

MÉXICO

2018

Tomo I

LA RESPONSABILIDAD DEL PORVENIR

Editores

PEDRO SALAZAR UGARTE

ARTURO OROPEZA GARCÍA

JOSÉ ANTONIO ROMERO TELLAECHE

ELENA AZAOLA

JULEN BERASALUCE IZA

TERESA BRACHO GONZÁLEZ

JOSÉ LUIS CALVA

ROLANDO CORDERA CAMPOS

JOSÉ LUIS DE LA CRUZ

ÁNGEL DE LA VEGA NAVARRO

HÉCTOR FIX FIERRO

RAÚL GUTIÉRREZ MUGUERZA

CLAUDIO LOMNITZ

ERNESTO LÓPEZ PORTILLO VARGAS

JUAN CARLOS MORENO BRID

MAURICIO MILLÁN

JORDY MICHELI THIRIÓN

ARTURO OROPEZA GARCÍA

EDGAR OCAMPO TÉLLEZ

ALICIA PUYANA MUTIS

JOSÉ ANTONIO ROMERO TELLAECHE

ERNESTO RUBIO DEL CUETO

PEDRO SALAZAR UGARTE

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

RENÉ VILLAREAL

GINA ZABLUDOVSKY



MÉXICO 2018

**LA RESPONSABILIDAD
DEL PORVENIR**

Tomo I



México 2018

La Responsabilidad del Porvenir Tomo I

Elena Azaola * Julen Berasaluce Iza
Teresa Bracho González * José Luis Calva
Rolando Cordera Campos * José Luis de la Cruz
Ángel De la Vega Navarro * Héctor Fix Fierro
Raúl Gutiérrez Muguerza * Claudio Lomnitz
Ernesto López Portillo Vargas * Juan Carlos Moreno Brid
Mauricio Millán * Jordy Micheli Thirión
Arturo Oropeza García * Edgar Ocampo Téllez
Alicia Puyana Mutis * José Antonio Romero Tellaeche
Ernesto Rubio del Cueto * Pedro Salazar Ugarte
Francisco Suárez Dávila * René Villareal
Gina Zabłudovsky

Pedro Salazar Ugarte
Arturo Oropeza García
José Antonio Romero Tellaeche

Coordinadores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS



Dr. PEDRO SALAZAR UGARTE

Director

Dr. FRANCISCO IBARRA PALAFOX

Secretario Académico

Lic. RÁUL MÁRQUEZ ROMERO

Secretario Técnico

México 2018. La Responsabilidad del porvenir

Pedro Salazar Ugarte, Arturo Oropeza García y José Antonio Romero Tellaeche.

Coordinadores

Primera edición, 2018

© 2018, Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico , A.C

© 2018, Universidad Nacional Autónoma de México/

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,

Ciudad Universitaria, México, D.F.

Delegación Coyoacán, C.P. 04510

ISBN: 978-607-97629-2-6

Las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición de las Instituciones a las que pertenecen.

Queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita del titular del derecho, la reproducción o distribución total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, bajo las sanciones establecidas por la ley.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

**INSTITUTO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y
EL CRECIMIENTO ECONOMICO**



**Ing. RAÚL GUTIERREZ MUGUERZA
PRESIDENTE**

**Dr. ARTURO OROPEZA GARCÍA
VICEPRESIDENTE**

**Lic. JUAN ANTONIO REBOULEN
SECRETARIO TESORERO**

**Dr. JOSE LUIS DE LA CRUZ GALLEGOS
DIRECTOR GENERAL**

**Lic. JESUS ALBERTO CANO VELEZ
VOCAL**

**Mtro. MAURICIO DE MARIA Y CAMPOS
VOCAL**

**Ing. MIGUEL LEÓN GARZA
VOCAL**

**Ing. MAURICIO MILLÁN
VOCAL**

**Dra. ALICIA PUYANA
VOCAL**

**Dr. JOSE ANTONIO ROMERO
VOCAL**

**Mtro. FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA
VOCAL**

**Dr. RENÉ VILLAREAL
VOCAL**

Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico, A. C.

Tomo I

ÍNDICE

Introducción15

Pedro **Salazar Ugarte**

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Arturo **Oropeza García**

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

José Antonio **Romero Tellaache**

*Director del Centro de Estudios Económicos
de El Colegio de México*

Prólogo23

Claudio Lomnitz

Profesor de Antropología en el Departamento de Culturas

Iberoamericanas, Universidad de Columbia, Nueva York, USA

Capítulo 1

El reto del desarrollo en la economía global

A. Hacia un nuevo proyecto de Desarrollo

Del estancamiento hacia el desarrollo, construyendo.....29 el futuro de México

Raúl Gutiérrez Mugerza

*Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial
y el Crecimiento Económico (IDIC)*

La economía mexicana: pasado, presente y la necesidad47 de un cambio estructural

José Antonio Romero Tellaache

Director del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México

Gaspar Núñez

*Investigador del Programa de Análisis Económico de México del Centro de Estudios
Económicos de El Colegio de México*

Estado y desarrollo: los trabajos (por) venir.....77
Rolando Cordera Campos
*Coordinador del Programa Universitario de Estudios
del Desarrollo, UNAM*

**Elementos fundamentales para la implementación93
de una nueva estrategia económica: hacia un Estado
Desarrollador y una sociedad incluyente**
Francisco Suárez Dávila
Maestro en Economía y Ex Embajador de México en Canadá

B. Desarrollo Industrial

**Diseño general para una política industrial para121
México: los clústeres como estrategia de competitividad
de las Zonas Económicas Especiales**
René Villareal
Doctor en Economía por la Universidad de Yale

**Hacia un Plan Nacional de Desarrollo Industrial145
para México**
José Luis de la Cruz Gallegos
*Director del Instituto para el Desarrollo Industrial
y el Crecimiento Económico (IDIC)*
Derna Vanessa Veintimilla Brando
*Directora de Estudios y Análisis Económico del
Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento
Económico y Profesora-Investigadora de la Universidad
Anáhuac*

C. Política Comercial

**La política de México frente al neoproteccionismo171
de Estados Unidos. Líneas generales de una política
comercial de interés nacional**
Alicia Puyana Mutis
*Profesora e investigadora de la Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales (FLACSO), México*

D. Política Fiscal

**Política Hacendaria en México: retos actuales y opciones.....201
de la nueva administración**

Juan Carlos Moreno Brid

*Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad
Nacional Autónoma de México*

Noel Pérez Benítez

*Director General de Finanzas del Instituto Belisario
Domínguez del Senado de la República*

Héctor Juan Villarreal Páez

*Director del Centro de Investigación Económica
y Presupuestaria A.C. y Profesor del Tecnológico
de Monterrey*

E. Política Agropecuaria

**Políticas públicas para la recuperación económica217
del campo mexicano**

José Luis Calva

*Investigador titular en el Instituto de Investigaciones
Económicas de la UNAM y miembro del Sistema
Nacional de Investigadores*

F. Política Energética

**Los primeros pasos de la Reforma Energética237
en México (2013/2014): contenido, resultados
preliminares, desafíos**

Ángel De la Vega Navarro

*Profesor en el Posgrado de Economía y en el Postgrado
de Ingeniería de la UNAM*

Jimena Romero Herrera

Mónica Santillán Vera

Maestras en Economía por la UNAM

Daniel Alejandro Pacheco Rojas

Maestro en Economía por la UNAM

***Activos energéticos de México y desarrollo. Sugerencias265
y recomendaciones para su aprovechamiento sostenible
en las décadas por venir***

Edgar Ocampo Téllez

*Analista e investigador de la Asociación para el Estudio
de los Recursos Energéticos AEREN*

G. Desarrollo Tecnológico

**Geografía de las TIC y la economía de servicios avanzados:307
un instrumento de desarrollo local para México.**

Jordy Micheli Thiri6n

Profesor Investigador de la Universidad Aut6noma Metropolitana

Jos6 Eduardo Valle Z6rate

Universidad Aut6noma Metropolitana

**Inversi6n, empresa y el sector de los servicios de la inteligencia.325
Construyendo futuro**

Mauricio Mill6n

*Consejero del Instituto para el Desarrollo Industrial
y el Crecimiento Econ6mico (IDIC)*

H. Desarrollo Eficiente

**Objetivos deseables de una pol6tica econ6mica a corto343
plazo: un c6rculo virtuoso en pos de la credibilidad**

Julen Berasaluce Iza

*Profesor Investigador del Centro de Estudios Econ6micos
de El Colegio de M6xico*

**Cap6tulo 2
Sociedad, Valores y Desarrollo**

A. Sociedad y Valores

**¿Por qu6 no tenemos todav6a Estado de Derecho? Notas365
sobre la construcci6n del Estado y las instituciones en M6xico**

H6ctor Fix -Fierro

*Investigador del Instituto de Investigaciones Jur6dicas
la UNAM e investigador nacional*

Sociología, Modernidad, Valores y Porvenir: críticas.....	385
y líneas de salida	
Gina Zabudovsky	
<i>Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas</i>	
<i>y Sociales de la UNAM</i>	

B. Seguridad y Desarrollo

La prevención de la violencia y la delincuencia en México.	399
Una promesa malograda	
Ernesto López Portillo Vargas	
<i>Fundador y Director Ejecutivo del Instituto para la Seguridad</i>	
<i>y la Democracia, A.C., INSYDE</i>	
Claudia Rodón Fonte	
<i>investigadora externa del programa de Prevención Social del Delito</i>	
<i>y la Violencia de la Dirección de Investigación Aplicada en Policía,</i>	
<i>Seguridad y Prevención del Instituto para la Seguridad</i>	
<i>y la Democracia A.C. INSYDE</i>	

Vulnerabilidad y violencia entre los adolescentes.....	435
que cometen delitos graves	
Elena Azaola	
<i>Profesora-Investigadora del Centro de Investigaciones</i>	
<i>y Estudios Superiores en Antropología Social</i>	
<i>(CIESAS)</i>	

C. Salud Pública

La salud como política de Estado: avances y retos	457
Ernesto Rubio del Cueto	
<i>Miembro del Consejo de Ex presidentes de Fundación</i>	
<i>Mexicana para la Salud.</i>	

D. Educación y Desarrollo

Una mirada de la Reforma Educativa	485
Teresa Bracho González	
<i>Miembro de la Junta de Gobierno del Instituto</i>	
<i>Nacional para la Evaluación de la Educación</i>	
Galería de autores	509

*“A menos que desafíemos los
numerosos mitos referentes al
desarrollo económico y abandonemos
las visiones convencionales del papel
del Estado, no podremos aspirar a
afrontar los retos estructurales del
siglo XXI ni a producir el cambio
tecnológico y organizativo que
necesitamos para garantizar el cambio
sostenible y equitativo en el largo plazo”.*

Mariana Mazzucato.
(El Estado Emprendedor)

Introducción

I.

No cabe duda de que 2018 será un año de riesgos pero también de oportunidades. Desde la perspectiva del devenir político nacional, se abrirá nuevamente la ventana del futuro del país, como cada seis años, en el marco del debate político por la presidencia de la República. De hecho, se celebrará la elección más grande la historia del México moderno porque se renovarán cargos de representación y gobierno en los diferentes órdenes en todo el país. México podrá confirmar su vocación democrática y, al mismo tiempo, delinear la ruta que permita abrir el futuro.

Habrà la oportunidad de analizar el camino que se ha seguido en materia económica, política y social, así como la de evaluar la calidad de los resultados obtenidos a la fecha. De manera importante, también se tendrá la posibilidad de rescatar la reflexión del país de la inmediatez donde se le tiene confinada, tanto para comparar lo alcanzado con el mundo que nos rodea en esta segunda década del siglo, como con lo que el país puede llegar a ser a 2050; en tan solo tres décadas más. Esa mirada de largo plazo se torna fundamental para desmontar los obstáculos que le han impedido al país generar condiciones de crecimiento incluyente y transformador. El corto placismo le ha salido muy caro a las naciones que no han sabido encarar el porvenir con ambición y altura de miras.

Nuestras reflexiones tendrán que tener como punto de partida el hecho de que algo no anda bien en el país, si nos atenemos a sus altos grados de insatisfacción, desigualdad y violencia. Incluso, que algo anda muy mal, si vemos con más cuidado la preocupación de algunas regiones por las condiciones de vida concreta en las que conviven millones de seres humanos. Pero nuestro análisis tendrá que prever también que la oportunidad de insertar un debate abierto y propositivo tampoco será fácil pero es posible. Ello a pesar de la dinámica en la que han prevalecido los dogmas del siglo XX y un desgaste moral de la política. La oportunidad, de nueva cuenta, reside en nuestra capacidad para mirar hacia adelante con inteligencia y ambición.

De hecho, las propias inconsistencias políticas, económicas y sociales, que han conducido a un hartazgo generalizado de la sociedad, también brindarán una plataforma de despegue para propuestas de transformación. Lo que sabemos es que más de lo mismo ya no alcanza para ninguna facción política que pretenda conducir al país de manera armoniosa y sustentable; mucho menos para dirigirlo hacia un camino de desarrollo más justo para todos. Sin proyección y proyecto, cualquier intento de gobierno estará destinado al fracaso.

II.

El momento nacional nos reta a todos. Emplaza a la sociedad en su conjunto porque en el camino se ha quedado atrás el crecimiento y la mejora económica y social, se ha descompuesto la convivencia y han resurgido la incertidumbre y la violencia. De manera relevante también se perdió la esencia de quiénes somos y a donde vamos, en un olvido costoso de los valores civilizatorios y sostenibles del país. Se perdió también la identidad nacional, aquella que además de darnos pertenencia pudiera presentarse con orgullo a la sociedad global del siglo XXI. Por eso se extravió ese futuro que en el pasado nos convocó a todos hacia un proyecto de nación. Necesitamos recuperarlo en una versión moderna y actualizada a los retos que impone la centuria que vivimos.

“¿De qué hablamos cuando hablamos de México? –nos cuestiona Lomnitz– El país ha cambiado a tal velocidad durante las últimas tres décadas que es difícil, si no imposible, definir hoy sus contornos? ¿Dónde empieza y dónde termina la nación? ¿Quiénes somos? ¿Que ideas y prácticas nos representan? Esto es, por lo pronto, seguro: los viejos relatos sobre la nación y la mexicanidad ya no sirven en nuestra conflictiva, asimétrica, inabarcable sociedad contemporánea” (Lomnitz, 2016). Tiene razón y, esa realidad, nos interpela a todos.

Recuperar esa identidad perdida, ese rumbo extraviado, ese orgullo de país, entonces, deberá ser un punto de partida la realidad nacional y mundial de nuestro tiempo. Si no sabemos quiénes somos, de dónde venimos, difícilmente sabremos que queremos. Pero, sobre todo, debemos saber en dónde estamos parados, cuáles son las causas mediatas de los problemas que enfrentamos, cuál es la magnitud de los mismos y cómo podemos enfrentar esos retos sin evasiones discursivas y políticas paliativas.

La recuperación del ethos nacional no puede renegar u olvidar el pasado pero debe tener como criterio articulador la apuesta de futuro. Esa apuesta debe inspirar al esfuerzo colectivo en aras de un progreso generalizado. De un progreso que trascienda las voces *modernas* de su negación y lo ubique en toda mejora o innovación favorable a la vida nacional, dentro de un proceso de cambio material y moral que ofrezca un mejor futuro (Zaid, 2016). Sólo así será posible

convocar a los escépticos y, sobre todo, entusiasmar a las nuevas generaciones que ya nacieron en democracia y desconocen el contraste de la vida sin ella.

III.

De manera particular, el debate no podrá olvidar las estrategias de un desarrollo económico y comercial que no solo se cuestionan en México, sino que forman parte de una gran reflexión de la sociedad global en su conjunto.

Resulta evidente que con lo logrado en materia económica los últimos 30 años no alcanza y que la época de crecimiento del 2% promedio del Producto Interno Bruto (PIB) del país no ha sido suficiente para resolver las atingentes demandas de más de las dos terceras partes de la sociedad mexicana.

En ese sentido 2018 se presenta como una oportunidad para que nos preguntemos ¿Por qué no hemos podido romper el cerco del 2% promedio en estas últimas tres décadas? ¿Por qué hemos persistido en una estrategia (dogma) económica que no le está brindando al país lo que necesita? ¿Hay alguna otra alternativa en la economía global que en el mismo periodo este brindando un mayor crecimiento a naciones en vías de desarrollo? ¿Cuáles serían las posibilidades de México? Y de manera fundamental, ¿Cuáles son los cambios de la economía global para 2050; sus principales fortalezas y amenazas? ¿Cómo podría México transformar positivamente su realidad económica actual para la primera mitad del siglo?

Estos y muchos otros cuestionamientos son parte de una agenda económica no resuelta que deberá formar parte del debate en el 2018 por las diferentes fuerzas políticas que pretendan dirigir el destino nacional.

Resulta evidente que los escenarios económicos y comerciales no podrán seguirse aplicando de manera inercial como se ha hecho hasta ahora. México debe asumir un liderazgo en la búsqueda de alternativas que permitan crecimiento con inclusión, desarrollo con libertad y riqueza con igualdad.

IV.

En el terreno político la agenda pendiente no es menor. A los viejos problemas les ha alcanzado su hora. Un ejemplo ineludible es la agenda anticorrupción. Nuestro país se coloca en niveles internacionales de percepción de corrupción semejantes a Laos, Moldavia, Paraguay Djibouti y Honduras; ocupa el lugar 123 entre 176 países en el índice de percepción de corrupción de Transparency International(2016). La ciudadanía está hastiada y desconfiada. Con la institucionalidad electoral más cara del mundo (45 mil

millones de pesos para 2018 incorporando el costo federal y local), y los niveles más bajos de aceptación de los diferentes actores políticos, la renovación política rebasa los límites de una asignatura pendiente. Los insuficientes resultados económicos y la crisis de una política mayoritariamente deshonesto e ineficaz, reclaman la oportunidad de repensarse no solo como parte de una deontología del quehacer político, hoy perdida, sino por la propia supervivencia de una generación de actores políticos que empiezan a reconocer *que en el cambio del estado de las cosas* y sobre todo, del resultado de las mismas, se encuentra buena parte de la sustentabilidad de su estatus político y la viabilidad del propio Estado.

No solo la moral y el quehacer político deberían ser llamados a revisión. La institucionalidad dogmática, onerosa, sin resultados, tendrá un lugar relevante en el debate. “Las instituciones del país siguen erosionándose - denuncia Herzog Márquez- Una persistente conspiración corroe su legitimidad, se les incapacita para cumplir su labor, se les ensucia, se les olvida. Se tuercen las normas que las cuidan, se cambian las reglas para desnaturalizarlas, se les abandona como si fueran un estorbo” (Reforma, 2017). En ese terreno emerge con sentido la gesta por lograr un verdadero Estado de Derecho. Sin demagogia ni retórica, ese reto adquiere un sentido práctico: sin normas adecuadas y eficaces es imposible orientar la convivencia de manera pacífica, productiva y ordenada.

La simulación institucional, la corrupción de su integración y funcionamiento y su rebasada carga económica son lastres que nuestro país no puede seguir cargando.

V.

La dimensión social es apremiante. Nuestra desigualdad es indignante y se expresa de muchas formas disruptivas. Su origen está en la ecuación economía-política. Ante el déficit de estas dos variantes las diferentes asignaturas de lo social padecen su deterioro. El abrazo mortal del neoliberalismo dogmático está asfixiando a la democracia, denunció hace algunos años Ermano Vitale.

La apuesta social debe ser integral y ambiciosa. Un aspecto reside en la educación integral y apta para el siglo XXI: qué enseñar, cómo enseñar, para qué enseñar son cuestiones clave. Per también es fundamental fortalecer los servicios de salud, repensar las políticas de vivienda, reencauzar las políticas sociales para atender los problemas estructurales y reconstruir el tejido social que se ha desmadejado. La violencia es una expresión de esa ruptura y de esa descomposición que no es culpa de la pobreza pero germina en la pobreza. En esta dimensión el tiempo se está agotando.

VI.

Todo esto transita de manera paralela con un cambio mundial que no puede soslayarse. Lo hemos repetido hasta el cansancio: hoy la vida interna de los países depende de su entorno regional y global. Y sin embargo, tal parece que no nos hemos hecho cargo de todo lo que ello implica.

El mundo asiste a un cambio de era geopolítica (la inevitabilidad asiática) en la que la hegemonía detentada por Occidente (la Unión Europea y Estados Unidos) presenta un declinamiento progresivo respecto al fortalecimiento geométrico de Asia del Este (China y 17 naciones asiáticas), dando lugar a un recambio del Atlántico al Pacífico cuyas consecuencias se han venido revelando de manera gradual y persistente desde principios de siglo.

Esta nueva realidad geopolítica ha puesto en evidencia la competencia de diferentes modelos económicos que de manera general se esquematizan como: Socialismo de Mercado, de parte de Asia del Este, y modelo neoliberal, por los Estados Occidentales. Estos dos modelos desde 1950 vienen sosteniendo un debate por el desarrollo en el que la mejor parte, como se sabe, la han sacado los países asiáticos, con su consiguiente fortalecimiento económico y social, y en contrasentido, la debilidad acusada de los países europeos y de Estados Unidos. Basta decir al respecto que como resultado de esta competencia económica de 2015 a 2025 el 90% de la clase media que se generará en el mundo corresponderá a los países de Asia del Este y que para 2030 la clase media occidental verá disminuir su participación porcentual en la materia en un 50% promedio.

En el mismo sentido, esta nueva realidad ha expuesto el choque de dos visiones geopolíticas que más allá de la idoneidad de cada una de ellas, la política de Asia del Este, en términos generales, se ha mostrado más eficiente respecto a su diálogo con la globalización del siglo XXI. A diferencia de lo anterior, la mayoría de las naciones occidentales denuncian una insatisfacción con los resultados de su quehacer político y de su manejo económico.

Mientras en Asia del Este priva la idea de un éxito económico y vocación de dominio geopolítico para el presente siglo, en Occidente se habla de un desorden global y de una sociedad del desencanto que lo único que pretende es la restitución, a cualquier precio, de los privilegios perdidos.

Ante la dimensión histórica, geopolítica y económica de la transformación global del Atlántico al Pacífico, el debate en México, de sus temas pendientes, no puede dejar pasar de largo las nuevas realidades que ya desde hace algunos lustros se le presentan de manera recurrente a manera de amenazas o de oportunidades, sin que a la fecha haya reaccionado en ningún sentido.

El *auto encadenamiento* de México con la suerte política-económica de Estados Unidos, agravada por la llegada del Presidente Trump, resulta evidente que no resiste más, y que a partir de esta nueva realidad geopolítica que esta *transformando* el mundo global, México tiene la obligación de revisar y recons-

truir no solo su papel en esta nueva geografía del mundo que estará expandiéndose a 2050, sino que también, ante nuevas alternativas del desarrollo económico y político, el país tendrá que hacer una revisión integral que le permita entrar, aunque sea con retraso, a la nueva dinámica del siglo XXI.

A la nueva era del Pacífico y el liderazgo de China a 2050, habrá que subrayar también que el siglo XXI no es similar a ninguno otro de los que lo han precedido y que de manera vital, del 2000 al 2050 se estarán resolviendo temas inéditos antes nunca enfrentados por la sociedad global como el fin de la era industrial, el fin de la era carbónica, la substitución tecnológica, el reto de la sobrevivencia ambiental, la era de los servicios de alta tecnología, el agotamiento de recursos naturales, altos niveles de desigualdad económica global y desempleo, ingentes flujos de migración, etc., los cuales no permitirán la improvisación ni la negligencia, ya que su mala lectura y administración redundará, como ya es el caso, en perjuicio del bienestar de los gobernados.

