganadería siguen siendo las actividades productivas más importantes del municipio, en las cuales participan más de la mitad de las familias de Paipa.<sup>32</sup> Históricamente, los hombres han trabajado más en la agricultura. Las mujeres también lo han hecho, pero de manera más limitada y en tareas específicas, y su participación ha sido mayor en el cuidado del ganado. Recientemente, la participación de las mujeres en la agricultura y ganadería ha aumentado no sólo en términos de actividad física, sino también en la toma de decisiones sobre qué sembrar y criar, en qué cantidades y de qué manera. Esto ha ocurrido porque los hombres han entrado a trabajar en empleos no agropecuarios y han dejado parte de sus tareas del campo. Como resultado, las mujeres han adquirido acceso y control sobre los productos agropecuarios, y el ingreso así obtenido las ha empoderado, independientemente de los efectos de FA. También ha habido un creciente énfasis en la participación de las mujeres en actividades no agrícolas, como la hotelería, los servicios de telefonía celular, las artesanías y el procesamiento de alimentos.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Unión Temporal IFS-Econometría, *Evaluación del impacto del programa Familias en Acción-Subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social*, p. 125.

<sup>30</sup> Unión Temporal IFS-Econometría, *op. cit.*, p. 126.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>32</sup> DANE, *Boletín censo general 2005. Perfil Paipa-Boyacá*, <<http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/boyaca/paipa.pdf>>, consultado el 2 de septiembre de 2007.

<sup>33</sup> DANE, *op. cit.*

En los relatos de la gente de Paipa es posible observar cómo FA ha re-traditionalizado las funciones e identidades de género. Por ejemplo, una mujer contó que su esposo la deja administrar el gasto familiar, pues le argumenta que

usted es la que sabe qué se debe, a quién se debe, qué es el mercado que se necesita en la casa, qué necesitan las niñas [...] Usted es la que está pendiente de los hijos, usted es la que sabe qué es lo que le falta, a quién le hace falta ropa, a quién le hace falta zapatos, lo que sea, uno se da cuenta pero no es igual, a mí me gusta que usted vaya y haga el mercado, usted sabe cómo organiza su mercado que le alcance para todo.

La actual enlace municipal de FA en Paipa observó que “este programa está dirigido a los niños específicamente, uno sobreentiende que las mamitas son las encargadas de defender siempre los derechos de los niños, es obvio, que por ese motivo se tienen como madres titulares, pero hay papitos que también están en el programa”.

Además del reforzamiento de asignaciones y responsabilidades de género tradicionales, también hay casos en Paipa que ejemplifican distintas tendencias de género: se toman decisiones conjuntas entre el esposo y la esposa sobre cuestiones domésticas; los esposos se encargan de tareas domésticas y del cuidado de los hijos sin ayuda de las mujeres, o mujeres que abandonan a sus maridos e hijos. Hay varias familias con “padres solteros” y otras en las que la pareja ha decidido, por circunstancias especiales —por enfermedad de la esposa o porque ella está temporalmente fuera del municipio o porque su horario laboral le impide tener tiempo para cobrar el subsidio—, que el esposo sea el beneficiario de FA. Actualmente, en Paipa hay 25 hombres registrados como beneficiarios directos del programa. Aunque esto sólo representa 4% de los beneficiarios en el municipio, demuestra que, en la práctica, el programa tiene cierta flexibilidad de género. En estos casos, el hecho de que un hombre reciba los subsidios de FA y sea responsable de cumplir con los compromisos ha ayudado a aumentar el perfil de su función “reproductiva” dentro de las familias. Esto podría influir positivamente en las ideas más generales sobre la paternidad. Aun así, los padres de familia siguen siendo bastante invisibles en los documentos de FA.