Pensar en México y en su futuro también conlleva pensar en ese entorno global y sus desafíos crecientes y cambiantes.

VII.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC) y El Colegio de México (COLMEX), sensibles a la importancia del cambio de administración del gobierno de México en 2018, desde su ámbito de su responsabilidad, que es el de la propuesta académica, deben tener voz en el debate nacional. Su vocación académica conlleva una responsabilidad social que no puede abstraerse de la realidad política.

No es la primera vez que juntamos esfuerzos para realizar propuestas y proponer soluciones a los problemas nacionales. En 2012 y en 2016 se publicaron dos volúmenes sobre la *Responsabilidad del Porvenir*, que anteceden a esta publicación. En esta ocasión, las tres Instituciones han convocado especialistas de diferentes instituciones y disciplinas para analizar la realidad nacional y generar propuestas de cambio en cuatro ejes temáticos:

- I. El reto del desarrollo en la economía global**
- II. Sociedad, Valores y Desarrollo**
- III. La Política y su compromiso con el desarrollo**
- IV. La nueva sociedad global. El reto de la Diplomacia**

Se propone una visión integral y multidisciplinaria, que nunca podrá ser exhaustiva pero sí responsable, sólida y comprometida con nuestro país y con su devenir

histórico. El resultado obtenido se integra en dos tomos, en los que se sistematizan temáticamente las investigaciones o reflexiones realizadas.

A los colegas y amigos investigadores que dedicaron su esfuerzo y su tiempo a la realización de estos dos libros, les agradecemos profundamente su compromiso con el proyecto académico. Estamos seguros que gracias a la oportuna entrega de sus trabajos, el contenido de toda la obra podrá participar oportunamente en el debate nacional del 2018 y se sumara a los demás esfuerzos académicos orientados al mismo fin.

IX.

“La idea de responsabilidad –dice Innerarity– está más bien inclinada hacia el pasado; tenemos que dar cuentas por lo que hemos hecho o dejado de hacer; ...” Sin embargo agrega ... “hay que ir más allá de un concepto de responsabilidad limitado a las obligaciones respecto del pasado y expost, abriéndolo a una orientación hacia el futuro”. Concluyendo que “En cualquier caso, la política no podrá estar a la altura de las responsabilidades que le competen, si no consigue introducir reflexivamente el futuro en sus decisiones. Tiene por delante una tarea para la que nadie le puede sustituir: mejorar el saber político del que dispone para enfrentarse prospectivamente a los desafíos del futuro en lugar de limitarse a la gestión improvisada de la crisis” (Innerarity, 2009).

2018 deberá ser un año de oportunidad. Una puerta abierta a la reflexión, al debate sobre un mejor presente y futuro nacional. “LA RESPONSABILIDAD DEL PORVENIR” debería ser razón suficiente para que esto ocurra. La sobrevivencia de la clase política actual sería una segunda razón.

La primera mitad del siglo, en el marco de sus grandes retos, en su histórica renovación, se abre como una oportunidad para todas las naciones del mundo que sepan entenderlo.

Los esfuerzos empeñados en estos dos tomos apuestan porque esto suceda.

*Pedro Salazar Ugarte
Arturo Oropeza García
José Antonio Romero Tellaèche*

Enero de 2018

Prólogo

Relato nacional ¿para qué?

Comparado con la mayoría de los países, México desarrolló para sí mismo un relato nacional fuerte, ricamente elaborado y ampliamente difundido. Basta viajar por el mundo para constatar ese hecho. Desde luego que en Asia y Africa hay bien pocos países que tengan un relato nacional así de profundamente asimilado, pero tampoco en América latina hay muchos lugares que tengan un cúmulo de obra popular y culta comparables al de México: muralismo, cine de “Epoca de Oro”, modernismo indigenista en la música y la arquitectura, Museo Nacional de Antropología, Ballet Folklórico, etcétera.

El relato nacional mexicano está comparativamente arraigado por varios motivos. El primero de ellos, común a la mayoría de los países latinoamericanos, pero contrastante con los de Africa y Asia, es la antigüedad de la república. Incluso en Europa la mayor parte de los estados nacionales surgen más tarde que en México: Italia en 1861; Alemania en 1871; en 1878 Rumania, Grecia, Bulgaria, Serbia; y después de la Primera Guerra Mundial, Austria, Hungría, Checoslovaquia, y Turquía. Para 1920, cuando se formó la Liga de las Naciones, se hizo con apenas 42 países, de los cuales casi una tercera parte eran de hispanoamérica. Así de nuevas son la mayoría de las 193 repúblicas que pertenecen hoy a las Naciones Unidas. Aunque usualmente no lo pensamos así, pero México es uno de los estados nacionales más “antiguos” del mundo. Y al factor de antigüedad se agregan otras consideraciones.

Al momento de su independencia, la Nueva España era la colonia más rica y más grande del Imperio Español, sin embargo, y por lo mismo, la república que manó de ella tuvo que enfrentar muy pronto un proceso de desmembramiento interno –común a las nuevas repúblicas hispanoamericanas– y también dos grandes invasiones: la guerra con los Estados Unidos y la llamada Intervención Francesa. Ambos factores, el del desmembramiento interno (la independencia de centroamérica y la Guerra de Tejas, sí, pero también los proyectos de independencia en Yucatán, Sonora, Jalisco y otras regiones) y el de las guerras con Estados Unidos y Francia consolidaron a su modo el relato nacional. Así, la

debacle de la guerra con los Estados Unidos fue seguida de una guerra civil que culminó en una serie de reformas y una nueva constitución que sentaron las bases para una identidad nacional secular, distinta de la identificación basada en la religión católica. Por otra parte, el triunfo liberal contra la alianza entre los franceses y el Partido Conservador no fue sólo “una segunda independencia”, como se le decía en la época, sino que además sentó las bases para la formación de un Estado central modernizador y comparativamente fuerte. Ese estado se abocó a proponer un relato nacional abarcador y unificador, incluso desde tiempos de la llamada “República Restaurada”.

Durante las presidencias de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada se fue orquestando una política de reconciliación con los derrotados conservadores, misma que se prolongó y profundizó bajo Porfirio Díaz. Ese proceso implicó también alguna producción cultural. Publicaciones como *El libro rojo* de Manuel Payno y Vicente Riva Palacio (1870) hacían una genealogía de la violencia en México, para criticarla, viniera de donde viniera. Esa clase de trabajo crítico poco a poco fue folklorizando la antigua polarización política y reduciéndola a un horizonte difuso de tradicionalismo caduco, bandidaje, y criminalidad, para imponer en su lugar a un estado nacional y progresista, con espacio para todos, o cuando menos un espacio para las elites y lo que se conocía entonces como “pueblo honrado” o “limpio”.

Las ideas de unidad progresista y liberal encontraron una plataforma material en el ferrocarril, que fue un factor, si no necesariamente de unificación cultural ni de consenso democrático, al menos sí de consolidación de un estado central que se encontró de pronto en situación de proponer un relato. Es justamente en tiempos de don Porfirio que la Ciudad de México se consolida como lugar que concentra el poder nacional, y esa concentración se hace con las instituciones que manan de la Guerra de la Intervención, como la Escuela Nacional Preparatoria, la Escuela Nacional de Jurisprudencia, y el Ministerio de Instrucción Pública, amén de la labor creativa de escritores, historiadores, pintores, y arquitectos más o menos independientes, que se dedicaron a desarrollar la estética de México que se transformaría en marca nacional. Las grecas de Mitla, la piedra del calendario azteca, las pirámides de Teotihuacán, todos se convertiría en insumos estéticos para los nuevos rituales políticos y la educación cívica de la nación.

Aunqu en primera instancia la Revolución Mexicana desbarató algunos pilares de la unidad porfiriana –el Ejército Federal, para empezar– en términos generales la revolución creó condiciones para una profundización insospechada del relato nacional, que aventajó en mucho lo que ocurría en otros países latinoamericanos, que no tuvieron revolución social a inicios del siglo 20, y donde el relato patrio siguió siendo primordialmente “oligárquico” al menos hasta las grandes erupciones de populismo de los años treinta y cuarenta. En muchos casos, la formación cultural de un nacionalismo popular no se dio sino hasta los años sesenta o setenta del siglo 20. En México, en cambio, la sociedad y la clase

política abrevó de un nacionalismo que tenía una revolución como referente, cosa que permitió que se diera mucha creatividad en el plano cultural, y bastante rejuego entre cultura popular y relato nacional.

Aún así, pese a esos importantes éxitos, todo por servir se acaba. Nuestro relato nacional estaba hecho para un modelo de Estado protector, que se eleva por encima de una nación imaginada como un todo orgánico, compuesto de clases sociales que dependían las unas de las otras. Ese arreglo, ese funcionalismo imaginado con “Estado rector”, empezó a hacer agua desde la década de los sesenta, con la ampliación de las clases medias urbanas que no encontraban fácil representación en la estructura corporativa del Estado, pero terminó de desfondarse en la década de los ochenta, con el cambio de modelo económico y la transición neoliberal.

A partir de ahí, se empezó a resentir un desfase radical entre el nacionalismo mexicano con el que se socializaban los niños y jóvenes de México, y la realidad sociológica de esos mismos jóvenes. La sociedad mexicana había cambiado profundamente. El campo comenzó a vaciarse de manera acelerada, expulsando campesinos a los Estados Unidos y Canadá, y a las ciudades del país, mientras la actividad agrícola se fue especializando, tecnificando y orientando a la exportación, sobre todo a partir del ingreso de México al GATT (1987) y de la formación del TLCAN (1994). La industria creció exponencialmente, al grado de que las exportaciones manufactureras mexicanas hoy son, de lejos, las mayores de América latina. Y la emigración a los Estados Unidos se intensificó, al punto en que hay varios estados de la federación que tienen cerca de la mitad de su población en ese país, y no existen ya regiones de la república que no tengan gente en el Norte. La familia mexicana en sí es, hoy por hoy, una institución que tiende pronunciadamente a la transnacionalidad.

En el plano político y simbólico, el resultado de todo esto ha sido una profunda crisis de representación. La sociedad mexicana de hoy no se ve adecuadamente reflejada ni en la política –pese a los éxitos de la transformación democrática– ni en los medios, ni a nivel del relato nacional.

Dada esta situación, se entiende la tentación de desechar el relato nacional. ¿Para qué lo queremos? Con todo, eso sí, la solución a esta pregunta es sencilla. Necesitamos nuevas formas de representar a la sociedad mexicana, y a la nación mexicana como proyecto, por la sencilla razón de que no estamos en un momento histórico de integración política regional. El TLCAN, que tiene ya más de 20 años, no resultó ser un paso hacia la integración civil y política de norteamérica. Al contrario, los mexicanos “indocumentados” en los Estados Unidos tienen menos derechos y están más asediados que cuando se firmó el tratado. El nacionalismo se ha apoderado de nuestro vecino del norte, y se manifiesta con especial enjundia contra México y lo mexicano.

Como tenemos país, necesitamos también una imagen de país y un proyecto de futuro común. Es así de sencillo. Sólo que el trabajo que tenemos por delante no tiene nada de sencillo. Basta recordar el tamaño de los esfuerzos realizados du-

rante la República Restaurada y el Porfiriato para inventar la imagen de México, y recordar quizá todavía más los esfuerzos todavía más extensos que se hicieron en el mismo sentido durante las décadas de la post-revolución. La creación, tan exitosa, de un relato nacional abrevó de la labor entregada de artistas, científicos, juristas, políticos, estudiantes, y líderes de movimientos sociales. Requirió de apoyos económicos decididos desde el Estado y también de fuentes particulares.

En otras palabras, el relato nacional mexicano no se hizo solito. Fue resultado de un esfuerzo colectivo importantísimo. Hoy día necesitamos de esfuerzos e inversiones parecidas. La sociedad mexicana necesita y requiere ser representada. Tiene que reconocerse y verse a sí reflejada en trabajos científicos, en innovaciones políticas y en proyectos artísticos. Tiene que encontrarse en ellos, para con ellos construir ideas de un futuro colectivo.

Es por esto que es tan oportuno el presente libro, que es fruto justamente de un esfuerzo colectivo orquestado desde el instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en coordinación con el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC), y El Colegio de México (COLMEX), que echan el hombro a una tarea así de importante.

Claudio Lomnitz

*Profesor de Antropología en el Departamento
de Culturas Iberoamericanas,
Universidad de Columbia,
Nueva York, USA*

Capítulo 1

El reto del desarrollo en la economía global

*Raúl Gutiérrez Muguerza**

Del estancamiento hacia el desarrollo, construyendo el futuro de México

SUMARIO: I. Introducción II. Construyendo el futuro de México III. ¿Hacia dónde caminar? IV. Reflexión final: el fortalecimiento productivo del mercado interno V. Bibliografía

I. Introducción

El 26 de julio de 1986 los medios del mundo daban cuenta de que México había firmado su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Derivado de ello México podría “disfrutar de todas las concesiones arancelarias negociadas por los otros miembros desde la entrada en vigor del Acuerdo General en 1948” (El País).

Se afirmaba que México, al ser un país en desarrollo, recibiría un “trato especial” para que el Estado pudiera regular su apertura económica y cumplir los compromisos que adquirió con su adhesión al GATT.

Treinta años pasaron y el progreso económico no llegó a México: sigue siendo un país en desarrollo, solo que ahora la etiqueta es “emergente”. Durante las últimas décadas la política económica se ha enfocado a la aplicación de “reformas estructurales” orientadas a la búsqueda frenética de la elusiva fórmula del crecimiento económico, siempre bajo la sombra de un modelo de apertura comercial y financiera.

Los múltiples cambios macroeconómicos han sido profundos, la apertura económica transformó la forma en que el país interactuaba con el resto del mun-

(*) Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico.

do. La mayor parte de las principales empresas transnacionales tienen operaciones en México, exportan e importan más de 2,100 mil millones de dólares diarios y la presencia del Estado en la economía se redujo significativamente. La apertura financiera es total y aun el sector energético ha comenzado a recibir capital privado, nacional y extranjero.

Desde el 1986, México ha sido partícipe de los procesos de integración económica, pero siempre lo ha hecho forzado por las circunstancias. Sin una visión integral, se aplicaron cambios institucionales, modificaciones siempre apegadas a las directrices emanadas de los organismos financieros internacionales, asumiendo que existía buena voluntad, objetividad y juego limpio.

Fuera de su óptica quedó la reflexión de Henry Kissinger “casi como por efecto de alguna ley natural, en cada siglo parece surgir un país con el poderío, la voluntad y el ímpetu intelectual y moral necesarios para modificar todo el sistema internacional, de acuerdo a sus propios valores” (La Diplomacia). Más adelante cita “en el orden internacional naciente...las naciones han buscado su propio interés con mayor frecuencia que los principios elevados, y han competido, más que cooperado”.

La ruptura de los Acuerdos de Bretton Woods modificó la interacción global gestada al terminar la Segunda Guerra Mundial, y se dio al mismo tiempo en que existía una profunda transformación tecnológica, energética y de apertura comercial.

No se comprendió que con el triunfo de la apertura económica se requería de una preparación adecuada para enfrentar la creciente competencia. Integrarse al mundo con solo mano de obra barata era un callejón sin salida. La decisión de China de abrir su economía a finales de la década de los años ochenta debió ser suficiente para comprender que era imposible mantener una “ventaja comparativa” en mano de obra. Sin lugar a dudas existía el imperativo de elevar las capacidades productivas de manera integral.

No todo el mundo cometió el mismo error, las naciones del Pacífico asiático fortalecieron su industria nacional, elevaron estándares educativos y construyeron una infraestructura logística de calidad mundial.

Por su lado, México centró su atención en las políticas de ajuste fiscal y recortó su inversión pública. Pensó que la apertura económica compensaría lo que el Estado dejó de hacer.

La versión mexicana de la globalización obvió que en los años ochenta comenzó la consolidación de las grandes empresas transnacionales que durante las décadas previas habían invertido sus recursos en el desarrollo de productos tecnológicos.

Dichas empresas eran propietarias de las nuevas patentes en electrónica, computación, telecomunicaciones, el sector automotriz, maquinaria y equipo eléctrico. También se descuidó que se estaba gestando la primera etapa de las aplicaciones en biotecnología, nanotecnología y mecatrónica que hoy son un excelente negocio comercial.

Junto con las poderosas empresas trasnacionales tradicionales, los nuevos conglomerados tecnológicos salieron al mundo a buscar los mejores lugares para producir: subcontratar mano de obra, tierra e industria barata.

América Latina, sumida en una profunda crisis, pero contando con atractivos recursos naturales, físicos y humanos se convirtió en un terreno fértil. El Sudeste asiático fue otra región que concentró dichas inversiones, la diferencia fue que contaba con una base diferente.

La globalización requiere de empresas innovadoras, capaces de adaptarse a la dinámica del progreso tecnológico y de emplear personas educadas y altamente capacitadas. Particularmente en ciencias e ingeniería. Con dicho fundamento las naciones del Pacífico asiático consolidaron grandes empresas propietarias de patentes y creadoras de nuevos productos. Partieron de copiar y adaptar, pero hoy son líderes en bienes de alta tecnología o proveedoras de insumos intermedios. La evidencia es clara y contundente, para el 2015 solo 5 de las primeras 50 empresas en generación de patentes no son asiáticas.

Las naciones del Pacífico asiático aprovecharon los beneficios comerciales y de inversión foránea de la globalización para su propio beneficio, entendieron que la maquila solo puede ser temporal, el crecimiento sostenido requiere de mayor valor agregado. México no lo asimiló, se convirtió en una región de subcontratación industrial global y de venta de bienes primarios, depositaria de enormes inversiones extranjeras que no desarrollan su producción y mercado interno.

Dado que el 80% de las exportaciones de México van hacia Estados Unidos se puede establecer que la integración de México con el mundo es el de una “monoglobalización” donde: la generación de valor agregado y el contenido nacional son los grandes ausentes en la parte productiva del modelo económico: las exportaciones solamente tienen un 30% de contenido nacional producto del bajo encadenamiento productivo existente.

Por ello el avance, a pesar de los acuerdos comerciales establecidos con casi 50 países del mundo, en 2015 el valor agregado de las manufacturas de México solo llega al 1.8% como proporción mundial, muy lejos del 24% alcanzado por China. Solo como referencia se debe considerar que en 1990 México tenía el 1.3% en tanto que China contabilizó 2.6 por ciento.

El problema es que los beneficios no arriban a la vida diaria de la mayor parte de las empresas y hogares mexicanos. Las transformaciones macroeconómicas no tienen una base microeconómica productiva y competitiva, no corresponden a la realidad del país ni a sus necesidades sociales.

¿En dónde quedó el destino de México? Fruto del mestizaje, de la mezcla de sangre e historias, de imperios, hoy se tiene a un país que se debate entre grandes aspiraciones y modestas realidades, siempre esperando un futuro que no termina por llegar, a la expectativa de que se cumplan las promesas que cada inicio del ciclo político genera.

El siglo XXI tiene a una nación que parece negada a la grandeza que le corresponde por su glorioso pasado y por el valor de su gente. Su presente se impone, un crecimiento económico de 2.5% en los últimos 35 años sintetiza las limitantes de un modelo económico que no tiene la capacidad de generar bienestar en función de un sistema productivo altamente competitivo.

II. Construyendo el futuro de México

A inicios de la presente administración, la puesta en marcha de la Cruzada Nacional contra el Hambre reconoció un problema de pobreza que fue negado por gobiernos previos. Con la Cruzada oficialmente se asumió que la nación se encontraba en una situación de pobreza, y que la crisis social llegaba hasta el hambre.

La razón de fondo se encuentra en el modelo económico que no tiene la capacidad de resolver el problema más básico del ser humano, comer: para solventar el desequilibrio se precisa de que la economía crezca, que sea altamente productiva y competitiva para generar empleo formal bien remunerado donde aparece que el gasto social del gobierno no es suficiente.

El resultado del PIB mexicano en los últimos 35 años es contundente: la adopción de ideas y modelos que niegan nuestro proceso histórico solo termina por diferir o hasta distorsionar el desarrollo del país.

En México se cometió un error. El cambio macroeconómico hacia un modelo de apertura, que requiere de una elevada competitividad, se implementó sobre una estructura productiva mexicana fragmentada, heterogénea por naturaleza.

Los micronegocios y las pequeñas empresas están constituidas para un mercado interno grande pero que se ha empobrecido. Gran parte de ellas son de subsistencia, y viven en una informalidad que es alimentada por importaciones baratas. La válvula de escape de los años ochenta se convirtió en un callejón sin salida.

Las compras al exterior ayudaron a conseguir bienes finales, contribuyeron a controlar la inflación y abaratar costos de producción, pero lo hicieron a cambio de la desintegración de las cadenas productivas y de la reducción de los procesos de alto valor agregado. Con ello se limitó, estructuralmente, la capacidad de generar crecimiento económico.

Hoy, una pequeña empresa mexicana enfrenta un entorno adverso para innovar y desarrollarse. La mayor parte tiene restricciones financieras, de infraestructura y de capital humano para desarrollar procesos innovadores que la integren con ventaja a la competencia global. Los costos de entrada son muy altos para hacer innovación de clase mundial. Aun adaptar tecnología foránea puede ser prohibitivo para una empresa pequeña, particularmente en un mundo dominado por competidores internacionales altamente especializados

y en donde la innovación y progreso tecnológico provocan grandes y aceleradas transformaciones.

Las medianas empresas cuentan con mayores capacidades productivas, pero no tienen los apoyos necesarios para crecer. El sistema educativo es un obstáculo, no es de la calidad que se requiere en la Era de la Economía del Conocimiento. ¿Cómo pretender entrar a la denominada como 4ª Revolución Industrial cuando el país no cuenta con la infraestructura educativa para competir en la nueva etapa del desarrollo industrial? A las empresas medianas, salvo honrosos casos, les es difícil integrarse a las Cadenas Globales de Valor.

El modelo de apertura económica ha funcionado para empresas grandes capaces de exportar, pero no necesariamente para las de origen mexicano. Algunas ya han desaparecido frente a la competencia de las transnacionales, otras han sido adquiridas por estas últimas y las que todavía perduran enfrentan una férrea competencia, en ocasiones desleal. Algo similar ocurre con las grandes empresas mexicanas orientadas al mercado interno.

Las Cadenas Globales de Valor son conformadas a partir de innovación y progreso tecnológico desarrollado en las manufacturas y los servicios de alto valor agregado. Básicamente son grandes empresas que han ubicado sus procesos productivos a lo largo y ancho del mundo. México se equivocó al desmantelar sus fundamentos empresariales e industriales de innovación endógena. Importar bienes de capital e insumos intermedios más baratos no solo fracturó los encadenamientos productivos, también propició el estancamiento de una economía que siempre ha sido grande pero que no ha logrado encontrar la fórmula de la alta competitividad y productividad. Esto requiere de instituciones y acuerdos sociales distintos a los existentes.

El problema no es la falta de emprendimiento, los mexicanos buscan tener negocios propios. Las múltiples crisis lo han hecho necesario, no se genera el empleo suficiente y el que existe se ha precarizado. Pensar que la solución se encuentra en promover el conocido como “emprededurismo” es un error común que no es privativo de los arquitectos de la política económica.

El verdadero desequilibrio no es la falta de emprendimiento, sino la naturaleza del mismo y lo que ello implica para la supervivencia de los nuevos negocios. Lo último se encuentra relacionado con la elevada mortandad de las empresas en México, particularmente de los micronegocios y las pequeñas empresas, que son las de menor valor agregado. Las cifras son contundentes.

De acuerdo al Censo Económico 2014 del INEGI (cuadro 1) de los 5.7 millones de establecimientos reportados:

- 1.8 millones (32%) tienen menos de 2 años.
- 813 mil (14%) entre 3 y 5 años.

En otras palabras: más del 46% de los establecimientos en México son prácticamente nuevos.

Cuadro 1

Edad del establecimiento	Proporción (%)
De reciente creación (hasta 2 años)	31.9
Jóvenes (de 3 a 5 años)	14.4
Adultos (de 6 a 10 años)	20.5
Mayores (más de 10 años)	33.2

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

El problema es que la mayor parte de estos negocios tienen una esperanza de vida limitada, de acuerdo al propio INEGI¹ (36% de los nuevos establecimientos no sobrevivirán a su primer año).

Lo descrito puede comprobarse por el hecho de que el periodo 2009-2014 el número total de establecimientos únicamente creció en 510 mil unidades. No obstante, los establecimientos que tienen 2 años (cuando mucho) son 1.8 millones, tres y media veces mayor que el aumento total. ¿Qué pasó con la diferencia?

Si a lo anterior se agregan los 813 mil establecimientos que tienen entre 3 y 5 años la duda aumenta: entre el 2009 y el 2014 se crearon 2.6 millones de establecimientos pero por la desaparición de algunos de estos y de los ya existentes el número total solo se incrementó en 510 mil. La respuesta a se encuentra en la elevada mortandad de las empresas. La situación es extrema para las empresas pequeñas y de menor valor agregado.

La mayor proporción de los negocios que se crean en México se encuentran vinculados al sector servicios de bajo valor agregado: comercio al por menor, los servicios privados no financieros y los servicios de apoyo a los negocios. ¿Cuál es el problema?, tienen una vida muy corta, de hecho, menos del 29% llega a más d 10 años y en el caso de los servicios de apoyo a los negocios apenas rebasan el 13% (cuadro 2).

Una situación contraria ocurre en el caso de las manufacturas, la mayor proporción de los establecimientos tienen más de 10 años (cuadro 2). La gran diferencia radica en el valor agregado y la capacidad transformadora de las empresas industriales: la fuerte competencia internacional y su vínculo con las Cadenas Globales de Valor les obliga a competir con empresas foráneas. El mensaje es claro: la válvula de escape que representa abrir un negocio en el sector servicios, muchas veces informal, es una alternativa temporal, la probabilidad de supervivencia juega en contra.

¹ Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas.

Cuadro 2

Edad del establecimiento	Comercio al Servicio privados apoyo a los			
	Manufacturas (%)	por menor (%)	no financieros (%)	Servicios de negocios (%)
De reciente creación (hasta 2 años)	26.2	34.6	37.2	47.2
Jóvenes (de 3 a 5 años)	12.9	14.1	14.5	18.1
Adultos (de 6 a 10 años)	21.2	22.3	20.8	21.4
Mayores (más de 10 años)	39.7	29.0	27.5	13.3
Total de establecimientos	605,654	2,386,431	1,889,147	108,890

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

La heterogeneidad empresarial se sintetiza con un hecho productivo: el 0.2% de los establecimientos genera el 64% de la producción. Son las empresas que tienen más de 250 empleados, las consideradas como grandes. Los establecimientos Micro (hasta 10 empleados) solo aportan el 9.8% de la producción a pesar de ser el 95.4% del total. En realidad los beneficios de la apertura económica de México no llegaron a todas las empresas nacionales, las más pequeñas han quedado marginadas.

Para alcanzar mayores niveles de desarrollo se precisa que el PIB se eleve a una tasa anual superior al 5% por al menos un par de décadas. El doble del promedio de los últimos treinta años. Solo así se puede generar más de un millón de empleos anuales.

Lograrlo requiere de incrementar la productividad de la economía en su conjunto, de elevar su potencial para generar valor agregado, particularmente por parte de los micronegocios, de las pequeñas y medianas empresas.

El desafío no es menor, de acuerdo al INEGI hay más de 5.2 millones de establecimientos, y como ya se ha mencionado, la mayor parte de estos negocios son micro, pequeños y medianos, 95.4% del total. Evidentemente que esto refleja las restricciones que existen para crear riqueza y distribuirla equitativamente, es imposible pagar mejor si las empresas encargadas de hacerlo simplemente no pueden, su situación financiera es una gran limitante

al no contar con un entorno económico y de gestión de negocios adecuado para crecer vigorosamente.

Se debe ser contundentes: si México desea progresar en los índices de competitividad internacional e incrementar su productividad es indispensable que fortalezca a sus empresas.

¿Cómo lograrlo? El mecanismo ideal se encuentra al alcance de la economía mexicana: el desarrollo de su sector industrial. Lo anterior no es un secreto, en el Foro Económico de Davos del 2016 se reconoció a la 4ª Revolución Industrial como la etapa de desarrollo y crecimiento económico mundial que regirá en las décadas por venir. El comercio internacional solo es el mecanismo que le dará funcionalidad, pero no es la esencia del modelo productivo que genere crecimiento económico.

La verdadera clave se encuentra en impulsar a la industria de mediano y alto valor agregado, es la única capaz de generar los diferenciales productivos requeridos para enfrentar el nuevo desafío global. Justamente en donde el modelo de apertura comercial mexicano ha fallado: el contenido nacional de las exportaciones es de solo el 30% promedio. Desde otra perspectiva el 70% de las exportaciones mexicanas son importaciones. Esta cifra permite entender porque la mayor proporción de empresas mexicanas se encuentra fuera de los beneficios generados por el modelo de apertura económica implementado hace más de 30 años.

También permite comprender que reformar sobre el mismo modelo de comercio exterior es insuficiente. La apertura económica rápidamente agotó los beneficios de exportar maquila, es decir de exportar importaciones. Desde la entrada al GATT las exportaciones mexicanas crecieron, eso es indudable, hoy representan poco más del 2% del total mundial, casi el doble de hace 30 años, pero muy modesto para la economía 15 del mundo. Como punto de comparación: en el mismo periodo de tiempo China pasó de poseer menos del 2% a más del 13% mundial. ¿Por qué la comparación con el país asiático? Básicamente porque es la competencia directa de México en el mercado de América del Norte.

Desde el 2001 era claro que el modelo de apertura comercial mexicano enfrentaba serios problemas. Simplemente no su supo o pudo ver. Para inicios del nuevo milenio, China ya había colocado los cimientos de una manufactura competitiva, basada en bajos costos laborales, pero con los ingredientes de valor agregado, innovación, contenido nacional y encadenamientos productivos necesarios para ganar mayor participación del mercado a nivel global y de forma permanente. Para fines del 2015 concentró más del 13% de las exportaciones globales, seis veces más que México. Baste recordar que a inicios de la década de los años noventa la diferencia era mínima a favor del país asiático.

Gracias a un modelo de producción industrial interna, debidamente vinculado con las exportaciones, el crecimiento de China se encuentra fuera de los parámetros observados en otras economías en la historia reciente del mundo. Su

desempeño es tal que amenaza la seguridad nacional y económica de Estados Unidos. El promedio de crecimiento económico chino se mantuvo cercano al 10% anual durante 30 años, lo cual le permitió acumular la riqueza suficiente para desarrollar sus sectores estratégicos, no solo en lo correspondiente a la economía, también lo realizó en educación, desarrollo tecnológico e investigación científica, así como en salud y seguridad nacional. Las autoridades chinas así lo previeron.

Hoy, México enfrenta un doble desafío de calidad mundial: su principal socio comercial es la primera economía global y su competencia la segunda, dicho crucigrama solo se puede enfrentar con educación, infraestructura, productividad y una gestión pública eficaz profundamente vinculada con la estrategia de su sector privado.

Sin empresas nacionales formales sólidas no se puede gestar el desarrollo de un sector productivo innovador y generador de valor agregado. Justamente lo que la desregulación económica precisa para elevar la productividad y competitividad nacional.

En realidad, el comercio al por menor y la informalidad terminaron por absorber a la mayor parte de las empresas y personas en edad de trabajar. La razón: sin valor agregado no hay crecimiento del PIB y para que ello se logre se requiere de sectores productivos que propicien sólidos encadenamientos entre las empresas nacionales y extranjeras, de otra manera la producción nacional es sustituida por importaciones y no hay crecimiento económico.

Comprar al exterior puede ser más barato y en el corto plazo ayuda a combatir a la inflación, pero en el largo plazo destruye los fundamentos del crecimiento, la inversión productiva y de la creación empleo formal.

Dicha consecuencia es la que el México de hoy enfrenta, un “buen” año de crecimiento es alcanzar una tasa de 2.5%, el promedio de las últimas tres décadas pero que se encuentra a la mitad de las necesidades de un país que es grande pero que perdió la idea de ser el mejor.

III. ¿Hacia dónde caminar?

La mayor competencia electoral no se traduce en mayor competencia en el desempeño de la función pública municipal, estatal o aun nacional. El rompecabezas que constituye la realidad social y económica nacional obliga a reconsiderar no solamente el modelo económico, en realidad impone la necesidad de sustituirlo. La razón se encuentra en que la segmentación y polarización van creciendo, la diferencia de ingresos y de concentración de poder va al alza.

La fragmentación social solamente conduce a la inestabilidad, y a una mayor precarización. Implementar programas emergentes para combatir el hambre y la pobreza es positivo, pero evidentemente insuficiente. La inequidad no es algo que se pueda resolver por decreto o con dinero público, es el reflejo de la pre-

carización del mercado laboral. La concentración es un producto sistémico de nuestro modelo de convivencia, forma parte de la estructura productiva, política y social de México, se ha construido y reforzado a lo largo de su historia, modificarla es una tarea titánica y en consecuencia gradual.

Alterar la composición de la estructura socioeconómica del país tiene un costo que se debe considerar. No obstante, continuar bajo los mismos esquemas mina la estabilidad del país, llega a todos los sectores económicos, productivos y sociales. De una u otra manera les afecta, particularmente en forma de mayor inseguridad. Sin lugar a dudas que ello debería propiciar el alcance de acuerdos para concertar la modificación gradual y sistemática de las estructuras económicas y sociales de México.

Lamentablemente la falla estructural de bajo crecimiento no ayuda, tampoco la incertidumbre y la dependencia respecto al desempeño de Estados Unidos. El país es vulnerable. La debilidad va desde la inseguridad alimentaria hasta la financiera y comercial.

Definir un proyecto de nación debe considerar la elaboración de un nuevo pacto social, que vaya más allá de la esfera política, que llegue a la empresa, a las organizaciones civiles y en general a la sociedad, que le dé gradualidad y orientación a los cambios, algo esencial cuando no se rompe de golpe con el sistema.

No es posible modificar las inercias existentes si no se integra a la sociedad, es decir sin un liderazgo transformador que permita guiar los esfuerzos hacia un nuevo objetivo, hacia un mayor nivel de bienestar social. En principio es algo que debería emanar de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la democracia les concede la representación formal de la sociedad, de sus necesidades e intereses, sin embargo, ello no necesariamente incide en la transformación positiva de la realidad.

El futuro del país se encuentra en su pasado y presente, de esas condiciones se parte para volver tangible una visión de país transformadora de las condiciones actuales. Lamentablemente la fragmentación heredada no ayuda a concebir un futuro en donde todos sus habitantes vivan mejor. Sin una adecuada inclusión social las historias de inseguridad, criminalidad, informalidad y pobreza seguirán aumentando, llevando al extremo las contradicciones del país. El nivel actual de desarrollo social y económico de México no corresponde al que por su capacidad potencial debería alcanzar. El avance de la pobreza es sinónimo de que el modelo económico está alejado de la realidad que enfrentan sus habitantes, así como de sus requerimientos más básicos. El aumento de la pobreza implica que la política económica no ha sido sensible y eficaz para atender las carencias que tiene la población marginada. La principal restricción de vida para la mayoría de los mexicanos se encuentra en su bajo ingreso económico. La precariedad de las remuneraciones laborales impide que 61 millones de personas puedan alcanzar un nivel de bienestar adecuado, así como una mayor calidad de vida. Son los pobres por ingresos.²

² Con cifras oficiales de Coneval hasta el 2012.

La riqueza del legado histórico y cultural de México debería complementar a la abundancia de su riqueza humana, recursos naturales e infraestructura que posee. Sin embargo, ello no ocurre, en algún momento se perdió la visión, capacidad y competencia para que una parte del legado social no fuera el de pobreza, hambre y violencia. En algún punto del tiempo se dejaron de crear obras perdurables que trascendieran a su coyuntura y que constituyeran un sólido cimiento de nuevas etapas de desarrollo para las generaciones futuras. En la práctica se aceptó el papel perenne de economía del tercer mundo, subdesarrollada y ahora emergente. Pero, ¿Por qué México no puede ser una economía desarrollada, capaz de alejarse de ser una eterna promesa para convertirse en la realidad de una nación que puede determinar su propio destino e influir en el concierto internacional?, ¿Cuándo dejamos de vernos grandes y plantear objetivos ambiciosos que vayan más allá de la época que nos tocó vivir?, ¿En qué momento nos conformamos con estabilizar la economía y no buscamos elevar el bienestar de la población? Es momento de impulsar un gran Acuerdo por el Desarrollo Económico y Social de México.

Administrar la coyuntura no basta en un país como México: demasiado grande para ser pobre, su acervo de recursos humanos, naturales e infraestructura, así como su cercanía con Estados Unidos le imponen una agenda de liderazgo para enfrentar exitosamente los desafíos globales y nacionales en los albores del siglo XXI.

La sistemática precarización del mercado laboral ha favorecido el debilitamiento del mercado interno, la pobreza refleja la incapacidad de las familias para adquirir bienes y servicios que a su vez le den viabilidad financiera a las pequeñas y medianas empresas. Un problema adicional es que dichas unidades productivas deberían satisfacer los requerimientos de consumo de 120 millones de mexicanos y al mismo tiempo crear las fuentes de empleo que la población requiere.

Cuando no se tiene un entorno adecuado para incubar y preservar a las pequeñas y medianas empresas difícilmente se puede pensar en que se tendrá la posibilidad de mejorar las condiciones sociales y de distribución de la riqueza de la población. En un entorno de bajo crecimiento no existe la capacidad de incrementar el ingreso económico de las personas, una situación todavía más compleja cuando se agrega a la inequidad.

Adicionalmente debe tenerse claro que las grandes empresas son necesarias para que funcione la economía, ahí radica la fuente de productividad y competitividad del país. La mayor parte de la innovación es realizada por empresas que tienen la capacidad técnica, financiera y de capital humano suficiente para innovar y competir a nivel global. El desafío que se tiene es integrar al sector privado, a las empresas de todos tamaños, en un proyecto de desarrollo económico y social nacional que trascienda a la coyuntura. Se debe concatenar a las cadenas productivas a nivel nacional, regional y sectorial.

De igual forma se deben romper paradigmas. No es una historia de buenos y malos, no es posible avanzar sin acuerdos mínimos. Una falsa disyuntiva

que debe combatirse es la de plantear que hay un dilema entre la operación de la pequeña y gran empresa, sin su interacción integrada y equitativa no se podrá construir un país social y económicamente desarrollarlo, es un requerimiento superado por las naciones más avanzadas y es un aspecto en donde México no ha sido exitoso. Ello impone romper paradigmas y generar liderazgos, quienes tienen el poder económico y político deben encauzar sus esfuerzos para propiciar la integración solidaria de aquellos mexicanos capaces, que con su esfuerzo honesto buscar superar las restricciones sociales y económicas que los han limitado. Una transformación cultural y de identidad es necesaria para refundar el México que deseamos ver.

Las bajas remuneraciones y prestaciones sociales son un impedimento fundamental en el avance de la pobreza, y tiene su origen en la baja productividad de las pequeñas empresas. Muchas de ellas cargan el signo de su origen, fueron creadas para sobrevivir, como alternativa al desempleo y los bajos salarios, la mayor parte en la informalidad. Son el fruto de crisis reiteradas, de 30 años del mal desempeño de la economía. Difícilmente podrán cambiar sin un programa eficaz y bien orientado de transformación social y productiva. En su actual circunstancia constituyen el mecanismo bajo el cual aumenta la concentración del ingreso.

La falta de competencia no es un accidente, se ha construido bajo el esquema productivo y la política pública de México. El propio Estado ha contribuido a la formación de un marco institucional que ha fortalecido la aparición de monopolios y oligopolios, sin muchos de los cuales no se podría entender el funcionamiento económico, social y político de nuestro país. El problema es que ello no es sostenible cuando la pobreza avanza, y cuando la razón radica en la precariedad del ingreso económico de las familias.

Sin lugar a dudas la razón de lo anterior se encuentra en el modelo económico aplicado, enfocado al comercio exterior pero que no cuenta con la capacidad productiva interna para garantizar que el comercio internacional sea una consecuencia del desarrollo industrial y de un sector servicios altamente especializado.

Bajo el modelo maquilador mexicano las cadenas productivas no tienen una vinculación que garantice una distribución adecuada de los beneficios de la exportación para toda la economía. Es el resultado de exportar importaciones.

La integración de las pequeñas y medianas empresas a las Cadenas Globales de Valor, y a la producción competitiva de insumos intermedios y bienes de capital, se realizará por medio de la innovación, una elevada especialización y una tecnificación de su actividad.

El modelo maquilador representa una limitante para la innovación y el desarrollo tecnológico hecho en México, viciando con ello la relación que de manera natural debería existir entre el avance científico y tecnológico con las necesidades de las empresas.

Además, con ello se quebrantó la interrelación entre empresas, universidades y centros de investigación, inhibiendo la formación de una cultura emprendedora basada en la innovación. Un argumento válido desde un punto de vista

de corto plazo: es más fácil y barato importar maquinaria y equipo que desarrollarla. Lo que no se contempla es que con ello se invierte en el desarrollo la tecnología y procesos foráneos, se le da viabilidad financiera al desarrollo de la ciencia y tecnología en otros países al mismo tiempo que se le niega al propio. La trampa es que en el corto plazo es financieramente más viable, pero es el punto de partida para la dependencia y la transferencia de recursos que en principio deberían favorecer el desarrollo económico y social de México.

Lamentablemente los hechos demuestran que el débil desarrollo del mercado interno es reflejo de la ausencia de resultados positivos en aspectos esenciales para la convivencia armónica de la sociedad: generación de empleo, mejora salarial, la consolidación de empresas nacionales y el crecimiento económico son solamente algunos de los aspectos que deben funcionar adecuadamente para considerar que el modelo económico funciona. Dichas variables tienen una clara incidencia sobre la evolución de la pobreza, un problema social que afecta a más de la mitad de la población en México. Las bajas remuneraciones, la desocupación y la precariedad del empleo, sintetizan las condiciones por las cuales las familias no pueden solventar exitosamente los requerimientos de su vida diaria, y con ello favorecer el desarrollo del mercado interno.

La respuesta de quienes confían en el modelo económico son las conocidas “reformas estructurales”, ajustes adicionales a los cambios iniciados durante la década de los años ochenta. Bajo dicho esquema se piensa que la privatización, la apertura comercial y financiera deben ser complementadas con modificaciones en el mercado laboral, en el sector energético y en la hacienda pública.

La lógica detrás de las reformas estructurales es la de perpetuar un modelo que en principio debería favorecer la competencia económica, el incremento de la productividad y el uso eficaz de los recursos por parte de los sectores público y privado, algo que no ocurre.

El problema es que las reformas estructurales deben enfrentar los errores cometidos en las décadas previas por sus propios constructores: la destrucción de las cadenas productivas y el ejercicio de un gasto público que tiene escasa incidencia en el desarrollo social, el progreso tecnológico, la calidad educativa y la garantía de seguridad pública en el país. Aumentar la productividad pasa por fomentar la capacidad de las empresas para generar riqueza.

Incorporar a empresarios, académicos y a la sociedad civil a la elaboración de programas y estrategias para incrementar la productividad y abatir la pobreza en México es positivo, algo necesario, sin embargo se debe avanzar más.

Definir un programa de mediano y largo plazo que rebase la lógica de las reformas estructurales es otro paso a realizar, así como reconocer que el modelo tiene limitantes inherentes a su propio funcionamiento, es un modelo que contiene una lógica económica de hace tres décadas, el mundo ha cambiado, el modelo lo debe hacer.

Plantear como objetivo el Fortalecimiento Productivo y Competitivo del Mercado Interno para aumentar los niveles de bienestar social, más allá de

las transferencias de los programas de combate a la pobreza federal y estatal, es uno central.

La relevancia de lo último recae en que la sociedad debe alcanzar una mayor calidad de vida por los ingresos que recibe de su actividad laboral y empresarial, el gasto de gobierno no alcanza para solucionar el problema de 61 millones de mexicanos pobres por ingreso. La solución se encuentra en un crecimiento económico basado en la creación empresas altamente productivas, estrechamente integradas y que generen contenido nacional para las exportaciones y los productos destinados al mercado interno.

IV. Reflexión final: el fortalecimiento productivo del mercado interno

La actual coyuntura requiere lo mejor de nosotros, México debe asumir la conducción de su desarrollo económico, la evolución de nuestra economía y el resultado del proceso electoral de Estados Unidos lo han puesto en claro.

Las naciones líderes en el mundo consideran la reindustrialización de su sistema productivo como el elemento esencial para lograr el fortalecimiento de su mercado interno y elevar el bienestar de su población.

Se debe actuar con visión de largo plazo y con una actitud proactiva en la construcción del porvenir de nuestra nación. La responsabilidad es propia, no basta la contribución de las inversiones foráneas, por su naturaleza no llegan a todas las regiones y sectores productivos de nuestro gran país.

Sin negar la relevancia de la interacción global, particularmente con el principal socio económico de México, es prioritario reconocer que el mundo está cambiando.

México es uno de los principales actores en las exportaciones globales, pero lo hace desde una base maquiladora de bajo valor agregado y reducido contenido nacional. De acuerdo al INEGI y su programa IMMEX, el 75% de los insumos que utilizan las empresas manufactureras ahí registradas es importado, apenas una cuarta parte es generada en el país.

A pesar de ello, México enfrentó los embates de la renegociación del TLCAN. Como nunca antes fue el centro de los posicionamientos de la contienda por la presidencia de la primera potencia del orbe, y en consecuencia habrá que entender que existirán cambios en la relación entre ambos países. Debemos anticiparnos con una política de desarrollo económico e industrial competitiva que mantenga los lazos hacia el exterior, pero que priorice el fortalecimiento de la estructura productiva propia.

El camino es claro, se debe elaborar un proyecto de nación que priorice el incremento del valor agregado de la producción nacional, eso se logra a través de fortalecer los encadenamientos productivos propios. La competencia global requiere que el incremento de la innovación y el progreso tecnológico

sean parte de la estrategia, es la única forma de crear las ventajas competitivas que superen a las ventajas comparativas de nuestros principales competidores. De igual forma es el mecanismo para hacer más robustos los nexos con nuestros socios comerciales.

El fomento a la inversión privada nacional y el incremento de la eficacia en el gasto de gobierno deben acompañarse, es imprescindible elevar su sinergia. Parte de ello se logra aumentando el contenido nacional de las compras de gobierno, de poco sirve tener un presupuesto público que alcanza los 4.9 billones si su ejercicio termina favoreciendo mayoritariamente a las importaciones.