En el grupo de 57 beneficiarias de FA mencionado antes, el único hombre fue designado por las mujeres como la “madre líder” del grupo y su vocero. Es un padre soltero con tres hijos, y es visto por las mujeres como un buen ejemplo de un hombre que cuida a sus hijos y trabaja duro por ellos en una sociedad muy machista. Varias mujeres lo admiran y dicen que querrían tener un esposo como él. Este escenario es una manifestación de una sociedad machista y patriarcal en la que las madres tienden a designar como su líder al único hombre del grupo. Algunas de las integrantes del grupo argumentaron que las mujeres tienden más a obedecer a un hombre y que no lo pueden manipular tan fácilmente como a

una mujer del mismo grupo. Por otro lado, se puede ver que el lado “liberado” de las madres de familia le asigna esta función a un hombre, porque es una tarea comunitaria pesada que no genera poder ni recompensas. Las madres sostienen que lo eligieron porque él es el único que aguanta todas las malas actitudes de las madres en la comunidad.

Mientras que algunos de los relatos recolectados en campo señalan el reforzamiento del machismo, otros sirven como evidencia del empoderamiento de las mujeres. La coordinadora de FA en Boyacá destaca el hecho de que las mujeres tengan que estar en contacto con instituciones como bancos, centros de salud y escuelas, como una pieza importante de su empoderamiento: las mujeres se vuelven menos tímidas y más activas en la vida pública cuando tienen papeles importantes que desempeñar. De acuerdo con la mujer responsable de FA en el departamento de Boyacá, el hecho de que las mujeres reciban dinero

les genera un valor, como que les sube la autoestima, se sienten orgullosas; poder comprar con su propia plata algo, sentirse con dinero porque casi siempre el dinero lo manejaba el señor, entonces ellas ya se sienten más, más independientes y pueden decidir qué es lo que van a comprar, ellas son las que tienen la decisión de qué es lo que van a comprar, el dinero les ha servido muchísimo.

La representante de FA en Paipa señaló no sólo la importancia del dinero para la autoestima de las mujeres, sino también el cambio positivo en las actitudes de las madres de familia a partir del programa, en el sentido de que “ahora quieren estudiar, quieren superarse”. Además, se han dado cuenta de que la violencia marital es algo que no tienen que aceptar, sino que puede modificarse. Dice que algunas “mamitas” han expresado, en relación con su propia experiencia, que “anteriormente mi esposo me maltrataba, yo tenía que permitirlo porque yo creía que eso era así”. Sin embargo, con la capacitación de FA tienen la oportunidad de expresar lo que sienten y discutir problemas vinculados con la educación de los hijos y las relaciones con los esposos, y le dan crédito al personal de FA por ayudarles con todo esto.<sup>34</sup>

La enlace municipal de FA explica que al principio del programa algunos hombres no entendían por qué las mujeres recibían el subsidio. Incluso esperaban a sus esposas afuera del banco para que les entregaran el dinero. En otros casos, algunos hombres comenzaron a descargarse de algunas responsabilidades económicas en el hogar porque veían que sus esposas comenzaban a “recibir millones”.<sup>35</sup> Los trabajadores oficiales de FA sostienen que ellos han desempeñado un papel clave en la manera en que las parejas resuelven estas situaciones, porque

<sup>34</sup> Entrevista con enlace municipal de FA en Paipa, 2008.

<sup>35</sup> Entrevista con ex enlace municipal de FA en Paipa, 2008.

cuando una mujer dice que su esposo quiere controlar el dinero del programa o que él ha dejado de aportar económicamente a la familia, el enlace municipal del programa habla con él.

Los efectos positivos sobre la inserción de las mujeres en la sociedad a partir de su participación en el programa los expresa la coordinadora de FA en Boyacá: “inicialmente todas calladitas, tímidas, ahí llegaban y se sentaban y no decían nada”. El programa ha producido en ellas un cambio porque han tenido que participar en los Encuentros de Cuidado y en reuniones, y han tenido que hacer cosas que antes no hacían en público: “imagínese mamás bailando, mamás recitando, mujeres de cuarenta, cincuenta o sesenta años, que eso nunca lo habían hecho y en público, entonces eso se le está generando una dinámica grandísima”.<sup>36</sup> Ella y la actual enlace municipal en Paipa destacan los aspectos benéficos de los cursos de capacitación y de las reuniones, porque han permitido a las mujeres expresarse y recibir apoyo de otras madres de familia y del personal del programa en relación con asuntos intrafamiliares. El único aspecto negativo que refiere el personal es la inasistencia de las mujeres que viven lejos de los lugares donde se realizan las reuniones, de modo que no reciben el mismo beneficio educativo que las demás.