México debe actuar con ánimo sereno, pero con claridad: evitar especulaciones que solo debiliten la posición financiera de México es una prioridad, sin embargo, también lo es comenzar a trabajar, como sociedad, en la construcción de un modelo de nación, socialmente incluyente y de competitividad basada en la productividad, para ello es prioritario:

— El Fortalecimiento Productivo del Mercado Interno. Ante la nueva etapa de vinculación internacional, México debe desarrollar el pilar productivo interno. No solamente se trata de consumo, la única forma de hacerlo sostenible (que no genere presiones inflacionarias, endeudamiento por crédito ni desequilibrios en las cuentas externas) es a través de un incremento de la productividad y competitividad de las empresas: las que generan empleos y remuneraciones que sostienen al consumo. De otra forma se seguirá beneficiando a las importaciones de bienes de consumo e intermedios.

— La elaboración de una propuesta de desarrollo económico basado en el fortalecimiento de la industria y empresa mexicana que sea socialmente incluyente:

– Una visión de encadenamientos productivos entre industria, comercio, servicios y sector primario que tenga como objetivo el progreso económico y social de la población.

– Para ello se propone la formulación del Programa Emergente Estratégico de Reactivación Industrial: 2018-2019. Objetivo: involucrar proyectos que aglutinen 300 mil millones de pesos adicionales en infraestructura.

1.- Utilizar los proyectos de desarrollo de infraestructura federal y estatal para garantizar un incremento en la proveeduría nacional, que se incremente al menos en 15% respecto al promedio de los últimos 3 años, sin incluir la mano de obra.

2.- Ello implica la aplicación de una política industrial selectiva a nivel microeconómico pero que tenga efectos regionales y macroeconómicos significativos. Por ejemplo, en:

- a) Nuevo aeropuerto internacional.
- b) Proyectos energéticos que involucren a Pemex.
- c) Proyectos de energía eléctrica de CFE.
- d) Zonas Económicas Especiales.
- e) Obras de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- f) Obras de gobiernos estatales.

3.- Para ello se debe poner en operación encuentros de negocios entre proveedores nacionales y los líderes de estos proyectos. Con ello se garantiza el encadenamiento.

4.- Educación dual. Participación de Universidades y escuelas de nivel medio superior en el reclutamiento de estudiantes para estos proyectos.

5.- Desarrollo de innovación tecnológica y de procesos en colaboración de empresas y universidades nacionales y de la región en donde se generen los proyectos.

6.- Financiamiento competitivo de la banca de desarrollo y privada para las empresas nacionales seleccionadas en estos proyectos.

- Seguridad pública en torno a los participantes en los proyectos.
 - Estabilidad en precios de insumos energéticos en torno a los proyectos de desarrollo.
 - Mejora regulatoria en torno a los proyectos: reducción en al menos 30% de trámites y costos de gestión en los mismos para los participantes en los proyectos seleccionados.
- Avanzar en la configuración de la Integración Productiva de América del Norte: una plataforma que permita una negociación y puesta en marcha de estrategias que vayan más allá de la apertura económica, reconozca la reindustrialización que se requiere en México y Estados Unidos, la creación de empleo y de nuevos vínculos productivos mutuamente benéficos.
- La Sustitución Productiva y Competitiva de Importaciones en América del Norte: aumentar el intercambio de bienes de consumo, intermedios y de capital elaborados en la región. Ello puede permitir la creación de empleo, de inversión, aumentar el crecimiento económico y el bienestar social sin detrimento de los países integrantes de América del Norte.

- Incrementar el contenido regional en la utilización de insumos intermedios por parte de empresas instaladas en América del Norte.
- Creación de un Programa Estratégico de Incremento de la Productividad de América del Norte.

1.- Mostrar que el desafío y la competencia desleal para América del Norte se encuentra fuera de la región.

2.- Formación del Grupo de Pensamiento Industrial por México. Que incluya:

3.- El liderazgo y la representación de industriales de alto nivel:

a) la contraparte empresarial en Estados Unidos que influye en la política económica de Donald Trump está conformada por los directivos de sus grandes empresas.

b) El Centro de Pensamiento Industrial de México: el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico.

c) Líderes empresariales.

d) Líderes de opinión de visión global, de alta calidad y respetados por la sociedad.

e) Grupo de trabajo para la detección de los aspectos estratégicos para el desarrollo industrial y que deben salvaguardarse ante los cambios por venir.

— Un análisis basado en la realidad productiva de la industria mexicana dividida por:

- Sectores.
- Regiones

Solo a través de una nueva visión de país, de inclusión social basada en fortaleza empresarial productiva y gestión pública eficaz, se podrán crear los empleos formales bien remunerados que México necesita en un entorno global de alta competencia. El país tiene la fortaleza y capacidad para hacerlo, solo hace falta construir una Agenda Mínima por el Desarrollo Económico y Social Por México, que genere consensos en torno a un proyecto de mediano y largo plazo, que le dé certidumbre a un país que por derecho propio debe alcanzar un futuro mejor.

V. Bibliografía

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). <http://www.inegi.org.mx/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) <http://coneval.org.mx/>
- Kissinger, Henry (2001). La diplomacia. Fondo de Cultura Económica. 2da edición, México.
- El País. “México se convierte en miembro efectivo del GATT”. Sábado, 26 de julio de 1986.

*José Antonio Romero Tellaeche**
*Gaspar Núñez***

La economía mexicana: pasado, presente y la necesidad de un cambio estructural

SUMARIO: I. Introducción II. El Estado Desarrollador III. El Porfiriato IV. El Milagro Mexicano (1940-1970) V. El periodo estatista y el fin del milagro mexicano VI. Corolario VII. Bibliografía

I. Introducción

La intención de este capítulo es mostrar que existe una alternativa viable al estancamiento económico que ha vivido país en los últimos 35 años, cuando se abandonó la estrategia económica dirigida por el Estado y se adoptó el liberalismo económico.

A partir del 1° de diciembre de 1982 comenzó el proceso de apertura comercial unilateral y se afianzó ingresando primero al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) -actual Organización Mundial del Comercio, (OMC)- y posteriormente firmando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este tratado no se pactó con el fin de reducir los aranceles en ambas economías. En los EUA, los aranceles eran muy bajos y en especial para la mayor parte de los productos que exportaba México, los cuales entraban a ese país bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (Clinton, 1997). También en México, los aranceles eran ya muy bajos y las barreras no arancela-

* Director del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México (COLMEX).

** Investigador del Programa de Análisis Económico de México del Centro de Estudios Económicos (COLMEX).

rias se habían casi eliminado después de las sucesivas rondas unilaterales de apertura comercial iniciadas en 1982 y consolidadas con la entrada de México al GATT. La razón de fondo de haber establecido el TLCAN consistía en dar certeza a la inversión extranjera para que invirtiera en México. El tratado brindaba certeza a los inversionistas extranjeros (de cualquier parte del mundo) para instalarse en México, aprovechar la mano de obra barata y, una vez cumplido con las reglas de origen del tratado, exportar a los EUA y Canadá. Este tratado (o acuerdo para los EUA) sería respaldado por los congresos de México y los EUA, así como por el parlamento canadiense.

Después de casi 35 años de que se inició el llamado “cambio estructural” (eufemismo para designar la apertura comercial y de capitales), y a 24 años de haberse iniciado el TLCAN, México se ha convertido en un gran país maquilador, con exportaciones con gran contenido importado y bajo valor agregado. La consecuencia de esto ha sido un estancamiento secular del conjunto de la economía. La tasa de crecimiento del ingreso por habitante de 1983 a 2017 fue de 1.01% y desde que entró en vigor el TLCAN (1994-2017) ha sido de 1.26%. En tanto que en las dos etapas en que hubo en México una intervención inteligente del Estado en la economía, el crecimiento fue varias veces mayor que el actual. Así, por ejemplo, durante el Porfiriato (1876-1910) la tasa anual de crecimiento del ingreso por habitante fue 2.71%, mientras que durante la etapa del “milagro mexicano” (1934-1970) fue de 2.8 por ciento.

Gran parte de la responsabilidad del estancamiento económico de México recae primero en las obligaciones aceptadas por México en el convenio de “adhesión” a la OMC, y posteriormente en las condiciones que ofrecieron los “negociadores” mexicanos, o bien, que nos impusieron los EUA para aceptar el “acuerdo”. En el mismo, México ni siquiera consideró proponer que se tomara en cuenta el grado de asimetría existente entre los tres países, por temor a ser rechazado por los EUA, de forma que las condiciones aceptadas por la administración de Salinas de Gortari impusieron una verdadera camisa de fuerza para el futuro desarrollo de México.

La apertura comercial y de capitales, los acuerdos firmados ante la OMC y el TLCAN y la cláusula de “trato nacional” nos impiden tener una política de desarrollo industrial de carácter vertical, puesto que cualquier apoyo que se dé y que origine exportaciones es considerado como prácticas desleales de comercio. Tampoco se puede favorecer con apoyos exclusivos para apoyar el desarrollo de empresas mexicanas, debido a que la inversión extranjera directa (IED), con la cláusula de “trato nacional”, no puede ser excluida de estos beneficios y, por lo tanto, debe de gozar de los mismos apoyos que reciben las empresas mexicanas sin sufrir ninguna discriminación.

La apertura comercial también ha vuelto ineficaz el papel del gasto público como estabilizador de la economía, debido a la alta propensión a importar (0.41 según cálculos de Romero [2014]), esto hace que una buena parte del gasto se filtre hacia el exterior presionando la balanza comercial y con poco efecto sobre la

demanda de productos nacionales. Por otra parte, la apertura al mercado de capitales impide utilizar a la política monetaria como instrumento de desarrollo económico; las tasas de interés no son utilizadas para estimular o inhibir la inversión y el consumo, sino como instrumento regulador del mercado de divisas para mantener el tipo de cambio estable y, en consecuencia, el nivel de precios. De la misma manera, la apertura comercial hace imposible utilizar el tipo de cambio real como instrumento de desarrollo. Como hemos observado en los últimos meses, la devaluación nominal pronto se traspasa a los precios minando los posibles efectos positivos en cuanto a una mejora en la competitividad de los productos nacionales. En suma, no existe ningún instrumento de política que haga posible una mayor tasa de crecimiento de la economía, de manera que quedamos totalmente dependientes de lo que sucede en la economía de los EUA.¹

Estas reflexiones resultan pertinentes ante la eminente renegociación del TLCAN puesto que, de aprobarse la propuesta de los EUA presentada el 17 de julio de 2017, México quedaría aún más atado y sin libertad para establecer la estrategia de crecimiento que más conviniera a sus intereses.

Por ejemplo, los EUA plantean aumentar los requisitos de “contenido regional”, con lo que se reduciría el contenido de importaciones de Asia en favor de las estadounidenses, en las exportaciones originadas en México que realizan las empresas extranjeras a los EUA. De la misma manera se plantea lograr un acuerdo energético en el que el petróleo, excluido en el TLCAN, formaría parte central del mismo y quedaría bajo el absoluto control de los EUA. Asimismo, las soluciones de controversias en el acuerdo quedarían en manos de un “panel independiente” supranacional dominado fundamentalmente por los EUA y fuera de la jurisdicción mexicana. También se plantea la liberación del mercado “por internet” dominado por empresas de los EUA. Finalmente, pero no menos importante, se extenderían y se ampliarían los derechos de propiedad intelectual de las empresas estadounidenses, con efectos dañinos para muchas industrias, pero en especial para la farmacéutica.

Ante la actual situación de estancamiento que vive el país y ante una posible renegociación del TLCAN que no cambiaría en nada las perspectivas de crecimiento de México, y que más aún parecen empeorarlas, conviene preguntarnos si existen estrategias alternativas de crecimiento.

II. El Estado Desarrollador²

El Estado desarrollador -que ha sido utilizado por Japón, Corea del Sur, Taiwán, China y más recientemente por Vietnam- no se originó en Japón, sino en Prusia

¹ La elasticidad del crecimiento del PIB mexicano con relación al crecimiento del PIB de EUA es de 0.92. véase Romero (2014).

² El término fue acuñado por Johnson (1982).

durante el siglo XIX para alcanzar la supremacía militar; y fue perfeccionado por el Imperio Alemán para alcanzar económicamente a las potencias mundiales del momento. El proceso de industrialización en Alemania no fue espontáneo, sino que fue deliberado con propósitos de seguridad nacional para engrandecer a la patria.

El Estado desarrollador puede definirse como un Estado que busca el desarrollo capitalista, pero que planifica mediante un plan racional consensuado que conjunta la propiedad privada con la dirección del Estado (Woo-Cummings, 1999).

Los “ingredientes estilizados” del Estado desarrollador son: a) un estado absolutista fuerte, con legitimidad dentro de su pueblo; b) un nacionalismo arraigado, capaz de llevar a un pueblo a aceptar sacrificios presentes en aras de alcanzar la grandeza futura de su nación; c) una burocracia eficiente, apta para guiar y acompañar a las empresas privadas, para que éstas desarrollen una economía fuerte y capaz de generar los objetivos estratégicos deseados; c) un sistema bancario eficiente, que pueda canalizar recursos hacia los sectores escogidos por la burocracia para acelerar el desarrollo económico y estratégico del país; d) una política industrial selectiva, basada en apoyar sectores clave que presenten rendimientos crecientes a escala, que requieran grandes capitales, que presenten economías de aprendizaje y que generen conocimiento; e) una economía organizada en carteles respaldados por el Estado, en sectores considerados como estratégicos; e) una política educativa congruente con el desarrollo planeado; f) y una política social que genere confianza en la política económica. En esta estrategia ningún elemento tiene sentido en forma aislada, sino que tienen que verse como partes de un mecanismo. En suma, toda la política económica está encaminada a la futura grandeza del país.

Además de las experiencias de Estado desarrollador aplicadas por países como Alemania, Japón y los países del este de Asia, también hubo intentos de aplicar esta estrategia en otros países del mundo, incluido México, las cuales fueron muy exitosas. A continuación, hacemos un breve relato de la política económica aplicada durante el Porfiriato y la etapa del llamado “milagro mexicano”.

III. El Porfiriato³

El período que inició con la Guerra de Independencia en 1810, y que terminó con la Intervención Francesa en 1866, se caracterizó por un estancamiento económico general. El producto por hombre ocupado decreció a una tasa de 0.1% en promedio entre 1800 y 1860. Gran parte del estancamiento se debió a la inestabilidad política del período. Durante los primeros cincuenta años de vida in-

³ Esta sección está basada en Romero (1999).

dependiente hubo cincuenta gobiernos y treinta presidentes. En un periodo de quince años, dieciséis hombres encabezaron dieciséis gobiernos. Con frecuencia aparecían dos gobiernos simultáneos que daban origen a rebeliones y golpes de estado. Además de las luchas internas, dos guerras con Francia y una con los EUA se agregaron a la caótica vida política de la época (Cumberland, 1968). En esas condiciones era inevitable que la influencia del sistema político sobre el crecimiento económico fuera negativa. No existían condiciones para el proceso de acumulación de capital. El país estaba dividido en pequeños enclaves autosuficientes y ningún gobierno pudo proporcionar la paz interna para integrar al país y estimular las inversiones. Los diferentes gobiernos, agobiados por problemas de endeudamiento, no estaban en condiciones de financiar las mejoras internas en infraestructura que eran indispensables.

De 1867 a 1910, México tuvo sólo cuatro presidentes: Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz y Manuel González. Con sus matices, todos ellos fueron defensores del proyecto liberal. Este proyecto, llamado “liberal” como sinónimo de modernizador, en realidad no fue un proyecto económico liberal, sino un proyecto liderado por el Estado. Con el proyecto de modernización se inició un largo período de expansión económica que duró más de cuarenta años y que terminó abruptamente con el proceso revolucionario de 1910. Entre 1860 y 1910, el producto per cápita aumentó 168%, al pasar de 39.36 en 1860 a 105,37 en 1910, esto significa una tasa de crecimiento del ingreso per cápita de 2.0 % promedio anual, durante cincuenta años (2% por arriba del crecimiento de la población).

Con la Restauración de la República, el gobierno de Juárez logró reducir la deuda pública en 79%, al pasar de 454 millones a 97.4. Después de estos acontecimientos, los resultados fueron realmente milagrosos. En pocos años, por primera vez en nuestra historia independiente, los gobiernos que siguieron obtuvieron superávits fiscales. Con esta medida no solo se resolvió el problema de la deuda de manera definitiva, sino que para 1900 el país obtuvo una calificación crediticia al nivel de país desarrollado.

En 1876, cuando Porfirio Díaz llegó al poder, la economía de México era predominantemente agraria, con unidades productivas autosuficientes y pocas señales de industrialización. En el ámbito internacional, ese año correspondió a la época de un enorme crecimiento industrial en los países del Atlántico Norte. Esto generó un rápido crecimiento en la demanda de materias primas provenientes de países menos desarrollados. También fue la época en que el capital internacional comenzó a fluir en grandes cantidades hacia países menos desarrollados.

Con Porfirio Díaz, el país se estabilizó políticamente. Entre 1876 y 1911 sólo dos hombres ocuparon la presidencia: Manuel González durante un período presidencial (1880-84) y Porfirio Díaz el resto (1876-80, 1884-1911). Con la estabilidad vino la pacificación y más tarde la paz. El país se tranquilizó y la delincuencia disminuyó. La inversión extranjera empezó a fluir en volúmenes sin precedente y gran parte de ella, dirigida por el Estado, se destinó a la construc-

ción de ferrocarriles. Éstos, a su vez, integraron al país y lo comunicaron con el resto del mundo. Con los ferrocarriles y los telégrafos se eliminaron las barreras naturales al comercio y esto ejerció presión para que se eliminaran las demás barreras. Porfirio Díaz, al contar con un gobierno central fuerte, tuvo más éxito que Juárez para lograr un mercado nacional. En 1896 se abolieron formalmente las alcabalas, lográndose con el tiempo un comercio interno libre de gravámenes.

El gobierno de Díaz fue el primer gobierno mexicano con una estrategia dirigida a lograr el desarrollo económico. “De hecho, el proyecto político-económico del régimen de Díaz fue crear las condiciones y los incentivos necesarios para que las empresas capitalistas se asentaran definitivamente en México. Como lo expresa Clifton Kroeber para él [Díaz] y sus seguidores, lo urgente era generar riqueza. Lo demás -un pueblo alfabetizado, una política democrática y una nación tan civilizada como las europeas- vendría luego de manera inevitable, con la aparición de la prosperidad y la abundancia.” (Haber, 1992).

Los logros económicos del período de Díaz fueron espectaculares, lo que hace muy difícil explicar su caída. Todos los indicadores describían una economía muy sólida. Las finanzas públicas estaban en orden y se servía puntualmente la deuda pública. En 1895, México registró por primera vez en la historia un superávit en sus finanzas públicas y continuó teniéndolos en casi todos los años hasta 1910. La reputación crediticia de México llegó a ser tan buena que los bonos mexicanos se vendían con un sobreprecio en el mercado mundial; se pagaban tasas de interés comparables a los que pagaban los gobiernos más estables del mundo.

Uno de los logros más importantes de la política económica del Porfiriato fue sin duda el crecimiento del comercio internacional. El volumen de comercio internacional creció nueve veces entre 1877 y 1910, y se incrementó cuatro veces en los últimos veinte años de la dictadura. En 1910, las exportaciones representaban el 18% del PIB⁷. De los treinta y tres años que duró el régimen, en solo dos las exportaciones resultaron menores a las del año anterior. Las importaciones, aunque más erráticas, seguían muy de cerca la evolución de las exportaciones y prácticamente durante todos estos años se registró un saldo favorable en la Balanza Comercial. Nunca se detuvo el crecimiento por un “estrangulamiento externo”.

El auge de las exportaciones y de la atracción de la inversión extranjera generaron una gran demanda de materias primas y materiales. En muchos casos, se justificó la producción nacional de una gran cantidad de productos. Se fundó la primera planta siderúrgica en Monterrey⁴ en 1910 y ésta mostró una velocidad de crecimiento impresionante. Marcas igualmente impresionantes fueron logradas por plantas generadoras de energía eléctrica y fábricas de papel, cemento, vidrio y explosivos. En total, se estima que el Producto Nacional Bruto de México creció 37% en la primera década del nuevo siglo; una propor-

⁴ Hasta después de la Segunda Guerra Mundial esta planta fue la única siderúrgica en la América Latina.

ción equivalente al 23% en términos per cápita. Para 1910 se comenzaba a vislumbrar la posibilidad de que México surgiera eventualmente como un Estado industrial moderno.

La productividad en la agricultura se incrementó 20.1% entre 1877 y 1895, y 57% entre 1895 y 1910 (Coatsworth, 1990). Por su parte, la productividad en la ganadería se incrementó en 100% entre 1877 y 1895, y permaneció estable entre 1895 y 1910 (Coatsworth, 1990). La producción de materias primas destinadas al mercado externo fue sin duda la que más creció, en segundo lugar estuvo la producción de materias primas destinadas al mercado interno y en último la producción de alimentos y bebidas para el mercado interno.

Existen diferentes explicaciones sobre el origen de la caída del régimen de Díaz, quizás, una de las más interesantes es la que argumenta que el régimen de Díaz cayó porque no se gastó lo suficiente en programas sociales que eran indispensables para relajar las tensiones sociales que una economía en crecimiento necesariamente genera. En Alemania en 1870 se tomaron medidas para ganarse a la clase obrera mediante la construcción de un sistema de seguridad social.⁵ Sin embargo en México “el porcentaje de los recursos de la nación que el sector público obtenía para gastos gubernamentales declinó constantemente llegando a su punto más bajo en 1900. Sin el control de los recursos requeridos, el gobierno carecía de la capacidad para responder al creciente desorden social y los recursos necesarios para hacerla factible. En vez de esto, el régimen recurrió a la represión. El ejército, después de todo, era un costo fijo” (Pierenkemper y Tilly 2004). Nunca sabremos si una menor concentración de la tierra, una mayor participación del Estado en gasto social y una transición política negociada hubieran evitado la revolución.

IV. El Milagro Mexicano (1940-1970)⁶

Durante la época de Cárdenas, se dio en México un auge económico alimentado por la prosperidad en los EUA, mismo que permitió el desarrollo de pequeños industriales, los cuales, junto con los grandes industriales que habían sobrevivido a la Revolución, conformaron la industria manufacturera nacional. La Segunda Guerra Mundial dio un impulso definitivo a ambos tipos de industriales, pero sobre todo a los pequeños, los cuales se organizaron en lo que Mosk denominó el “Nuevo Grupo” (Mosk, 1954, p. 21), quienes -operando a través de CANA-CINTRA- delinearon un programa de desarrollo basado en la industrialización a principios de los años cuarenta.

⁵ En 1870 el estado prusiano inició los esfuerzos para crear un sistema de seguridad social motivado por el deseo de ganarse la lealtad de la clase obrera [Pierenkemper y Tilly (2004)].

⁶ Esta sección está basada en Romero (2003a, 2003b y 2014).

Los resultados de este programa fueron sorprendentes. De 1940 a 1970, el Producto Interno Bruto (PIB) en México creció a una tasa anual del 6.41% en términos reales. La población lo hizo al 3.0%; en 1940, México tenía 19.6 millones de habitantes y en 1970 había 48.2 millones. El PIB per cápita se elevó 2.79 veces, lo que implicó una tasa de crecimiento promedio anual del 3.42%. Durante el mismo periodo, el PIB real de los Estados Unidos creció al 3.79% y el PIB per cápita al 2.36%. Véase Cuadro 1.