La manera en que se realizan los Encuentros de Cuidado en los contextos reales está lejos de las propuestas planteadas en los manuales del programa. Mientras que en la documentación de FA hay una concepción idealizada de las relaciones entre mujeres y de lo femenino, en las vidas reales estas ideas se oponen a los conflictos y confrontaciones que forman parte de la vida y de las relaciones entre las madres de familia y entre el grupo y su líder. El hecho de que participen principalmente mujeres en los Encuentros de Cuidado no significa que no haya confrontación y conflicto. Sin duda los hubo en una reunión, a la que asistí, de un grupo de madres encabezado por un hombre. Mi percepción es que el conflicto en dicha reunión no fue por la presencia de un hombre como líder, sino principalmente por ciertos problemas que preocupaban a todo el grupo, como el de la administración del dinero. Por ejemplo, una de las discusiones más importantes de la reunión fue sobre cómo había administrado el líder un dinero recolectado en el grupo para comprar o cocinar comida para las reuniones y hacer camisetas para las madres del grupo. Algunas de las mujeres desconfiaban de él y dijeron que no estaba usando correctamente el dinero. Él se enteró de estos comentarios y decidió presentar su renuncia como líder, planteando, entre otros asuntos, que no estaba despilfarrando el dinero y que estaba cansado de sacrificar su tiempo dirigiendo el grupo en lugar de pasarlo con sus hijos. Al final de la reunión, la mayoría de las mujeres decidió apoyarlo y siguió siendo el líder.

En la aplicación práctica de FA en Paipa, el comportamiento de algunas mujeres no se ajusta a las concepciones ideales de mujer y madre. Hay beneficiarias

<sup>36</sup> Entrevista con responsable de FA en el departamento de Boyacá, 2008.

que son bebedoras y otras que no usan el dinero para la alimentación y educación de sus hijos. Los beneficiarios del programa están de acuerdo en que se entregue el subsidio a las madres porque, en general, la mujer es más responsable y está “como más centrada en las cosas”.<sup>37</sup> Sin embargo, los beneficiarios señalan: “Hay mujeres que apenas reciben el sueldo, apenas se van para las tiendas [por unos tragos] y se olvidan que tienen hijo [...] Eso no es pensar en el bienestar de los hijos”.<sup>38</sup> Estos casos no suelen documentarse, pero son visibles en los contextos locales, como en Paipa, donde se han hecho adaptaciones para retirar el apoyo a las mujeres y entregarlo al esposo o a la Comisaría de Familia, y así asegurar que el subsidio se use en artículos de alimentación y educación que los niños realmente necesiten. Aunque no hay muchos casos así, las madres titulares y las madres líderes les prestan especial atención, los investigan y piden la intervención de los funcionarios de FA para asegurar que el dinero recibido por las familias se use en la educación y salud de los niños. De acuerdo con el padre de familia que es “madre líder”, recientemente hubo dos madres titulares, en un grupo de 57, que recibieron el subsidio pero no lo usaron para sus hijos, sino que lo aprovecharon para sus propias necesidades. En relación con una de ellas, dijo: “la señora estaba recibiendo Col\$220 000 y de esos Col\$220 000 no sé si se gastaría Col\$100 000 para los niños, pero los niños siempre llegaban con los uniformes destrozados, los zapatos rotos, no tenían sudadera, no tenían tenis y nunca llevaban siquiera una fruta para, por decir una fruta para las onces [el recreo]”.<sup>39</sup> En ambas situaciones se pidió ayuda al enlace municipal e intervino la Comisaría de Familia.