Cuadro 1
Estados Unidos y México: Producto Interno Bruto (PIB),
Población e Ingreso por Habitante. 1940-1982

Año	PIB EU*	Población EU**	Ingreso por habitante***	PIB México*	Población México**	Ingreso por habitante***
1940	1,098.84	132.16	8.31	25.79	19.65	1.31
1945		141.42	13.64	32.96	22.51	1.46
1950		151.32	11.29	44.67	25.79	1.73
1955		164.73	12.86	56.60	30.01	1.89
1960		179.32	13.12	79.36	34.92	2.27
1965		190.93	15.59	119.05	41.03	2.90
1970		203.30	16.85	176.36	48.22	3.66
Tasa de crecimiento promedio anual (1940-1982)						
1940-1982	3.79%	1.44%	2.36%	6.41%	2.99%	3.42%

* Miles de millones de dólares del 2000.

** Millones de personas.

*** Miles de dólares.

Fuente: INEGI (1985), Estadísticas Históricas de México; Nacional Financiera (1990), La Economía Mexicana en Cifras; FMI, Estadísticas financieras internacionales (varios años).

Entre 1940 y 1970, la producción manufacturera se incrementó en aproximadamente 6.61% al año, en tanto que la agropecuaria lo hizo en 3.5%. En 1940, el sector primario generaba el 25.8% del PIB y absorbía al 67.2% de la población ocupada, en tanto que el sector secundario producía el 14.6% del PIB y empleaba al 10.9% de la fuerza de trabajo. Véanse Cuadros 2 y 3. Para 1970, el sector primario generaba el 10.0% del PIB y absorbía al 40.9% de la fuerza de trabajo, en tanto que el sector secundario producía el 24.4% del PIB y empleaba al

21.2% de la fuerza de trabajo. En 1940, el 65% de la población vivía en zonas rurales; para 1970 el 59% viva en centros urbanos. Véase Cuadro 7. “Para 1970, México era en gran parte autosuficiente en la producción de comestibles, productos petroleros básicos, acero y la mayor parte de los bienes de consumo” (Hansen, 1976, p. 57).

Cuadro 2
Población ocupada por división de actividad económica

	1940	1950	1960	1970
Primario	67.19%	59.66%	55.66%	40.95%
Secundario	10.91%	14.51%	17.40%	21.23%
Terciario	21.86%	25.81%	26.93%	37.80%

Fuente: INEGI (1999), Estadísticas Históricas de México.

Cuadro 3
Población Urbana y Rural

	1940	1950	1960	1970
Población urbana	35.09%	42.59%	50.70%	58.70%
Población rural	64.91%	57.41%	49.30%	41.30%

Fuente: INEGI (1999), Estadísticas Históricas de México.

La moderna industrialización de México se inició con la administración de Manuel Ávila Camacho (1940-1946). Ávila Camacho llegó al poder el 1° de diciembre de 1940 y hasta ese momento no había formulado ningún programa económico dirigido hacia la industrialización de México. Estudiosos de la época consideran que no tenía un programa económico de gobierno (Mosk, 1954, p.60).⁷ Lo que sí era evidente es que estaba decidido a detener los experimentos sociales de la administración de Cárdenas. Para Ávila Camacho era especialmente importante detener la Reforma Agraria y fue en este contexto que el programa

⁷ Adicionalmente, Mosk señala que Ávila Camacho no sostenía convicciones sólidas que coincidiesen con el curso del desarrollo de la economía establecido por su predecesor.

de industrialización resultaba una alternativa idónea. Además de que las condiciones de guerra favorecían el desarrollo industrial de México.

En su primer año de gobierno, Ávila Camacho promulgó la Ley De Industrias Manufactureras. Para ese entonces era evidente que en los círculos gubernamentales había permeado el concepto industrializador como el mejor camino para México. A partir de ahí el programa de gobierno fue orientándose cada vez más en favor de la industrialización. Para finales de 1946, la industrialización era ya claramente el centro de la política económica. La visión económica de Miguel Alemán (1946-1952), fue una extensión lógica de la de Ávila Camacho. Antes de tomar posesión, Miguel Alemán hizo de la industrialización su eslogan económico de campaña. Además, Alemán fue mucho más lejos y -a diferencia de Ávila Camacho- invitó abiertamente al capital extranjero sin prácticamente alguna restricción, lo que a la larga fue un error (Chang, 2003).⁸

El gobierno de Ávila Camacho fue cordial con el capital foráneo pero muy cuidadoso de realizar mayores acercamientos dados los sentimientos que existían en el país después de la expropiación petrolera. En este aspecto, Alemán tomó una actitud mucho más abierta. Anunció públicamente que su gobierno deseaba que el capital norteamericano participara en el desarrollo económico de México. En este sentido, hubo una gran diferencia entre estas dos administraciones. La administración de Ávila Camacho desarrolló sus programas de industrialización basándose en el capital nacional, compuesto esencialmente de pequeñas y medianas empresas. Mientras que la administración de Miguel Alemán favoreció la entrada de capitales internacionales dirigidos principalmente hacia la gran empresa.

Lo que sí tuvieron en común estas dos administraciones fue que la industrialización se convirtió en el objetivo a lograr y se consideró que el bienestar de la sociedad estaba en transformar a México de un país agrario a un país industrial. Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) continuó con el compromiso adquirido en pro de la industrialización. Para la sexta década del siglo XX, se redujeron los gravámenes para la importación de materias primas y equipos para las empresas manufactureras, en tanto que los permisos para importar los productos terminados con frecuencia implicaban un arancel equivalente superior al 100%. Esto último junto con tasas arancelarias bajas para los insumos implicó tasas de protección efectiva muy elevadas.

Para fines de los cincuenta del siglo XX se había desarrollado un complicado sistema de licencias para la importación. Este control directo sobre las importaciones constituyó hasta principios de los ochenta la principal forma de protección. Dicho programa se inició en la quinta década con el doble objetivo de incrementar el ritmo de la industrialización y de conservar las escasas divisas para la importación

⁸ Básicamente porque permitir la inversión extranjera directa, sin una supervisión estricta de los gobiernos locales termina por inhibir el desarrollo tecnológico propio y perpetua la dependencia tecnológica con el exterior.

de artículos que fueran esenciales. Aproximadamente el 80% de las importaciones mexicanas estuvieron sujetas al requisito de licencias. Bajo este sistema, la simple posibilidad de realizar una producción nacional se consideraba como razón suficiente para suspender la importación de productos importados.

El argumento se basaba en que, una vez decidido que la industrialización era deseable, la protección debía ser extensiva. Nurske (1953) señala que, si bien es cierto que los aranceles y otras medidas proteccionistas hacen rentables ciertas actividades, esto no garantiza que se invierta en ellas. En países en desarrollo existen muy pocos incentivos para invertir capital o introducir métodos de producción en gran escala en industrias individuales que producen bienes para el mercado doméstico, debido a que los mercados para tales industrias son muy pequeños.

Pero dado que la adopción de dichos métodos en determinada industria, incrementa la demanda para los productos de otras industrias, el incentivo para invertir será mayor si se invierte en muchas industrias en forma simultánea. Los proyectos de inversión que no resultan rentables en forma individual, se vuelven rentables considerados en conjunto. Este argumento se conoce como la “doctrina del crecimiento balanceado” (Nurske, 1953), (Rosenstein-Rodan 1943), la cual depende de que la expansión simultánea de varias industrias no eleve el precio de los factores productivos. Si ocurre así, la expansión del conjunto reduce entonces la rentabilidad de cada una, y el efecto se neutraliza. Sin embargo, tal posibilidad queda excluida, ya que en estos países la ilimitada oferta de trabajo impide que se eleven los salarios y por tanto, que baje la rentabilidad del capital (Fleming 1955, p. 145-147). Este es el fundamento teórico que explica porque el proceso de industrialización que se llevó a cabo en América Latina, entre ellos México, no fue selectivo y se trató en forma deliberada de abarcar la más amplia gama de productos. Esto, de acuerdo a la nueva teoría de la organización industrial, constituyó un error porque la estrategia debió basarse en sectores estratégicos con presencia de rendimientos crecientes a escala, altos requerimientos de capital físico, una elevada elasticidad ingreso de la demanda mundial, y con grandes posibilidades de generar economías de conocimiento e innovación, que con el apoyo del Estado pudieron haber alcanzado un nivel de eficiencia de clase mundial y convertirse en grandes exportadores.

A finales de los cincuenta, el Secretario de Industria y Comercio insistía públicamente en que los productores nacionales iban a ser expuestos a la competencia externa si no demostraban que eran capaces de colocar en el mercado nacional sus productos a un precio y un lapso razonable. Esto hubiera sido muy conveniente, pero el Secretario no contaba con el poder político para hacerlo efectiva. Al menos podemos decir que existía conciencia sobre la necesidad de hacer más competitiva la industria nacional. No fue sino hasta los ochenta que se cumplió la amenaza, pero justamente sucedió cuando se abandonó totalmente esta estrategia y se llevó a cabo el llamado “Cambio Estructural” donde se comenzaron a dismantelar todos los proyectos industriales.

Durante la administración de Ruiz Cortines, se suministró una protección adicional con la devaluación monetaria de 1954, que redujo el valor del peso mexicano a 12.5 pesos por dólar, el cual se mantuvo hasta la década de los setenta. La devaluación fue una consecuencia de los aumentos en el gasto público, financiados por el Banco de México para contrarrestar la recesión económica de un año antes.

Los subsidios a la inversión y el tope a las tasas nominales de interés fueron un aliciente adicional para los empresarios mexicanos; como resultado de esta última política el costo real de los créditos llegó a niveles negativos durante los años inflacionarios de fines de la quinta y principios de la sexta décadas.

Ruiz Cortines impulsó en forma decidida la acumulación privada de capital mediante la inversión pública, de cuyo total destinó 38% al fomento industrial. Se creó el Comité de Inversiones que luego se sustituyó por la Comisión de Inversiones, encargada de regular, promover y aprobar las inversiones del Estado. La inversión pública se destinó a los rubros tradicionales de educación, salud, vivienda, comunicaciones y transportes. Para impulsar la industria y la economía en su conjunto, el Estado incrementó su gasto público y recurrió en forma abundante al endeudamiento externo.

Los principales instrumentos utilizados para la industrialización durante estas tres administraciones fueron: a) la ley de exención fiscal; b) aranceles; c) controles directos a la importación; y d) política hacia la inversión extranjera.

Ruiz Cortines facilitó la entrada de inversión extranjera. En su sexenio, el flujo de las inversiones extranjeras directas se dio de manera más o menos constante, aunque a un ritmo algo menor que el alcanzado en el sexenio de Alemán. Por ejemplo; para finales de 1954, las inversiones extranjeras alcanzaron un total de 6,829 millones de pesos, que significaron un incremento de 529 millones con respecto al año anterior. Esta cifra es inferior al promedio del sexenio alemánista en unos 60 millones de pesos (corrientes), pero superior en 67 millones al incremento registrado en 1952, último año de gobierno de Alemán.

En este aspecto muy general, México siguió más o menos el patrón de desarrollo latinoamericano de la época. Se buscaba alcanzar la independencia económica y la construcción de un patrón de desarrollo nacionalista; este patrón debía basarse en la explotación del sistema tradicional de flujos de recursos y comercio, así como la canalización los excedentes de estos sectores, mediante la intervención estatal, hacia el sector industrial de sustitución de importaciones. Este proceso bien conocido de sobrevaluación cambiaria y sustitución de importaciones vía el uso de controles de divisas, de importaciones, de deformación de los términos de intercambio a favor del sector industrial, etc., floreció plenamente en la mayoría del mundo subdesarrollado entre los años cincuenta a setenta. En la mayor parte de América Latina, el proceso comenzó antes, durante los años treinta, ya que gran parte del mundo en desarrollo que había logrado su independencia política antes, luego se vio sujeto a las ondas de choque internacionales de la gran depresión.

Sin embargo, en el caso de México existe una diferencia importante y que explica, en parte, su tasa de crecimiento relativamente superior. Es decir que, mientras la mayoría del resto de los países de la región respondieron a la crisis de la gran depresión de los años treinta con una política de industrialización sustitutiva de importaciones (en ocasiones muy por encima de la capacidad y la dotación de calificación), México se desvió de ese patrón y dio una importante atención a la agricultura; la reforma agraria redistribuyó la riqueza y favoreció la formación de un mercado interno.

El proceso de expansión económica del país fue encabezado por el proceso de crecimiento industrial, el cual se conformó de dos oleadas de sustitución de importaciones. Estas oleadas sumaron nuevas actividades industriales a las que se habían desarrollado durante el Porfiriato y las primeras décadas del siglo XX, y en conjunto conformaron la estructura de la industria mexicana de la década de los setenta (Casar, 1990, p. 10).

Cuadro 4
Índice de sustitución de importaciones
(importaciones/oferta total)

	1939	1950	1958	1969
Bienes de Consumo	22.22	6.90	5.72	4.8
Bienes Intermedios	55.91	41.55	40.35	22.31
Bienes de Capital	90.29	73.57	68.64	49.61
Total de manufacturas	48.56	31.12	31.14	22.58

Fuente: Villarreal (1997), pp. 71 y 82.

La primera de estas grandes oleadas de sustitución de importaciones fue resultado de un conjunto de inversiones realizadas a mediados de los años cincuenta en un grupo de industrias básicas: siderurgia, productos metálicos, papel, hule, maquinaria y aparatos eléctricos y equipo de transporte (sobre todo ferroviario). En todas estas ramas se observan, a lo largo de la década, reducciones importantes en el coeficiente de importación a demanda interna, a pesar de que en todos los casos, a excepción de la industria del papel, la demanda interna por sus productos creció a tasas muy superiores a la media del sector industrial (Casar, 1990, p. 10). En 1958, la participación de las importaciones de bienes de consumo manufacturados en la oferta total de este tipo de bienes era menor al 6%. Véase Cuadro 4. Otro indicador del avance del proceso de sustitución de bienes de consumo fue el comportamiento de las importaciones manufactureras. En 1939, las im-

portaciones de bienes de capital representaban el 50% del total de las importaciones, mientras que las de bienes de consumo e intermedios una cuarta parte respectivamente. Véase Cuadro 8. Para 1958, las importaciones de bienes de consumo representaban ya menos del 9% del total de productos manufacturados importados, en tanto que la de las importaciones de bienes intermedios y de capital se elevaban a 32% y 59% respectivamente. Véase Cuadro 5.

Cuadro 5
Estructura de las Importaciones Manufactureras

	1939	1950	1958	1969
Bienes de Consumo	23.0	11.6	8.9	9.0
Bienes Intermedios	25.3	31.3	32.4	29.2
Bienes de Capital	51.7	57.1	58.7	61.8
Total de manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Villarreal (1997), pp. 74 y 84.

La evolución de la composición del valor agregado manufacturero también indicaba el grado en que se había completado la sustitución de bienes de consumo importados por producción nacional. El valor agregado de los bienes de consumo manufacturero dentro del total del sector manufacturero pasó de 75.9% en 1940 a 66.2% en 1958, lo que indica la reducción relativa de este tipo de bienes y la producción creciente de bienes intermedios y de capital. Véase Cuadro 6.

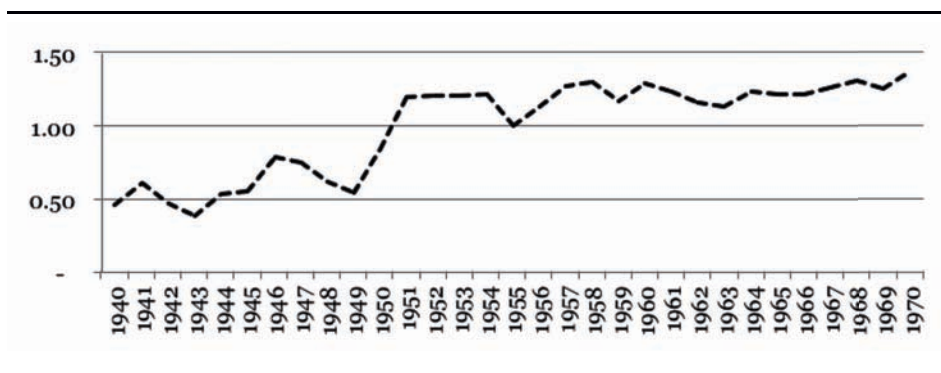
Cuadro 6
Estructura del Valor Agregado Manufacturero

	1939	1950	1958	1969
Bienes de Consumo	75.9	70.8	66.2	52.0
Bienes Intermedios	18.9	19.9	21.7	29.6
Bienes de Capital	5.2	9.3	12.1	18.3
Total de manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Villarreal (1997), pp. 74 y 84.

La inversión pública en obras de infraestructura jugó un papel importante en la promoción del crecimiento en esta primera etapa de industrialización. El período 1950-1958 estuvo caracterizado por una fuerte inestabilidad en el sector externo (déficits y superávits en cuenta corriente, véase Gráfica 1) acompañada de frecuentes devaluaciones y procesos inflacionarios. El índice de precios al consumidor se elevó a una tasa promedio anual de 9.7% entre 1949 y 1958. El precio del dólar en pesos se incrementó en este período a razón de 4.7% anual.

Gráfica 1
Cuenta Corriente (egresos/ingresos)



Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México.

La segunda oleada de industrialización tuvo lugar en el período 1958-1970, durante el cual, la economía mexicana profundizó el proceso de sustitución de importaciones. En este período, la inflación en México fue de 3.6%, es decir, 1.2% mayor que la de los EUA. Asimismo, no hubo devaluación y la tasa de crecimiento fue de 3.2%. Este período económico de México fue bautizado por Antonio Ortiz Mena como “el desarrollo estabilizador”(Ortiz, 1998, p. 9).⁹

Durante esta segunda oleada de industrialización avanzó la sustitución de bienes intermedios y de capital extranjeros por bienes nacionales. Mientras que el índice de sustitución de importaciones para bienes de consumo permaneció prácticamente constante, para los bienes intermedios y de capital disminuyó en casi 20 puntos. En 1958, el índice de importaciones a oferta total para los bienes intermedios era de 40.35%, y para bienes de capital de 68.6%; para 1969, era de 22.3% y 49.6% respectivamente. Véase Cuadro 7. Por otro lado, el crecimiento

⁹ Adicionalmente, Ortiz señala que se otorgó a la estabilidad macroeconómica una mayor importancia que en los gobiernos anteriores no como un fin en sí mismo, sino como una condición indispensable para lograr un desarrollo económico y social sostenido.

de los bienes intermedios y de capital dentro de la estructura del valor agregado manufacturero indicaba el grado de profundización de este proceso. Mientras que en 1958 estos bienes representaban un poco más de la tercera parte del valor agregado total del sector manufacturero, en 1969 llegaron a casi el 50%.

“El gran auge de la inversión que se observa a partir de 1962 en las industrias química, del hule, maquinaria eléctrica, maquinaria no eléctrica y en la industria automotriz, conduce a una reducción sustancial de la participación de las importaciones en la satisfacción de la demanda interna por productos de estas industrias, a pesar, de nueva cuenta, de que son precisamente estas industrias las que mayores ritmos de expansión de la demanda experimentan” (Casar, 1990, p. 10).

Para el período 1940-1970, el índice de producción industrial se multiplicó por once, en tanto que la población se multiplicó por 2.45. Durante el proceso de sustitución de importaciones (1940-1970,) la producción manufacturera mexicana creció a una tasa promedio de 7.9% y se multiplicó por 10 entre 1940 y 1970. En el mismo lapso, la parte de la demanda interna de manufacturas satisfecha con importaciones se redujo de 48.56% en 1939 a poco más de 22% en 1969.

Entre 1940 y 1970, las exportaciones no petroleras crecieron a una tasa promedio anual de 1.6%, en tanto que las manufactureras al 7.3%. En 1940 las exportaciones de manufacturas representaban el 6% de las exportaciones no petroleras, mientras que en 1970 el 35 por ciento.

“El déficit comercial manufacturero se redujo, como proporción del valor de la producción del sector, de un nivel superior a 16% a principios de los años cincuenta a alrededor de 8% a fines de la década de los sesenta. De esta manera, los requerimientos de divisas generados por el proceso de industrialización, si bien aumentaron en términos absolutos, se redujeron considerablemente en términos relativos, configurando así, un esquema financiero sostenible mediante exportaciones de otros sectores y un moderado recurso al crédito externo” (Casar, 1990, p. 11).

Durante la administración de Manuel Ávila Camacho, la protección se dio en forma espontánea como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Terminado el conflicto, Miguel Alemán otorgó protección a prácticamente todas las industrias existentes y a todas las nuevas que aparecieran en México. Para ello, armó un aparato proteccionista basado en aranceles a la importación. En 1947, comenzaron a substituirse los aranceles específicos por ad valorem y se introdujo el concepto de “precio oficial” para evitar la subfacturación (Villareal, 1997, p. 76).

Más tarde, durante el sexenio de Ruiz Cortines, el aparato alemanista fue modificado en forma importante. En 1956, aumentó el impuesto ad valorem en 5.6% para un conjunto de fracciones que representaban el 75% de las importaciones. También durante el sexenio de López Mateos hubo modificaciones, pero de menor importancia. Primero, en 1961, más de 600 fracciones arancelarias fueron revisadas con el objeto de limitar las importaciones de acuerdo con las condiciones internas y de acuerdo con la situación de balanza de pagos; y des-

pués, en 1962, se añadió una sobre tasa de 10% a un grupo de bienes bajo el argumento de que estos recursos serían usados para subsidiar las exportaciones (Villareal, 1997, p. 86).

El sistema de permisos se utilizó inicialmente en la década de los cuarenta con el doble objetivo de asegurar materias primas básicas que eran necesarias para incrementar el ritmo de la industrialización y también para conservar las escasas divisas para la importación de artículos que no fueran de lujo. En 1946, solo el 10% de las importaciones estaba sujeta a permiso (Villareal, 1997, p. 76). En 1947, se creó el Comité Nacional para el Control de Importaciones, con lo que el sistema de licencias comenzó a cobrar importancia (Villareal, 1996, p. 76). Para 1956, el 25% de las importaciones totales requerían permisos previos para la importación; esta cifra aumentó a 68% en 1970. En ese último año, de las 14,000 fracciones arancelarias que existían, entre el 65% y el 70% requería permiso (Villareal, 1997, p. 86). Bajo éste sistema de permisos, la simple posibilidad de poder realizar una producción nacional era considerado, generalmente, como razón suficiente para suspender la importación de productos competidores.

Además de las políticas comerciales, se implementaron otras medidas para estimular a la inversión privada en la industria. A partir de 1941 se concedieron exenciones del pago de los principales impuestos por períodos que variaban de cinco a diez años a las empresas consideradas como “nuevas y necesarias” para el desarrollo industrial de México. También existía “La Regla XIV”¹⁰ que consistía en un programa para reducir los gravámenes para la importación de bienes de capital. Bajo este programa, se amparó el 90% de las importaciones de bienes de capital (Villareal, 1997, p. 87). También el tope a las tasas nominales de interés fue un aliciente adicional para los empresarios mexicanos; como resultado de esta última política, durante los años inflacionarios de fines de la década de los cuarenta y principios de la década de los cincuenta, el costo de los créditos llegó a ser negativo.