## CONCLUSIONES

Este capítulo se centró en analizar hasta qué grado las implicaciones de género de FA se ajustan, o bien a la perspectiva del empoderamiento de las mujeres, o bien a la de la re-tradicionalización de los papeles e identidades de género. Con esta finalidad, el capítulo utilizó un estudio de caso para mostrar las implicaciones de un programa de subsidios monetarios directos sobre las relaciones de género en un escenario rural específico de Colombia. Este estudio de caso revela que dichas implicaciones suelen ser más complejas que aquellas sugeridas por cualquiera de las dos perspectivas, pues caen entre el reforzamiento de los rasgos machistas y la promoción de la liberación femenina. Por un lado, se han reforzado las atribuciones y responsabilidades de género tradicionales. Por otro, FA ha promovido cambios en las relaciones de género que ya se habían desencadenado antes del

37 Entrevista con un padre de familia que es madre líder de FA en Paipa, 2008.

38 Entrevista con beneficiaria de FA en la zona rural de Paipa, 2008a.

39 Entrevista con padre de familia que es madre líder de FA en Paipa, 2008.

arranque del programa, debido a procesos más amplios en la economía local. Al mismo tiempo, FA ha impulsado transformaciones de género más amplias en Paipa por las maneras en que los enlaces municipales, las madres titulares (y padres) y las madres líderes entienden y manejan el programa en la práctica.

Una de las principales contribuciones del capítulo es su enfoque geográfico específico, en lugar de adoptar una perspectiva general en relación con los efectos de las políticas sociales en escenarios nacionales altamente diversos. Es factible, incluso probable, que las implicaciones de género del programa FA entre las familias pobres de ciudades como Bogotá sean significativamente distintas de las propuestas aquí. Sin embargo, muchas evaluaciones de los programas de subsidios directos adoptan un enfoque muy general y hacen grandes afirmaciones que no toman en cuenta factores contextuales específicos. En el mismo sentido, las afirmaciones generales acerca de las repercusiones positivas del programa en el empoderamiento de las mujeres, así como sobre los resultados menos deseables de re-tradicionalización de las funciones e identidades de género, pueden manifestarse de manera distinta según los escenarios específicos.

La iniciativa actual de combate a la pobreza por parte del gobierno de Colombia es la Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema, y el programa FA es la “puerta de entrada” de la Red. Dentro de este esquema, la familia es la unidad de intervención, donde se manifiesta “el trabajo conjunto de la familia para superar sus vulnerabilidades”.<sup>40</sup> También aquí las familias son tratadas como un concepto idealizado, con ideas tradicionales y simplistas acerca de los papeles y deberes de cada integrante. Las familias que participan en la Red deben firmar un acuerdo, pero no queda claro quién firma, si cada miembro o solamente la madre por ser la responsable oficial. Así, no parece que la estrategia de la Red tenga intenciones de enfrentar, al menos en sus documentos, el dilema planteado por Lloyd-Sherlock: trabajar con las funciones de género establecidos o desafiarlos.<sup>41</sup> Parecería que la decisión plasmada en los documentos fue la de mantener la contradicción entre confrontar los roles tradicionales de las mujeres en el ámbito doméstico y mantener su función como los miembros responsables de la salud y educación de los hijos. Quizá en la práctica la vida real seguirá revelando relaciones de género más complejas que desafíen las concepciones simplistas de los programas sociales. En este sentido y para poder registrar toda la complejidad de

<sup>40</sup> Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional Acción Social (2008a), *Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional Acción Social - Familias en Acción*, <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=2392&pagID=4181>>, consultado el 17 de julio de 2008.

<sup>41</sup> P. Lloyd-Sherlock, “Doing a bit more for the poor? Social assistance in Latin America”. *Journal of Social Policy*, vol. 37, núm. 4, p. 632. Es tema de debate la discusión sobre si los cambios en las políticas sociales han sido causa o consecuencia de los nuevos papeles de género, Millar, 2003, *apud* P. Lloyd-Sherlock, *op. cit.*, p. 639.

los efectos de género, es necesario que las evaluaciones y análisis de estos programas incorporen más evidencias empíricas de escenarios específicos.<sup>42</sup>

#### BIBLIOGRAFÍA

- Adato, M., B. de la Briere, D. Mindek y A. R. Quisumbing (2000), *The Impact of Progress on Women's Status and Intrahousehold Relations. Final Report*, International Food Policy Research Institute-Food Consumption and Nutrition Division, Washington, D. C.
- Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional Acción Social. (2008a), *Familias en Acción. Anexo en discusión para aprobación. Plan de pueblos indígenas 2008-2010*, Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *Informe a la banca multilateral relativo a la ejecución del programa (corte a 31 de diciembre de 2007)*, Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Familias en Acción. Informe de estado y avance. Segundo semestre de 2008*, Bogotá.
- Attanasio, O. et. al. (2004), *Baseline Report on the Evaluation of Familias en Acción*, Centre for the Evaluation of Development Policies - The Institute for Fiscal Studies - Econometría Consultores - Sistemas Especializados de Información S. A., Londres.
- Ayala, F., y C. Endara (2005), *Policy Case Study. Cash transfers. Lessons Learnt from the Design and Implementation of a CCT Program. Colombia Case*, Inter-Regional Facility for Inclusive Development Policy Case Study, Overseas Development Institute, Londres.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social - República de Colombia - Departamento Nacional de Planeación (2006), *Documento CONPES Social 102*, Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2004), *Programa Familias en Acción. Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos preliminares*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Autorización a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US \$86.4 millones, con el fin de financiar parcialmente el programa Familias en Acción y el fortalecimiento de la información y del sistema de monitoreo y evaluación del sector de la protección social", Documento CONPES 3359, Ministerio de la Protección Social/Departamento Administrativo de la Presidencia de la República/Fondo de Inversiones para la Paz/Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.

<sup>42</sup> La evaluación cualitativa del programa mexicano Oportunidades es un buen ejemplo de cómo las evidencias empíricas específicas permiten analizar tanto las implicaciones de género del programa como sus efectos sobre asuntos como educación, salud, nutrición y vivienda.

- \_\_\_\_\_ (2008), Población registrada en la base del Sisbén por nivel y zona. Base consolidada y certificada por el Departamento Nacional de Planeación, corte 3 de marzo.
- Duhau, E. (2001), “Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación”, en A. Ziccardi (ed.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- Fraser, N. (1989), *Unruly Practices*, Polity Press, Oxford.
- Lloyd-Sherlock, P. (2008), “Doing a Bit more for the Poor? Social Assistance in Latin America”, *Journal of Social Policy*, vol. 37, núm. 4, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 621-639.
- Molyneux, M. (2006), “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresal/Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme”, *Social Policy and Administration*, vol. 40, núm. 4, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 425-449.
- Núñez, J. y L. Cuesta (2006), *Evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas*, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia (2003), *Los encuentros de cuidado. Promoción de la educación y la salud familiar*, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia (2004), *El ABC de las Familias en Acción. Cartilla núm. 4*, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá.
- Unión Temporal IFS - Econometría, S. A. - SEI, S. A. (2006), *Evaluación del impacto del programa Familias en Acción - Subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social*, Bogotá.

### Documentos en internet

- Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional (2007), *Familias en Acción*, <<http://www.acci.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>>, consultado el 11 de septiembre de 2007.
- \_\_\_\_\_ (2008a), *Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional Acción Social - Familias en Acción*, <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=2392&pagID=4181>>, consultado el 17 de julio de 2008.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional Acción Social-Familias en Acción*, <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157&pagID=264>>, consultado el 18 de julio de 2008.
- \_\_\_\_\_ (2008c), *Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional Acción Social-Familias en Acción*, <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=2392>>, consultado el 17 de julio de 2008.
- DANE (2006), *Boletín censo general 2005. Perfil Paipa-Boyacá*, <<http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/boyaca/paipa.pdf>>, consultado el 2 de septiembre de 2007.

- Maluccio, J. A., *et al.* (2005), *Nicaragua. Red de Protección Social-Mi Familia. Rompiendo el ciclo de pobreza*, <<http://www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib34sp.pdf>>, consultado el 23 de julio de 2008.
- Presidencia de la República de Colombia (2008a), *Familias en Acción* (video), <[http://www.accionsocial.gov.co/images/dinamicas/FA\\_portadas/Video\\_FA/Programa%20Familias%20en%20Acción.swf](http://www.accionsocial.gov.co/images/dinamicas/FA_portadas/Video_FA/Programa%20Familias%20en%20Acción.swf)>, consultado el 23 de octubre de 2008.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *Resultados de evaluación de impacto de Familias en Acción para población desplazada*, <[http://www.accionsocial.gov.co/documentos/3743\\_Evaluación\\_del\\_Programa\\_Familias\\_en\\_Acción\\_para\\_Población\\_Desplazada.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/3743_Evaluación_del_Programa_Familias_en_Acción_para_Población_Desplazada.pdf)>, consultados el 14 de octubre de 2008.
- Skoufias, E., y B. McClafferty (2001), “Is Progresa working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI”, <<http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp118.pdf>>, consultados el 23 de julio de 2008.