Otra forma de protección a los inversionistas nacionales fue el programa de “mexicanización”. Durante las administraciones de Ruiz Cortines y de López Mateos, el sector privado presionó al gobierno para impedir o frenar la inversión extranjera en áreas productivas donde ya estuvieran operando los empresarios nacionales a través de las leyes de “mexicanización” y con el apoyo de la CONACMIN y la CANACINTRA. Mediante estas leyes, también se impedía la entrada de la inversión extranjera en ciertos sectores estratégicos, los cuales quedaban reservados para el Estado.¹¹

¹⁰ La Regla XIV de la Tarifa General de Importación permitía adquirir libres de aranceles las importaciones de maquinaria y equipo.

¹¹ Para una descripción de las principales medidas de “mexicanización” véase Izquierdo (1995).

Durante estos años, se desarrolló un intrincado sistema de controles selectivos del crédito, destinado específicamente a reducir al mínimo los efectos inflacionarios del financiamiento deficitario del sector público y para impulsar el crecimiento en ciertos sectores de la economía. Por medio de las regulaciones sobre la reserva legal y la distribución de la cartera, el sistema bancario privado se vio obligado a adquirir proporciones crecientes de los principales valores del gobierno y otras clases de títulos públicos.

Además de reducir al mínimo los efectos inflacionarios del financiamiento deficitario, los controles selectivos del crédito sirvieron para regular la composición de la cartera de las instituciones financieras privadas, así como para favorecer las inversiones en la agricultura y la industria. El resultado fue que en esos sectores muchas empresas medianas y pequeñas lograron acceso al crédito en cantidades mayores y a tasas de interés más bajas que las que hubieran prevalecido en ausencia de esos controles.

A pesar de que enfrentaba oposición política interna, la inversión extranjera directa (IED) fue aceptada en el nuevo esquema de crecimiento como consecuencia de la escasez de divisas. El debilitamiento del sector agropecuario a partir de 1958, como eje del sector exportador, obligó a recurrir a otras formas de financiamiento de las importaciones, e incluso forzó a limitarlas para evitar un colapso del tipo de cambio. Por ello, la IED y la utilización del crédito externo -que había vuelto a estar disponible a partir realmente de la Segunda Guerra Mundial- se constituyeron en complemento del ahorro interno.

“Este era un tipo de inversión extranjera distinto de aquella que previamente había aparecido en México. En tiempos anteriores, el inversionista extranjero se había consistido básicamente de dos tipos: el inocente comprador de ferrocarriles, electricidad o de bonos del gobierno, que no se percataba de los riesgos de la inversión y que hacía caso a las presiones de su agente de inversiones, y las empresas en busca de materias primas para la exportación, ansiosas de mantener tan poco contacto con la economía mexicana como fuera consistente con la extracción de las materias primas.” (Venon, 1963, p. 103).

La política de desarrollo industrial y las cada vez mayores dimensiones del mercado de consumo mexicano, atrajeron a los inversionistas extranjeros principalmente estadounidenses.¹² “Entre 1950 y 1959, más de las dos terceras partes del total de la inversión directa norteamericana en México se canalizó hacia las actividades manufactureras. En 1950, menos de un tercio de la inversión directa estadounidense en México se destinó al sector manufacturero; en 1959, esa proporción llegó al 47%. Para toda Iberoamérica, la cifra correspondiente fue de

¹² A este tipo de inversión se le conoció en su momento como “fábricas de aranceles”, ya que las empresas extranjeras generalmente invertían en el país protegido para beneficiarse de los incentivos que otorgaba ese país, así como para no perder inversiones pasadas en imagen, publicidad, y cadenas de distribución.

17%. Durante esos años, la inversión directa norteamericana en las manufacturas se elevó de 133 a 355 millones de dólares, el doble de la tasa con que se incrementó en toda América Latina. Esta tendencia que la inversión directa privada de EU siguió en México se sostuvo durante la década de los sesenta; para 1967, la inversión privada estadounidense en el sector manufacturero mexicano había llegado a los 890 millones de dólares, más del doble de 1959, y para 1967 los dos tercios de toda la inversión directa norteamericana en México se hallaba en el sector manufacturero. Se ha estimado que durante los primeros años de la década de los sesenta, las empresas controladas por capital estadounidense contribuían aproximadamente en un sexto del total de la producción manufacturera mexicana” (Hansen, 1976, p. 79).

La inversión extranjera se incrementó a una tasa promedio anual de 8.2% entre 1940 y 1970. En promedio la inversión extranjera representó el 6.6% de la inversión privada anual con una desviación estándar de 5.8 por ciento.

La política fiscal en los años cuarenta y hasta 1958 fue muy cautelosa, por lo que la inflación del período 1940-1958, que fue de 9.5% promedio anual, no puede ser atribuida a los déficits públicos. Los déficits fiscales acumulados del período 1940-1958 alcanzaron solamente el 2.4% del PIB de 1958, lo que representa un 0.24% del PIB en promedio al año.

La causa de la inflación durante esos años hay que buscarla afuera, esto es en factores externos. Durante la Segunda Guerra Mundial, los precios en México habían estado aumentando en forma persistente debido al exceso de demanda mundial que se traducía en un incremento de las reservas internacionales, las cuales, en ausencia de esterilización, aumentaban la oferta monetaria. De 1940 a 1946, el país había acumulado un saldo positivo en la balanza en cuenta corriente por un monto equivalente al 22% de las importaciones totales de 1946 y había acumulado reservas internacionales por un monto equivalente al 75% de las importaciones de ese último año. Durante este período que corresponde a la administración de Ávila Camacho, los precios subieron en promedio 14.5% al año, en tanto que en los EUA lo hicieron a una tasa del 5.43 por ciento.

Los años de 1946, 1947 y 1948 fueron de desaceleración económica en los EUA. Estas situaciones, junto con la depreciación del tipo de cambio real, provocaron fuertes déficits en cuenta corriente y pérdida de reservas durante 1947 y 1948. En esos años, el acceso al crédito internacional estaba prácticamente cerrado, por lo que la única alternativa era el ajuste del tipo de cambio para corregir el desequilibrio. El peso pasó de 4.85 pesos por dólar en 1947 a 5.74 pesos en 1948, y a 8.65 en 1949.

El ajuste en el tipo de cambio, junto con el estallido de la guerra de Corea (1950), produjo superávits en cuenta corriente y en la cuenta de capitales, los cuales incrementaron notablemente las reservas internacionales durante 1949 y 1950.

Las monetizaciones de este incremento de reservas internacionales incrementaron también los precios. El índice de precios subió a razón de 6.25% durante el período 1949-1954, en tanto que el tipo de cambio se mantuvo fijo y el

mismo índice de precios en los EUA solo subió en promedio a una tasa de 1.73% anual durante estos años. Esta situación, junto con el fin de la guerra de Corea (1953) y la desaceleración de la economía de los EUA, trajeron de nueva cuenta déficits en cuenta corriente. A partir de 1950 se registraron fuertes déficits en cuenta corriente que eran compensados en parte con entrada de capitales, pero estas entradas eran insuficientes para mantener constantes las reservas internacionales. De 1950 a 1954, el país perdió reservas equivalentes al 12% de las exportaciones de 1954. Ante esta situación, en 1954 se decidió devaluar el peso; el precio del dólar pasó de 8.65 pesos a 12.50. La reacción de la economía al nuevo tipo de cambio fue sorprendente. En 1954, el PIB creció en 8.5% con respecto a 1953 y a una tasa de 6.8% entre 1954 y 1958. Sin embargo, también hubo costos. El índice de precios en 1958 fue 36% más alto que en 1954 lo que implicó una inflación promedio de 7.6 por ciento.

En todo el país surgieron protestas e inconformidad de parte de los grupos de ingresos medios y bajos, y pareció acabarse la confianza que el sector privado tenía en las políticas de desarrollo establecidas por el gobierno. En ninguna otra época, desde que terminó la Revolución, hubo críticas tan francas y tan severas sobre el sistema político mexicano.¹³

El incremento de los salarios quedó muy por atrás del aumento de los precios, básicamente porque la emigración de las áreas rurales a las urbanas significó para los sectores industrial y de servicios, una oferta de mano de obra infinitamente elástica que mantenía los salarios bajos.

Después de la secuela de la devaluación de 1954, la inflación se detuvo. De 1958 a 1970 los precios se elevaron a menos de 3.6% al año, un récord de estabilidad que se compara favorablemente con la trayectoria seguida por los precios en los EUA, donde fue de 2.4% durante ese mismo período. Esta disminución en el crecimiento de los precios se logró sin que en la transición disminuyera el crecimiento del producto. De hecho, durante este período (1958-1970) el PIB creció a una tasa del 6.5% promedio anual y el PIB per cápita al 3.4 por ciento.

Para lograr este resultado, el programa de estabilización se apoyó en el tipo de cambio como “precio ancla” y recurrió crecientemente a los créditos extranjeros para cubrir los déficits en cuenta corriente.

¹³ Tras la devaluación de 1954 la CTM hizo un emplazamiento a huelga general por el 24% de aumento de salarios de los agremiados. Se dieron 5000 emplazamientos a huelga. En 1956 el gremio de maestros se movilizó en todo el país demandando un aumento de salarios, acaudillado por los líderes Othon Salazar y Encarnación Pérez, la sección 9ª del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se separó del sindicato regentado por la CTM. En abril de 1958 el gobierno reprimió violentamente una manifestación del movimiento revolucionario del magisterio, pero al poco tiempo tuvo que enfrentar otros movimientos sindicales que buscaban independencia y mejoras salariales. Electricistas, telegrafistas, petroleros, y el más poderoso el de los ferrocarrileros. Además, ocurrieron algunas manifestaciones estudiantiles en apoyo a los obreros. El 1° de septiembre de 1958 día de su último informe de gobierno, Ruiz Cortines enfrentaba la insurgencia obrera en varios frentes, sobre todo el magisterial y el ferrocarrilero. Krause (1998), video 8.

La decisión de las autoridades de dar prioridad máxima a la estabilidad de precios a partir de 1958 se debió en gran parte a los efectos económicos y políticos de la devaluación de 1954. La respuesta de la elite política a la crisis de confianza de 1954-1958 se reveló en el historial de la estabilidad de precios a partir de entonces.

La estabilidad de precios y de cambios, en combinación con tasas de interés elevadas, alentaron la inversión en obligaciones emitidas en moneda mexicana, lo que fomentó la entrada de capitales. “El financiamiento extranjero ahora está en disposición de México, así como de otros cuantos países poco desarrollados del mundo. De 1963 en adelante, México colocó más de doce emisiones de bonos en los mercados de capital de los EUA y Europa, y la inversión directa extranjera se apresuró a entrar en el país bajo las condiciones establecidas por el gobierno mexicano” (Hansen, 1976, p. 75).

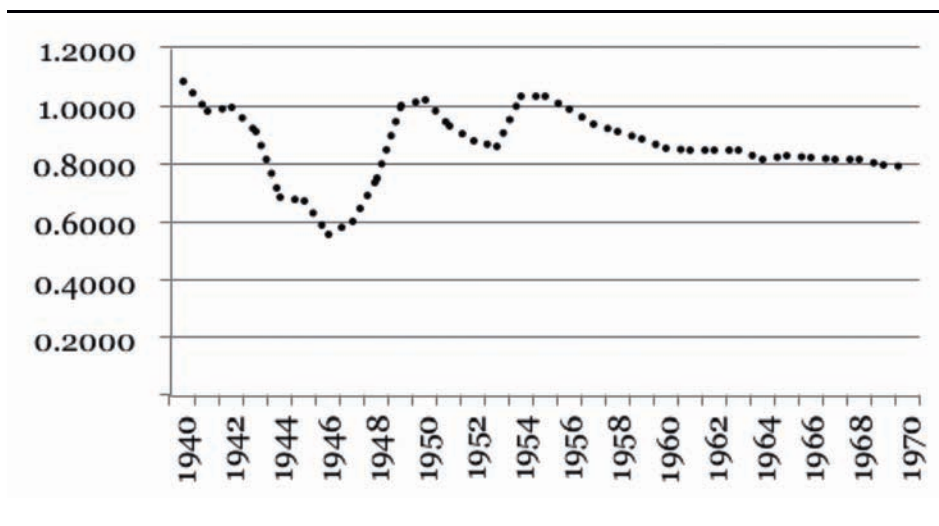
Una de las razones que se aducen para explicar cómo México logró la estabilidad de precios sin tener que sacrificar el crecimiento es la de que el sector público no redujo sus inversiones en infraestructura ni tampoco incurrió en déficits fiscales importantes. “De esa manera México estableció un sistema de financiamiento del desarrollo económico, que refleja la sabiduría de las dos escuelas de pensamiento sobre la inflación de América Latina, la “monetarista” y la “estructuralista”. Atendió tanto la advertencia monetarista de que los déficits gubernamentales son la causa principal de la inflación en Latinoamérica, como la admonición estructuralista de que una disminución de los gastos en infraestructura puede dar origen a cuellos de botella que reduzcan la tasa general de crecimiento” (Hansen, 1976, p. 74).

Otra razón fue que, a partir de 1958, una vez que se modificaron las expectativas de precios, la misma estabilidad fomentó el ahorro en instituciones financieras nacionales. La estabilidad “facilitó el financiamiento de los nuevos déficits gubernamentales con ahorros privados como complemento del endeudamiento externo. En este proceso fue de gran importancia el mayor uso de los encajes de reserva y el control selectivo de crédito a los intermediarios no monetarios” (Solis, 1970, p. 118)

A partir de 1958 y hasta 1976, el precio del dólar se mantuvo fijo. De 1958 a 1970 el índice de precios se incrementó 109%, en tanto que en los EUA el mismo índice se incrementó 45%, esto trajo como consecuencia que el tipo de cambio real descendiera 23% entre 1954 y 1970. Véase Gráfica 2. Esta sobrevaluación del peso originó déficits ininterrumpidos en cuenta corriente a partir de 1956. Los déficits acumulados de 1956 a 1970 sumaron el equivalente al 30% del PIB de 1970.

De no haberse dado la sobrevaluación del peso, se habría tenido más inflación, pero como compensación las exportaciones hubieran sido mayores y las importaciones menores, los déficits en cuenta corriente se hubieran reducido, el endeudamiento externo hubiera sido menor y la dependencia en la inversión extranjera hubiera sido también menor. Véase Cuadro 7.

Gráfica 2
Tipo de Cambio Real* (1954=1)



* El tipo de cambio real fue calculado como: (índice de precios de EUA * tipo de cambio) / índice de precios de México. Se ha tomado como base 1949 porque es un año que se considera que el valor del peso estaba en equilibrio. Cárdenas (1996), p. 45.

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México y.....

Conforme avanzaron los años sesenta las posibilidades de la economía para basarse a sí misma en los que respecta al financiamiento de la inversión, y por tanto del crecimiento económico disminuyeron gradualmente para depender cada vez más del ahorro externo.¹⁴ Durante el período 1963-1970 el ahorro externo era de 1.7% del PIB y representaba casi 10% del ahorro total.

Los faltantes en cuenta corriente se fueron transformando en deuda pública y privada, así como en inversión extranjera. El déficit en cuenta corriente de cada año se financiaba con deuda pública y privada que generaba intereses y que tenía que pagarse más adelante o con inversión extranjera que eventualmente generaba remesas al exterior. Como resultado de los déficits crecientes en cuenta corriente, la deuda pública externa paso de 6.1% del PIB en 1960 a 9,2% en 1970.

En 1970, los egresos por servicios factoriales (remesas de utilidades e intereses) absorbían divisas por un monto equivalente al 32.6% de los ingresos por exportación de mercancías.

¹⁴ El ahorro externo es igual a la suma de las diferencias entre gastos e ingresos públicos y entre ahorro e inversión privados, y por identidad contable el ahorro externo es igual al saldo en la cuenta corriente.

Cuadro 7
Balanza de Pagos, Saldos acumulados
(millones de pesos de 1985)

Sexenio	Cuenta corriente	Cuenta de capitales	Errores y omisiones	Variación de reservas	Inversión Extranjera
Manuel Avila Camacho (1940-1946)	1,178.01	1,303.44	1,695.14	4,176.58	1,927.09
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	(4,450.98)	2,784.74	1,981.17	314.93	2,782.03
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	(16,544.52)	6,642.99	11,184.77	1,283.23	5,636.42
Adolfo López Mateos (1958-1964)	(25,284.31)	4,867.04	21,218.10	800.83	5,673.61
Gustavo Días Ordaz (1964-1970)	(41,324.11)	15,058.58	27,703.73	1,728.60	10,121.14

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México y.....

El verdadero costo de la estabilidad de precios que se experimentó de 1958 a 1970 durante el llamado desarrollo estabilizador debe de compararse con la deuda externa y con la inversión extranjera que se acumuló durante ese período, así como con el efecto dinámico adverso que se generó en la industria mexicana que durante doce años recibió señales adversas para exportar.

En este sentido, debe de recordarse lo que mencionamos en la cita de Harry Johnson respecto a que los déficits se deben a la intervención del gobierno en el mercado cambiario. Esta obviedad invalida la posición dominante que afirma que los déficits en cuenta corriente durante esta época, fueron el resultado de un problema “estructural”.

V. El periodo estatista y el fin del milagro mexicano¹⁵

El período 1971-1992 fue un periodo de rápido crecimiento impulsado por el gasto público estimulado, deuda pública e ingresos petroleros. La prosperidad artificial generada por los excedentes petroleros hizo innecesaria la reestructuración del modelo de industrialización nacionalista y termino dramáticamente en la crisis de deuda de 1982. La oportunidad que nos ofreció el descubrimiento de vas-

¹⁵ Esta sección está basada en Romero (2003^a y 2003^b). Para una versión más detallada de esta sección véase.

tos mantos petrolíferos se dejó pasar con un enorme costo económico, especialmente en materia de opciones de cambio positivo para las generaciones futuras. Nuevamente, la falta de un proceso de planeación, en el que se contemplaran caminos alternativos, impidió que nuestro país saliera adelante. La consecuencia fue el desbalance del sistema de economía mixta a favor del Estado y en contra del empresariado del país, incluso en áreas tan fundamentales como la financiera; aunque, por otro lado, se establecieron con éxito algunos polos de desarrollo de carácter industrial y turístico.

La profundización del esquema intervencionista del Estado y la dificultad para adaptarse a los cambios que en el ámbito internacional estaban desarrollándose en esos años condujo al país a la debacle económica de principios de los ochenta. Los resultados de esa creciente incapacidad fueron un desequilibrio estructural de la balanza comercial y un endeudamiento a un nivel sin precedentes. Estos resultados nos pusieron en una situación vulnerable frente a los EUA.

El rápido deterioro de la balanza comercial tuvo sus raíces en una combinación de factores que pueden resumirse en el progresivo agotamiento de las fuentes externas de financiamiento junto con un aparato productivo que requería señales de “precios incorrectos” (incluyendo, pero no únicamente, un tipo de cambio competitivo); es decir, precios que hicieran lucrativas las actividades que competían con las importaciones y que hicieran atractivo exportar.

La exportación de productos agropecuarios. Mientras que en el período 1961-65 el superávit agropecuario financiaba prácticamente la mitad del déficit comercial industrial (2), para 1974 esta fuente de financiamiento había dejado de ser importante (3). La razón de la rápida pérdida de importancia de esta fuente de financiamiento se debió, por un lado, a la ampliación acelerada del déficit comercial industrial a medida que avanzó el proceso de “sustitución de importaciones”, y al agotamiento de la fuente de financiamiento en sí. El deterioro de la balanza comercial agrícola (principal componente del superávit comercial agropecuario) se explica por la decreciente brecha entre la producción y el consumo agrícola por habitante. Esto último se entiende a partir del rápido crecimiento de la población y el lento crecimiento de esa producción.

Los descubrimientos de los yacimientos de petróleo a fines de la década de los setentas parecieron haber terminado de una vez y para siempre con la pesadilla de la paralización del crecimiento industrial por falta de divisas. Esas divisas permitieron crecer sobre una estructura ya viciada y ampliar el sistema productivo sobre los mismos principios que antes, lo que implicó un requerimiento creciente de importaciones como porcentaje del producto industrial.

El crecimiento sobre estas bases estaba llevando a que las divisas generadas por el petróleo resultaran insuficientes para financiar el déficit industrial. Esta realidad, se hubiera manifestado aun cuando el precio del petróleo no hubiera descendido. El colapso de los precios internacionales del petróleo solo vino a acelerar el resultado que inevitablemente se hubiera dado: la suspensión del crecimiento por falta de divisas.

VI. Corolario

El crecimiento económico de México desde 1983 ha sido decepcionante. Existe una gran cantidad de diagnósticos que explican por qué México no crece. Los defensores del *statu quo* sostenían que las reformas económicas iniciadas en 1983 no fueron completas y que, por lo tanto, había que complementarlas con reformas de segunda generación para que finalmente se liberaran los mercados laborales, energético, de comunicaciones, etc. Solo con eso se lograría acelerar el crecimiento. Por tal motivo, los esfuerzos de la administración de Enrique Peña Nieto se encaminaron a lograr estas reformas; que, con el apoyo del PAN y el PRD, se impusieron en 2015. Otros, por el contrario, somos escépticos de esta línea de pensamiento y mantenemos que son precisamente las reformas iniciadas en 1983 las que inhiben el crecimiento. Consideramos que las aperturas comercial y de capitales, así como los compromisos adquiridos con los EUA a través del TLCAN y la OMC, constituyen una verdadera camisa de fuerza para nuestro desarrollo.

La estrategia mexicana iniciada en 1983 estuvo encaminada al desmantelamiento industrial nacional que existía antes de ese año y a poner toda la confianza en atraer IED, pensando que con ello se lograría el crecimiento en forma automática (pues habría entrada de capitales y transferencia tecnológica), el TLCAN fue en términos concretos una forma de expandir el régimen de maquila para atraer IED en la exportación, aunque también se promovió IED no solo en la exportación, sino que se generalizó a todos los sectores, incluyendo el comercial, financiero, etc.

Después de 33 años de aplicar estas políticas en México, el crecimiento del ingreso por habitante ha sido del 0.72% en promedio anual, el más bajo en la historia contemporánea de México, solo ligeramente por arriba del período combinado de la Guerra Civil Mexicana y la Gran Depresión (1914-1934) que fue de 0.6%. En contraste, durante el período en el que se aplicó la estrategia de crecimiento liderada por el Estado (1934-1970) el crecimiento del ingreso por habitante fue de 2.82% y durante el “Porfiriato” (1876-1911) de 2.31 por ciento.¹⁶

Gran parte de la discusión política sobre qué hacer con la economía mexicana es ideológica y está fuertemente influida, directa e indirectamente, por los EUA. Directamente porque hasta la administración Obama, ésta defendía el libre comercio y el libre acceso a las empresas multinacionales al mercado mexicano, e indirectamente porque los que toman las decisiones en materia de política económica en México obtuvieron sus grados académicos en universidades de ese país y se identifican con la ideología dominante que defiende bajo cualquier circunstancia el libre comercio, el libre acceso de la IED a todos los

¹⁶ Groningen Growth and Development Centre and the Conference Board, Total Economy Database, January 2016, <http://www.ggdc.net>

países y la defensa de los derechos de propiedad intelectual de los extranjeros. Estos principios, si bien pueden aplicarse a las relaciones entre países desarrollados, coartan las posibilidades de desarrollo a los países que no han potenciado sus capacidades productivas.