### *Entrevistas*

- Entrevista con enlace municipal de FA en Paipa (2008), entrevista del 24 de abril de 2008. Trabajo de campo de la tesis doctoral de María A. Farah. Paipa.
- Entrevista con beneficiaria de FA en la zona rural de Paipa (2008a), entrevista del 17 de junio de 2008. Trabajo de campo de la tesis doctoral de María A. Farah. Paipa.
- Entrevista con beneficiaria de FA en la zona rural de Paipa (2008b), entrevista del 27 de agosto de 2008. Trabajo de campo de la tesis doctoral de María A. Farah. Paipa.
- Entrevista con beneficiarias de FA en algunos pueblos de Paipa (2008), sesión de Encuentros de Cuidado del 18 de mayo de 2008. Paipa.
- Entrevista con ex enlace municipal de FA en Paipa (2008), entrevista del 17 de marzo de 2008. Trabajo de campo de la tesis doctoral de María A. Farah.
- Entrevista con padre de familia que es madre líder de FA en Paipa (2008), entrevista del 24 de abril de 2008. Trabajo de campo de la tesis doctoral de María A. Farah.
- Entrevista con responsable de FA en el departamento de Boyacá (2008), entrevista del 18 de abril de 2008. Trabajo de campo de la tesis doctoral de María A. Farah. Tunja.



## ACERCA DE LOS AUTORES

### **Óscar S. Álvarez Macotela**

Doctor en estudios del desarrollo (University of East Anglia)  
Investigador de proyecto  
International Development UEA  
University of East Anglia  
Norwich NR4 7TJ, Reino Unido  
Correo electrónico: <oscar\_alvarezm@yahoo.com> y <o\_alvaremacotela\_uea@yahoo.co.uk>

### **Gerardo Castillo Ramos**

Doctor en ciencias ambientales (University of East Anglia)  
School of Environmental Science  
University of East Anglia  
Norwich NR4 7TJ, Reino Unido  
Correo electrónico: <Gerardo.Ramos@uea.ac.uk> y <gc\_ueanorwich@yahoo.co.uk>

### **María Adelaida Farah**

Profesora asociada del Departamento de Desarrollo Rural y Regional  
Facultad de Estudios Ambientales y Rurales  
Pontificia Universidad Javeriana  
Bogotá, Colombia  
Candidata a doctora en desarrollo internacional (University of East Anglia)  
Correo electrónico: <mfarah@javeriana.edu.co> y <M.Farah-Quijano@uea.ac.uk>

### **Peter Lloyd-Sherlock**

Profesor de política social y desarrollo internacional  
School of International Development  
University of East Anglia  
Norwich NR4 7TJ, Reino Unido  
Doctor en economía (London School of Economics)  
Correo electrónico: <p.lloyd-sherlock@uea.ac.uk>

**Alfonso Mercado García**

Profesor-investigador, Centro de Estudios Económicos  
Coordinador del Programa sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo  
El Colegio de México, A.C.  
Camino al Ajusco 20,  
Col. Pedregal de Sta. Teresa, Del. Magdalena Contreras  
10740 México, D.F.  
Maestro en economía (El Colegio de México y University of Sussex)  
Correo electrónico: <amercado@colmex.mx>

**Lorenzo F. Meyer Cosío**

Profesor emérito, Centro de Estudios Internacionales  
El Colegio de México, A.C.  
Camino al Ajusco 20,  
Col. Pedregal de Sta. Teresa, Del. Magdalena Contreras  
10740 México, D.F.  
Doctor en relaciones internacionales (El Colegio de México)  
Correo electrónico: <lmeyer@colmex.mx>

**Etelberto Ortiz Cruz**

Profesor-investigador, Departamento de Producción Económica  
División de Ciencias y Humanidades  
Edificio de Profesores, 3er piso, cubículo 24  
Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100,  
Col. Villa Quietud, Delegación Coyoacán  
04960, México, D.F.  
Doctor en economía (Universidad Nacional Autónoma de México)  
Correo electrónico: <eortizc@correo.xoc.uam.mx>

**Alicia Puyana Mutis**

Investigadora de tiempo completo  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-México  
Carretera al Ajusco 377  
Col. Héroes de Padierna  
14200 México D.F.  
Doctora en economía (University of Oxford)  
Correo electrónico: <apuyana@flacso.edu.mx>

**Rogelio Ramírez de la O**

Presidente de Ecanal, S.A. de C.V.  
Río Lerma 156-2  
06500 México D.F.  
Doctor en economía (Cambridge University)  
Correo electrónico: <rograo@gmail.com>

**Jesús G. Reséndiz-Silva**

Candidato a doctor en desarrollo internacional (University of East Anglia)  
School of International Development  
University of East Anglia  
Norwich NR4 7TJ, Reino Unido  
Correo electrónico: <jesus\_resendiz@hotmail.com> y <J.Silva@uea.ac.uk>

**José A. Romero Tellaèche**

Profesor-investigador, Centro de Estudios Económicos  
El Colegio de México, A.C.  
Camino al Ajusco 20,  
Col. Pedregal de Sta. Teresa, Del. Magdalena Contreras  
10740 México, D.F.  
Correo electrónico: <jromero@colmex.mx>  
Doctor en economía (University of Texas, Austin)

**Elisabeth Schröder-Butterfill**

Docente  
School of Social Sciences  
Centre for Research on Ageing  
University of Southampton  
Southampton SO17 1BJ, Reino Unido  
Doctora en ciencias sociales (University of Oxford)  
Correo electrónico: <E.Schroeder-Butterfill@soton.ac.uk>

**Horacio E. Sobarzo Fimbres**

Profesor-investigador, Centro de Estudios Económicos  
El Colegio de México, A.C.  
Camino al Ajusco 20,  
Col. Pedregal de Sta. Teresa, Del. Magdalena Contreras  
10740 México, D.F.  
Doctor en economía (University of Warwick)  
Correo electrónico: <jsobarzo@colmex.mx> y <hsobarzo@colmex.mx>

**Francisco Zapata Schaffeld**

Profesor-investigador, Centro de Estudios Sociológicos  
El Colegio de México, A.C.  
Camino al Ajusco 20,  
Col. Pedregal de Sta. Teresa, Del. Magdalena Contreras  
10740 México, D.F.  
Doctor en sociología (Universidad de París)  
Correo electrónico: <zapata@colmex.mx>

*Las reformas estructurales en México,*  
se terminó de imprimir en abril de 2010  
en los talleres de Fuentes Impresores, S. A. de C. V.,  
Centeno 109, col. Granjas Esmeralda, 09810, México, D. F.  
Portada: Irma Eugenia Alva Valencia.  
Formación: Logos Editores. Cuidó  
la edición la Dirección  
de Publicaciones de  
El Colegio de México.

Las reformas estructurales han sido un tema que ha cobrado enorme interés público y que se ha erigido como un gran desafío en México durante el último lustro. El presente libro responde a una genuina preocupación de entender y afrontar adecuadamente este desafío, con valiosas aportaciones de connotados estudiosos de las reformas estructurales. Ellos nos ofrecen sus análisis críticos y propositivos con revisiones históricas y sectoriales en 11 capítulos (además del capítulo introductorio) en esta publicación. Las reformas aquí estudiadas son las económicas, con énfasis en la fiscal y la de intermediación financiera, así como las reformas política, energética, social y laboral. En lo concerniente a ésta última, se estudia la experiencia de otros países en desarrollo: Colombia, Indonesia y Tailandia.

Los tomadores de decisiones en el proceso de las reformas, los académicos que las estudian y los grupos empresariales y sociales afectados por las mismas pueden encontrar en este libro ideas, fundamentos e información de gran valor.

ISBN: 978-607-462-096-2



EL COLEGIO  
DE MÉXICO