La apertura comercial y de capitales iniciadas en 1983 y consolidadas en el TLCAN nos colocó en una posición muy vulnerable. Tenemos una economía basada en exportaciones realizadas abrumadoramente por empresas con algún grado de participación extranjera, que utilizan pocos insumos nacionales y que concentran sus exportaciones en un solo mercado a pesar del sinnúmero de tratados comerciales que hemos firmado.

Existe una imposibilidad de diversificación geográfica de exportaciones dado que la estructura productiva nacional está constituida predominantemente por empresas extranjeras cuya razón de ser es exportar a los mercados de los EUA y Canadá.

El exterminio del campesino mexicano ha presentado efectos consecuentes sobre la diáspora, la caída de los salarios nacionales, la informalidad, la descomposición social y la violencia.

En 1991 el sector agropecuario concentraba el 27% del empleo nacional, mientras que en 2013 solo el 13.4%. (Banco Mundial, 2017). La reducción de la proporción del empleo en el sector agropecuario no se originó en un aumento de la participación del sector manufacturero entre 1991 y 2013, ya que su participación se mantuvo constante; la reducción de la participación del empleo en el sector agropecuario se reflejó en un aumento de la participación del sector “servicios”.

La apertura comercial y de capitales, y los compromisos adquiridos ante la OMC, nos han impedido aplicar políticas comerciales, industriales de carácter vertical, monetarias, fiscales y de tipo de cambio.¹⁷ Dada la estrecha dependencia que se ha creado de México hacia los EUA (exportaciones, inversión extranjera, remesas, etc.) el único motor del crecimiento es el crecimiento de esa economía. El llamado “mercado interno” es inexistente puesto que no existe oferta interna de productos que compitan con los productos importados.

A pesar de estos resultados tan decepcionantes y la descomposición social que ha sufrido el país a lo largo de las últimas tres décadas, lo más probable es que hubiéramos continuado por esta misma senda durante mucho más tiempo hasta que la descomposición social llegara al límite de lo soportable.

La sociedad mexicana acepta el estado actual de las cosas como algo natural. Los medios de comunicación fomentan este estado, en el que se tiene la idea de que vivimos en el mejor mundo posible y que los problemas de violencia, descomposición social, corrupción y concentración del ingreso son fenómenos anómalos y desconectados de lo que pasa en la economía y en el resto de la sociedad.

¹⁷ Véase Romero (2014).

Pero, irónicamente, no son los resultados desastrosos de la apertura comercial y el TLCAN lo que motiva a México a buscar una estrategia de alternativa para el crecimiento, sino el rechazo de nuestros principales socios comerciales, no solo a nuestra asociación comercial sino a nosotros como personas.

La llegada de Trump a la presidencia de los EUA vino a reventar el sueño mexicano de llegar algún día a ser “norteamericano”. El Bloque Norteamérica, con el que soñaron algunos funcionarios, hoy se fisura ante la persecución y deportación de indocumentados mexicanos en los EUA y la amenaza de un muro que constituye un monumento al desprecio de buena parte de la sociedad norteamericana hacia nosotros, como personas y como país. Pero, en términos económicos, quizás lo más grave es la posible disolución o renegociación del TLCAN, que seguramente reducirá o eliminará los incentivos a las empresas extranjeras para establecerse en México y exportar a los EUA y Canadá. Se trata de una circunstancia crítica para México, pues este aspecto constituye el corazón de la estrategia de crecimiento adoptada por nuestro país desde hace 30 años.

Las amenazas de la administración Trump, junto con una abundancia mundial de hidrocarburos que mantendrán los precios bajos por el futuro predecible, y la disminución de las reservas petroleras de México, abren nuevas posibilidades de crecimiento para nuestro país si estas oportunidades son aprovechadas.

La incertidumbre generada por definir cuál será la actitud de la administración Trump ante la renegociación del TLCAN y la caída del precio del petróleo, permiten tener un tipo de cambio competitivo que, de mantenerse en el tiempo, pueden permitir un proceso espontáneo de sustitución de importaciones. También las actuales circunstancias ofrecen grandes posibilidades de reindustrializar el país a través de una intervención del Estado, estimulando a los empresarios nacionales para que sustituyan importaciones y para que logren eficiencia exportadora.

Este proceso no puede darse de inmediato, nos llevó varias décadas destruir el aparato productivo nacional (por nacional nos referimos a un aparato productivo propiedad de empresarios mexicanos) y es de esperarse que nos lleve un tiempo similar en reconstruirlo.

Esto significa que estamos en el umbral de presenciar la resurrección del Estado Desarrollador. Ante estos retos y oportunidades, podemos preguntarnos qué hubiera ocurrido si hubiéramos continuado con la estrategia de un Estado Desarrollador como lo fue el período de industrialización postrevolucionario que duró hasta 1970. Es difícil hacer un contrafactual, pero utilicemos como imperfecto sustituto un análisis de lo sucedido en la República de Corea. Un país con la mitad de la población de México que, a partir de 1948 (aproximadamente una década después que México, dependiendo qué fecha se tome como punto de partida, 1934 o 1940) y con algunas similitudes con el país mesoamericano, comenzó su programa de reindustrialización después de aplicar una reforma agraria.

La comparación nos parece oportuna. Hasta 1970, el proceso de industrialización de México parecía muy prometedor. Decisiones tales como el no

ajustar su tipo de cambio, no enfrentar reformas que hubieran promovido mayor eficiencia y lograr mayores exportaciones, o la laxitud en la regulación hacia la inversión extranjera, hicieron que el modelo fuera poco viable. A lo anterior contribuyó el auge petrolero que desvirtuó totalmente el proceso de industrialización y facilitó un despilfarro de recursos, sin plan previo, que culminó en la conocida crisis de la deuda que puso al país en una situación sumamente vulnerable en un momento de dominio absoluto del neoliberalismo a escala mundial. Esto obligó a México a aceptar las demandas de los EUA y de los organismos financieros internacionales para dismantelar sus programas sectoriales y abrir su economía a bienes y capitales.

El caso de Corea es muy diferente. El país asiático tuvo comienzos similares a los de México, si bien con una filosofía distinta. Más allá de sustituir importaciones, se potenció la producción nacional. Además, no generalizó este proceso, sino que escogió sectores específicos donde se pensó que se podían desarrollar ventajas comparativas y fortaleció grupos empresariales locales para que estos se convirtieran en productores de clase mundial. Existió una planeación rigurosa del desarrollo industrial con una estrategia envolvente que unificaba al sector financiero, educativo, industrial y agrícola de una manera integral, cada uno como engranes de un solo mecanismo destinado a desarrollar al país en unas cuantas décadas.

En México no podemos seguir empecinados con la misma estrategia, no porque no queramos, sino porque las nuevas relaciones comerciales con los EUA seguramente nos lo impedirán. En este sentido, debemos buscar estrategias alternativas de crecimiento y las podemos encontrar en lo que hicieron algunos países que llegaron tarde al desarrollo, pero que lograron alcanzarlo en pocas décadas o están en vías de lograrlo, nos referimos a casos como el de Alemania, Japón, Corea del Sur, Taiwán, China, y más recientemente Vietnam.

El futuro económico y social de México es incierto, existen intereses creados, internos y externos, que dificultan adoptar estrategias alternativas de desarrollo, pero el no hacerlo es aceptar que las cosas sigan deteriorándose. Consideramos que vale la pena insistir y presionar para intentar aplicar una nueva estrategia de crecimiento mediante un estado desarrollador y una planeación del desarrollo.

VII. Bibliografía

- Casar, José Ignacio, Carlos Márquez Padilla, Susana Marván, Gonzalo Rodríguez y Jaime Ríos (1990), *La organización industrial en México, Siglo XXI-Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales*, México.
- Chang, Ha-Joon (2003). *Globalisation, Economic Development & the Role of the State*, Zed Books, TWN, Third World Network.

- Clinton, William (1997). *To the Congress of the United States: Study on the Operation and Effects of the North American Free Trade Agreement*, Office of the President, Washington, D.C.
- Cumberland, Charles (1968). *Mexico: The Struggle for Modernity*, Londres, Oxford University Press.
- Fleming, Marcus (1955). External economies and the doctrine of balanced growth. *Economic Journal* 65, 241-25
- Haber, Stephen (1992). *Industria y Subdesarrollo: La Industrialización de México, 1890-1940*. Alianza Editorial.
- Hansen, Roger D. (1976). *La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI*, México, 1976.
- Izquierdo, Rafael (1997). *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Johnson, Chalmers A. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press, 1st Edition.
- Mosk, Alexander Sanford (1954). *Industrial Revolution in Mexico*, University of California Press, Los Angeles.
- Ortiz Wadgymar, Arturo (1988). *El fracaso neoliberal en México, Nuestro Tiempo*, México.
- Nurkse, R. (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pierenkemper T. y R. Tilly (2004). *The German Economy during the Nineteenth Century*, Berghahn Books.
- Rosenstein-Rodan, Paul. 1943. "Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe." *Economic Journal* 53(210-211) June-September: 202-211.
- Romero (1999). *El Holocausto y su Secuela: La Revolución Mexicana de 1910. El Trimestre Económico*, FCE, Vol. LXVI, Núm. 262. Abril-junio.
- Romero, José (2003a). *Sustitución de importaciones y apertura comercial: Resultados para México*, en "La Integración Económica y la Globalización", Alicia Puyana Coordinadora
- _____ (2003b). *Crecimiento y Comercio*, en "Una Historia Contemporánea de México: Transformación y permanencias". Tomo I, Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer Coordinadores.
- _____ (2014). *Los Límites al Crecimiento Económico en México*, Serie Grandes Problemas, El Colegio de México-UNAM.
- _____ (2017). *La "Época Estadista" (1970-1982): El Principio del Fin del Milagro Mexicano*. INEHRM.
- Solís, Leopoldo (1970). *La realidad económica de México: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México.
- Vernon, Raymond (1973). *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Harvard University Press Cambridge.

- Villareal, René (1997), *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: un enfoque neoestructuralista, 1929-1997*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Woo-Cummings, Meredith (1999). *The Developmental State, Cornell Studies in Political Economy*.

Rolando Cordera Campos¹

Estado y desarrollo: los trabajos (por) venir

SUMARIO: I. A manera de entrada II. En la globalización y más allá: el Estado de *problema* a solución III. Fisco redistributivo: historia sin principio IV. Corte de caja: regresar a lo fundamental V. Bibliografía

I. A manera de entrada

A lo largo del siglo XX fueron construidos los Estados sociales; sus configuraciones y estilos obedecieron a contextos políticos y estructurales diversos y cambiantes. Hay un largo trayecto y múltiples historias nacionales que atender para entresacar las peculiaridades culturales y nacionales que, a la vuelta de la segunda mitad del siglo XX, desembocaron en vastas redes institucionales y de recursos públicos que resumieron el reclamo social de seguridad y bienestar derivado de la Gran Depresión de los años treinta, el ascenso de los totalitarismos y la terrible experiencia destructiva de la Segunda guerra.

No obstante que este gran compromiso histórico, resumido en el vocablo “Estado de bienestar”, probó su eficacia en la crisis global que arrancara en 2008, la actual fase de incertidumbre y la amenaza de un declive económico o la implantación de una pauta de “estancamiento secular”, han llevado a nuevos “recortes” al Estado de bienestar y sus pilares primordiales, los derechos laborales y sociales fundamentales o los compromisos constitucionales con el empleo y la protección social, bajo el pretexto de salir al paso de un endeudamiento que se considera destructivo del “orden” globalizado.

¹ Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

Empero, el papel del Estado social, capaz de generar externalidades tecnológicas e institucionales sin renunciar a su compromiso histórico, es fundamental y no contingente. Por ello es que no hay que cesar de insistir en que más allá de las fútiles ilusiones del mercado mundial unificado y de la reducción del Estado a su mínima expresión, hoy se abre paso la necesidad de un Estado nacional capaz de administrar las convulsiones financieras globales y, a la vez, modular los cambios económicos y tecnológicos con criterios de protección y seguridad sociales. Para estar *en* la globalidad y no fuera de ella.

Una vía más o menos segura para recuperar capacidades básicas frente a la crisis y en medio de la globalización, empieza por una revisión cuidadosa y a fondo de las relaciones entre la economía y la política, y entre el Estado, el mercado y la sociedad. De esta matriz revisitada, porque se trata de la matriz originaria de la economía política tal y como la formuló Adam Smith, es que podrán surgir nuevos diseños y acuerdos sociales y políticos que doten al Estado de una legitimidad renovada, indispensable para asegurar la reproducción del propio Estado.

Sobre todo si buscan gestar estrategias y políticas económicas y sociales orientadas, en su concepción e instrumentación, por un gradualismo acelerado y consistente. Es decir, por una nueva ruta de reforma del capitalismo.

La nueva agenda para reformar el Estado no tiene nada que ver con un regreso al pasado, busca ser el fruto de una recapitulación conceptual y de experiencias, una puesta al día ilustrada por la historia para emprender un nuevo curso que abra cauces para un proyecto de inclusión social y consolidación democrática.

“Estamos frente a la necesidad de definir una nueva agenda global de desarrollo en su acepción más extensa, es decir, una agenda que contemple los nuevos desafíos políticos, económicos, sociales y ambientales y las prioridades, tanto de los países desarrollados, como de los países en desarrollo; que se requiere de una fortalecida institucionalidad financiera global para enfrentar la crisis; y una arquitectura institucional legítima y representativa, cimentada en un multilateralismo real y efectivo”.²

La crisis debería ayudarnos a señalar y reflexionar sobre los límites de la globalización para autorregularse.

“Volver a lo básico”, para redescubrir la pertinencia y la vigencia de los Estados. Gianfranco Pasquino entre otros, ha postulado que la situación actual más que del fin del Estado de bienestar, es una indicación de la necesidad de repensarlo.³ Y por

² Alicia Bárcena, “La gobernanza global para enfrentar un cambio de época”, <http://www.embajadaabierta.com/?p=309>

³ Entrevista con Gianfranco Pasquino publicada en [lanacion.com](http://www.lanacion.com), 13 de junio, 2010 consultada en <http://www.lanacion.com.ar/1274382-la-crisis-indica-que-europa-debera-repensar-el-estado-de-bienestar-social>

su parte Stiglitz apunta: “Nos guste o no, la humanidad permanecerá conectada globalmente, enfrentando problemas comunes (...)

“Se debe reforzar la capacidad y los incentivos para trabajar cooperativamente (...) los países escandinavos aprendieron hace mucho tiempo (...) que la apertura era la clave del rápido crecimiento económico y la prosperidad. No obstante, si iban a permanecer abiertos y democráticos, sus ciudadanos tenían que estar convencidos de que no se debía relegar a segmentos importantes de la sociedad. Por consiguiente, el Estado de bienestar se convirtió en parte integral del éxito (...)” (Stiglitz, 2017).

Para el filósofo Daniel Inneraty la cuestión es más aguda: “Hemos entrado en la era de los conflictos de la exclusión social, en relación con los cuales la intervención militar es una solución claramente insuficiente (...) Se trataría de (...) entender las cuestiones internacionales desde la perspectiva de lo social. Hay una cuestión social global que hay que diagnosticar y gestionar como se hizo con la cuestión social que se planteaba en el interior de los Estados durante los siglos XIX y XX” (Inneraty, 2016).

II. En la globalización y más allá: el Estado de *problema a solución*

En nuestro caso, la cuestión del Estado sigue sin ser abordada e incluso, sigue siendo relegada dentro y fuera del Estado dejando de lado que, de principio a fin, lo central tiene que ver con la calidad y los contenidos del desarrollo. Quizá, una manera que pueda ayudarnos a desbrozar el camino sea precisar los conceptos.

En este sentido Celso Furtado señala de manera breve y clara lo que supone la tarea del desarrollo. Más aún cuando, como es nuestro caso, es fundamental recuperar esas señas de identidad. En su opinión: “Lo que caracteriza al desarrollo, es el proyecto social subyacente (...) Cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo. Es fruto de la expresión de una voluntad política”.⁴

A partir de este postulado es que podemos ubicar el papel que, en general, debe cumplir el Estado. En primer término, recalquemos lo que plantea Celso Furtado: el desarrollo supone una serie de combinaciones entre el crecimiento de la economía y un proyecto social que vuelve robusto al primero mediante la ampliación de las bases de sustentación de los mecanismos de acumulación, ampliando el mercado interno pero también y sobre todo, fortaleciendo la cooperación social y la estabilidad política en unas circunstancias en las que nada puede darse por seguro.

⁴ Cfr. revista *Pesquisa*, Fapesp, edición 106, diciembre de 2004.

Tal combinatoria debe contemplarse a lo largo del tiempo y desplegada en el territorio, lo que implica la reproducción ampliada de las tendencias al desequilibrio que son propias de todo proceso de cambio estructural que, también, afecta las formas culturales y las prácticas establecidas para mantener la cohesión social. Es decir, entender al desarrollo como cambio social implica formas diversas de aprendizaje político para una cooperación social indispensable. Hoy, este aprendizaje y estas formas cooperativas tienen que ser democráticas y servir como plataformas institucionales dirigidas a encauzar las mudanzas sociales y culturales. A modular el cambio económico y subsanar las dislocaciones sociales y regionales provocadas por dicha mudanza.

De aquí la importancia de la política democrática, aspecto central del proceso que, con la renovación e innovación de las instituciones, son vectores decisivos para asegurar un “mínimo técnico” de gobernanza basada en la legitimidad política y el acuerdo social. A decir de la Comisión Económica de América Latina: “La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes tienen menos.

“La agenda de igualdad exige (...) generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo (...) pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal (...) carga tributaria que permita fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar (...)” (CEPAL, 2010).

III. Fisco redistributivo: historia sin principio

La baja recaudación tributaria, la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso, y la débil promoción del crecimiento económico son los grandes problemas de la política fiscal mexicana. La raquítica recaudación ha sido un reclamo de larga data. En su estudio de 1963 Nicholas Kaldor decía: “Hay una necesidad urgente de una reforma radical y general del sistema impositivo de México, por dos razones fundamentales:

- La primera es que los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con un rápido crecimiento de la población y necesidades de desarrollo acelerado. El ingreso fiscal corriente proveniente de los impuestos en México [...] se encuentra entre los más bajos del mundo.
- La segunda es en parte política. Radica en el hecho de que la creciente desigualdad económica entre las diferentes clases, junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual, amenaza con minar el edificio social, poniendo

así en peligro las perspectivas de una evolución pacífica y constitucional para la ciudad” (Kaldor, 1964).

Esta baja recaudación ha tenido un carácter estructural pero, en las fases expansivas del ciclo económico, ha gozado de condiciones para el endeudamiento público interno y externo, de un crecimiento significativo de la renta -y del rentismo- del petróleo y luego de la privatización indiscriminada. Estas circunstancias han permitido posponer cualquier propuesta significativa de reforma hacendaria y mantener una recaudación tributaria cercana a 10 % del PIB como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Ingresos netos tributarios (% del PIB)

Año	%
1940	9.3
1950	9.6
1960	9.2
1970	10.4
1980	11
1990	9.3
2000	9.2
2010	9.6
2012	10.1
2013	9.9
2014	11.0

Fuente: Carlos Tello, “Sobre la estabilidad de la carga fiscal”, 2015, p. 266.

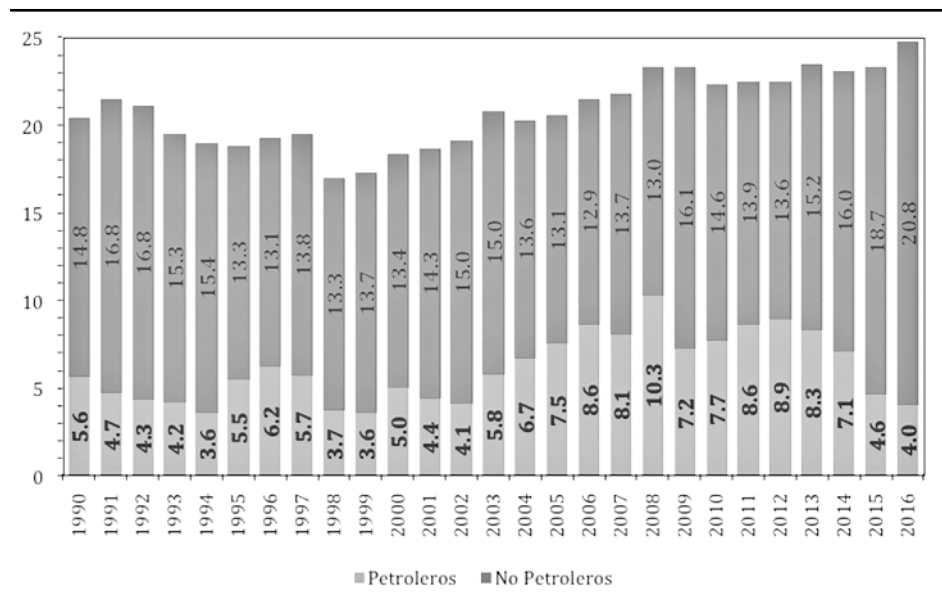
Si bien los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos) han aumentado su participación en los ingresos federales,⁵ lo que permite decir que la economía, particularmente de exportación ya no está petrolizada; lo cierto es que el ingreso público sigue teniendo una alta dependencia de este recurso natural (gráfica 1).

Por ello es que, entre otras razones a México le urge una reforma fiscal que vaya más allá de lo tributario, no sólo para salir de lo que Jaime Ros ha de-

⁵ En 1985 los ingresos petroleros representaron 38%; en 2013 bajaron a 34 por ciento. *Cfr.*, Carlos Tello, “Sobre la estabilidad... *Op. Cit.*, p. 267.

nominado “trampa de lento crecimiento” (Ros Bosch, 2015), sino como plataforma para poder erigir un nuevo curso de desarrollo.⁶

Gráfica 1
Ingresos petroleros y no petroleros
como % del PIB, 1990-2016



Fuente: SHCP (2016).

“Uno de los determinantes del bajo crecimiento es una baja carga fiscal que impide gastar en inversión pública y otros bienes públicos (...) La carga fiscal en México ha sido muy baja (...) hoy tiene la misma que hace más de 70 años, cuando apenas estaban emergiendo las instituciones del Estado moderno de bienestar. México tiene la carga fiscal que tenían los Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia y Francia hace 100 años (...)

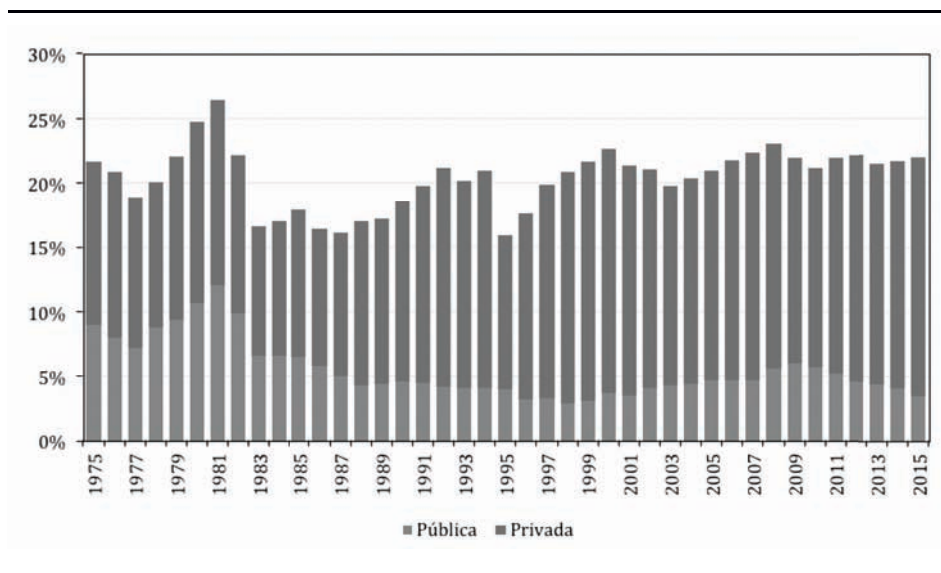
“México ha estado entrampado en un equilibrio fiscal de bajo nivel (o trampa fiscal): la provisión de servicios públicos es mala e insuficiente y la carga tributaria impide mejorarla, al tiempo que la carga fiscal se mantiene baja porque la mala provisión de servicios públicos hace políticamente inviable aumentarla

⁶ Se trataría de una reforma que explícitamente se proponga atender las enormes proporciones de la población en condiciones de pobreza (en sus expresiones dimensionales) y la persistente desigualdad (también multidimensional).

(...) malos servicios públicos socaban la confianza en el gobierno, lo cual vuelve más difícil incrementar significativamente los impuestos. Y la baja carga fiscal perpetúa la precariedad de los servicios públicos. Tan importante o más es que este círculo vicioso de bajo nivel interactúa con el estancamiento económico” (Ros Bosch, 2015, pp. 159-160).

Esta interacción es más visible en la inversión pública y sus efectos sobre el crecimiento. Al realizarse un severo ajuste fiscal por la crisis de deuda de los años ochenta, la contracción de la inversión pública ha pasado de alrededor de 12 % del PIB a 4.3 % en 2013; e incluso es una proporción menor por los recientes recortes presupuestales. Por ello es que la debilidad fiscal explica la baja inversión pública que, a su vez, tiene que ver con el mediocre y lento crecimiento económico. Y de ahí, con la baja recaudación posterior, vinculada con la dinámica de la actividad económica general.

Gráfica 2
Formación bruta de capital fijo (público y privado)
como % del PIB, 1975-2015



Fuente: Cuentas Nacionales. INEGI (varios años).

Otra característica negativa de la fiscalidad mexicana, es el crecimiento de la tributación indirecta aplicada a los bienes y servicios, que da cuenta de su gran ineficiencia distributiva. Resulta regresiva por cuanto grava más a quienes mayor proporción del ingreso destinan al consumo, frente a la directa que –sin las exenciones, incentivos fiscales y otras reducciones- tendería a ser progresiva.

Tabla 2
Índice de participación. Formación bruta de capital fijo
Base 1980/100

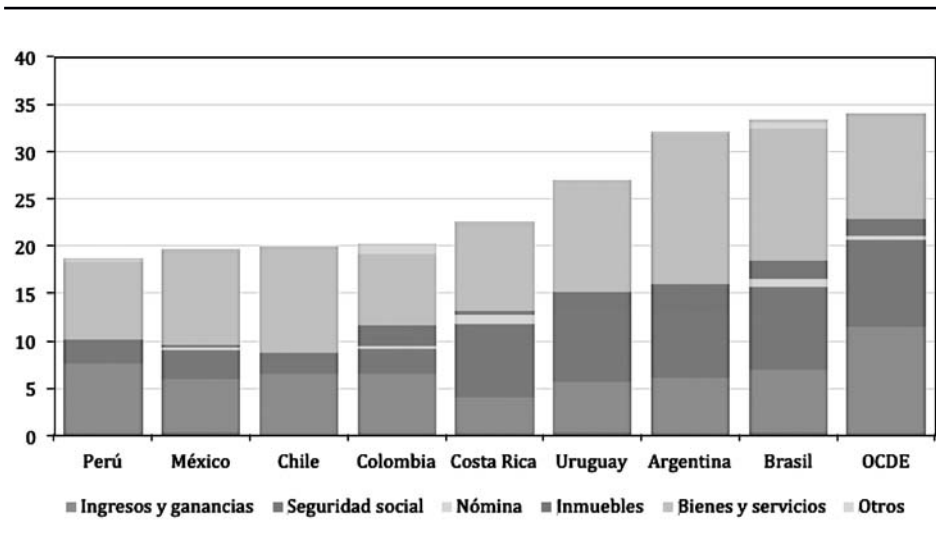
Año	Inversión Total	Total construcción	Total maquinaria y equipo	Inversión privada
1980	100,00	100,00	100,00	100,00
1981	106,86	104,62	109,72	102,53
1982	89,47	98,50	77,94	87,56
1983	66,98	79,69	50,74	71,19
1984	68,80	79,92	54,59	74,16
1985	72,33	80,71	61,61	81,13
1986	66,28	75,52	54,48	75,51
1987	65,00	75,56	51,49	78,91
1988	67,91	73,69	60,51	85,93
1989	69,91	73,57	65,22	89,36
1990	75,72	75,56	75,91	96,92
1991	68,79	65,31	73,11	91,81
1992	72,43	66,62	79,87	101,09
1993	71,31	68,50	7,49	100,16
1994	76,21	104,85	39,59	72,04
1995	63,47	87,90	32,24	43,82
1996	70,38	92,57	42,01	59,32
1997	75,59	95,11	50,64	72,98
1998	77,45	97,84	51,39	80,14
1999	81,13	99,82	57,24	94,09
2000	82,28	97,77	62,47	106,49
2001	80,58	100,21	55,49	106,04
2002	80,32	101,67	53,02	108,66
2003	80,41	100,60	54,60	106,82
2004	84,42	102,37	61,47	113,31
2005	87,69	105,23	65,27	117,96
2006	90,88	109,06	67,63	124,67
2007	95,75	115,43	70,60	130,72
2008	94,71	116,77	66,51	121,64
2009	90,79	111,09	64,83	119,22
2010	89,76	108,14	66,25	114,37
2011	92,43	110,44	69,40	124,45
2012	92,59	106,61	74,65	128,94
2013	88,78	100,33	74,01	121,40
2014	91,50	100,86	79,53	129,98

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Privada construcción	Privada Maquinaria y equipo	Inversión pública	Construcción pública	Maquinaria y equipo público
100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
98,06	106,25	112,58	110,23	110,36
97,76	79,13	111,38	99,13	70,10
90,67	54,97	61,41	70,29	31,44
92,18	59,16	61,71	69,42	40,64
96,83	68,06	60,69	66,91	42,95
93,94	60,17	54,07	59,75	37,99
100,75	60,73	46,58	54,00	27,16
97,99	75,88	44,07	52,90	21,68
101,48	79,27	44,16	49,68	29,08
98,93	95,24	47,67	55,57	27,11
89,46	93,76	38,19	44,63	21,48
96,98	84,87	34,51	40,63	18,74
102,99	97,82	33,11	38,98	17,97
95,38	52,60	81,73	112,95	7,49
46,69	41,42	89,48	123,17	9,28
65,48	54,19	85,02	115,76	11,65
79,56	67,51	79,05	108,42	9,08
94,18	68,45	73,89	100,97	9,31
116,90	75,09	63,99	85,19	13,01
133,42	84,07	50,23	67,25	9,39
143,08	75,20	46,90	63,52	7,15
154,42	70,55	42,82	56,52	9,79
150,27	70,64	45,47	58,09	14,66
152,24	80,90	46,19	59,69	13,38
158,72	84,03	47,64	59,45	18,47
170,20	86,76	46,16	56,73	19,82
174,89	93,94	49,48	64,53	13,05
164,40	86,04	59,08	76,00	17,87
160,38	84,94	53,17	68,91	14,98
149,71	84,93	57,20	72,56	19,55
165,95	89,89	50,06	62,92	18,40
164,74	99,14	44,47	56,86	14,24
147,19	99,93	45,61	60,23	10,37
157,37	107,17	40,59	52,50	11,64

EL RETO DEL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA GLOBAL

Gráfica 3
Composición de la recaudación tributaria
(como porcentaje del PIB) 2014



Nota: Para México, los ingresos de PEMEX se incluyen en el impuesto sobre bienes y servicios. Representaron 7.1% del PIB en 2014, según la SHCP

Fuente: OCDE, (2017).

En términos del gasto, además de la ya señalada caída en la inversión en infraestructura, México es uno de los países latinoamericanos con menor gasto social como proporción del PIB (11% en 2010) por debajo de Honduras, Nicaragua, Colombia, Chile, Costa Rica, Uruguay, Brasil, Argentina y Cuba. La combinación de baja carga fiscal con la escasa y mala calidad de los bienes públicos, influyen directamente en dimensiones de la pobreza (Informe del desarrollo en México, 2015, p. 59). Y afectan la legitimidad del Estado y del sistema político, lo que conspira contra los proyectos de reforma hacendaria desarrollistas y redistributivos.

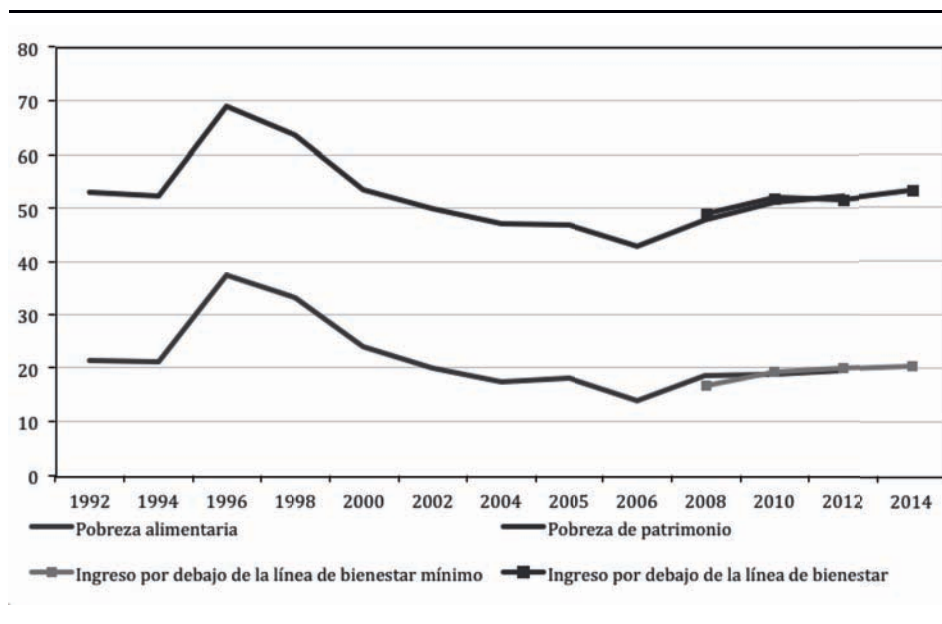
Tabla 3
Evolución de las condiciones sociales, 1990-2015

	1990	2000	2010	2015
Rezago educativo	26.60	22.45	19.41	18.56
Carencia de servicios de salud	-0-	58.64	33.22	16.68

Carencia por material de piso	20.84	14.86	5.82	3.83
Carencia por material de muros	7.38	4.19	2.13	1.52
Carencia por hacinamiento	28.73	20.02	11.76	9.66
Carencia por acceso al agua	24.21	15.84	11.63	5.37
Carencia por drenaje	40.31	26.88	11.96	7.93
Carencia por electricidad	13.12	4.82	1.94	0.95

Fuente: Coneval, (varios años).

Gráfica 4
Evolución de la pobreza por ingreso como porcentaje del total de la población, 1990-2014

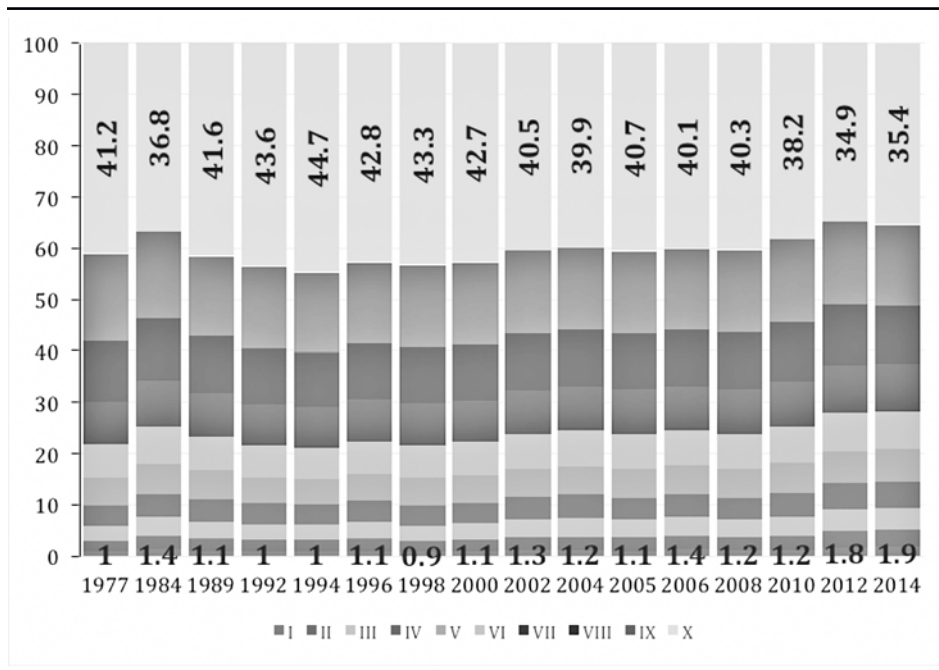


Fuente: Coneval, (varios años).

Otro efecto a considerar relacionado con el desafío fiscal es su notable incapacidad para distribuir. De acuerdo con información de la distribución del ingreso de los hogares por deciles, la política fiscal no cumple función alguna para reducir la concentración de los ingresos como se observa en el cuadro siguiente.

EL RETO DEL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA GLOBAL

Gráfica 5
Participación porcentual en el ingreso total según deciles de hogares, 1977-2014



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH (varios años).

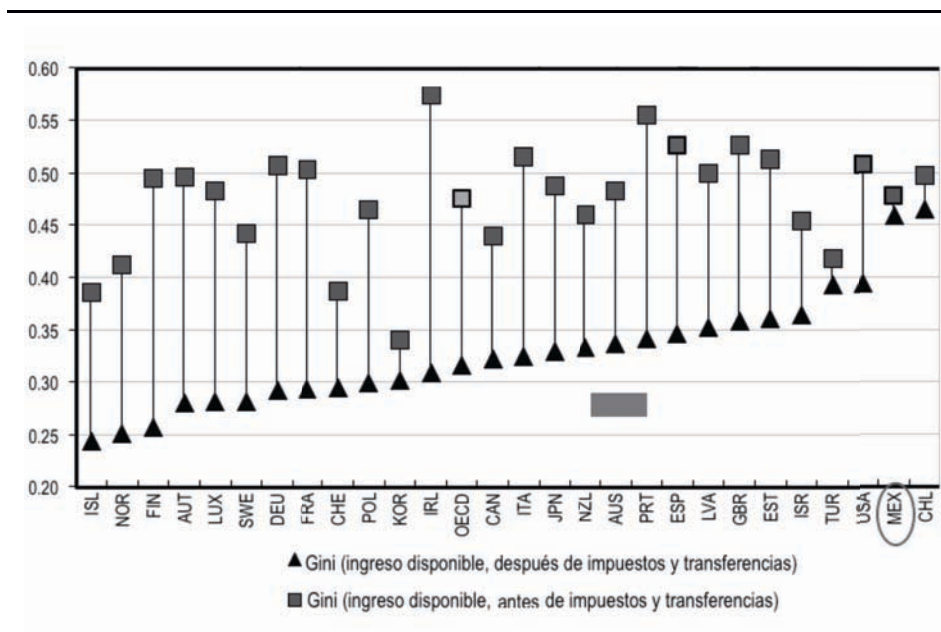
Si se compara con otros países, el fenómeno de esterilidad distributiva de la política fiscal mexicana se puede apreciar en el débil efecto sobre la desigualdad *después* de impuestos y transferencias. “México tiene un Gini de mercado similar al de Portugal, Italia, Gran Bretaña y Alemania (aunque es probable que sea mayor, antes de impuestos y transferencias, de lo que reportan las encuestas). No así, sin embargo, después de impuestos y transferencias (...) antes de impuestos y transferencias, México registra un Gini similar al de Alemania (alrededor de 0.50) y cae entre un punto y dos (sobre cien) después de impuestos y transferencias en efectivo, mientras que el de Alemania se reduce en 20 puntos (de 0.50 a cerca de 0.30). En el resto de países de la OCDE mencionados se reduce en promedio 22 puntos porcentuales (de 0.46 a menos de 0.24) después de impuestos y transferencias en efectivo” (Ros Bosh, 2015, p.14).

IV. Corte de caja: regresar a lo fundamental

Para reconstruir institucionalmente la economía y recuperar capacidades de intervención y conducción del Estado es indispensable volver a lo verdaderamente

básico, que poco tiene que ver con un mercado capaz de su autorregulación. Lo básico, desde cualquier mirador, reside en recuperar la cohesión de un contexto social complejo, abigarrado, desgarrado.

Gráfica 6
Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias
(último año disponible)



Fuente: OCDE, (2017).

Rehabilitar las políticas públicas, como políticas para el desarrollo; concretar el presupuesto en los determinantes del bienestar colectivo. Regresar al empleo de calidad, bien pagado, a garantizar la educación, la alimentación, la salud y la seguridad social. “Bien pensado, es decir pensado en profundidad, no hay economía legítima si no se propone como meta ayudar a crear una sociedad justa, ni política que se precie sin intentar dar a cada uno lo que le corresponde, ni tampoco tiene sentido una ciencia social crítica que no cuente con un criterio de justicia” (Cortina, 2008, p. 11) .

En este sentido, entre las primerísimas tareas a realizar está la de la reforma fiscal que debe entenderse como hacendaria, al asumir como tarea central la conducción y el control del gasto público. Esta reforma debe ser el eje sobre el que un Estado diseñe, impulse y combine políticas capaces de articular demografía y economía, una ampliación ambientalmente responsable de las capacidades producti-

vas de la economía y el fortalecimiento de la convivencia social dentro de los marcos de la democracia y el Estado de derecho. En palabras de la CEPAL: “La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales (...) La agenda de igualdad (...) pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal (...)” (CEPAL, 2010).

Una reforma fiscal de este tipo debería basarse en un nuevo pacto social abiertamente redistributivo. Además, para poder realizar incrementos en la recaudación es indispensable poder justificarlo socialmente; hacer explícitos fines sociales y productivos y, en particular, sus implicaciones en materia de pobreza y redistribución. Hay que asumir compromisos claros sobre la utilización de los recursos y la rendición de cuentas, lo que implica revisar y fortalecer las capacidades de investigación, control y evaluación del Congreso de la Unión y sus órganos de auditoría y fiscalización,⁷ así como formas de intervención y participación de la sociedad en el proceso de recaudación y asignación de los recursos públicos.

No está de más recordar que la función clásica del presupuesto de egresos de la Federación consistía en ser una arena donde la sociedad y sus comunidades dirimían sus opciones, precisaban sus necesidades y definían sus prioridades, en función de plazos de diversa temporalidad. A partir de ese ejercicio deliberativo, el Estado podía proponerse tareas más ambiciosas de programación y planeación económica y social para darle al ejercicio fiscal de ingreso y gasto una perspectiva macroeconómica y macropolítica. Es decir, una visión de largo plazo que es fundamental para recuperar la idea del desarrollo.

Hay que recuperar esa tradición del presupuesto para que, junto con la reforma tributaria, desemboquen en una auténtica reforma hacendaria que democratice la hacienda pública y la política económica en sus dos dimensiones primarias, la monetaria y la fiscal. Al mismo tiempo, la elaboración reformada del presupuesto debe asumir el aspecto territorial como una variable primordial a lo largo de todos los trabajos que forman parte del ejercicio presupuestal.

Asimismo, es necesario concebir a la descentralización como un proceso de creación de capacidades y recursos, humanos, financieros y físicos, destinada a construir condiciones de recepción de las transferencias de poder y responsabilidades que implica toda descentralización. Por su parte, el desarrollo regional debe concebirse como un vector principal para aprovechar la globalización mediante la creación de capacidades de todo tipo, lo cual supone una participación sistemática de los diferentes órdenes de gobiernos en las tareas presupuestarias y de planeación que habrá que desplegar.

El papel del Senado debería revisarse para darle un lugar claro y de responsabilidad en estos menesteres que de principio a fin comprometen recursos pre-

⁷ En este sentido parece que la Fiscalía Anticorrupción, instituida en 2014 mediante reforma constitucional, es un paso más en el sentido de evitar y sancionar cualquier opacidad o abuso de los dineros públicos.

supuestarios y plantean otros desafíos en materia contributiva, en la que el tema del territorio y el gran desafío del desarrollo regional deben hacerse explícitos. Entender un proyecto nacional renovado como la combinatoria de proyectos de desarrollo regional articulados por objetivos y metas de expansión económica y cohesión social es indispensable.

Lo que está en juego, dicho en breve, es la capacidad nacional para admitir que, sin garantizar los derechos sociales y darles un horizonte de cumplimiento efectivo, no puede haber cohesión social y nacional, ni legitimidad política democrática auto sustentable. Al poner en el centro lo social, que como cuestión sigue siendo una intrincada combinatoria de pobreza de masas y concentración económica, de ingresos y riqueza, accesos y oportunidades, se reivindica el papel estratégico del mercado interno, del empleo y de la diversificación productiva. Así, el desempeño económico empezaría a evaluarse con criterios diferentes a los empleados hasta ahora.

Lo primero, sería saber si la economía ofrece empleo digno y duradero, entendido como la fuente principal y la base material (por ahora insustituible) de un régimen republicano basado en los derechos sociales. Mientras el sistema económico siga organizado por criterios de máxima rentabilidad, el empleo seguirá siendo la contraparte obligada de cualquier método de evaluación social y económica de su desempeño. Entre otros criterios de evaluación, éstos permitirían imaginar alternativas congruentes en el plano del crecimiento económico, de la Hacienda Pública, de la justicia tributaria y distributiva, de la seguridad social o la vinculación entre los derechos individuales y los sociales, entre la libertad y la igualdad. Permitirían también, inscribir en la política económica y social los valores fundamentales que emanan del desarrollo sustentable, el enfrentamiento del cambio climático y el cuidado civilizado del ambiente.

Termino señalando de manera telegráfica algunas de las tareas del Estado necesario: recuperar su papel dinámico en la formación de capital, con inversión pública directa y mediante la promoción y apoyo de la inversión privada. Impulsar una nueva y renovada ola de industrialización y re industrialización, con política industrial, infraestructura, financiamiento de la banca de desarrollo y apoyos decisivos y consistentes a la expansión y diversificación de la actual plataforma de investigación científica, innovación y desarrollo tecnológico. Otorgarle a la planeación económica y territorial un papel central para la generación de políticas y escenarios de futuro, y para la conformación de una sociedad y un Estado participativos y democráticos.

“Influir sobre las fuerzas del desarrollo, decía Raúl Prebisch, es de muy vastas dimensiones en tiempo y en extensión. No sólo exige la transformación de estructuras, sino también mudanzas de actitudes, de modos de ver y de formas de actuar (...) Hay que empeñarse ineludiblemente en hacerlo, porque no hay otra solución” (Prebisch, 1963, p.19). Al poner en el centro lo social, lo ético y lo político podrían darse la mano con lo económico, cuya transformación fue presentada simplistamente como un sustituto eficiente de los valores públicos, de la concertación política y de los sentimientos morales de la sociedad.

V. Bibliografía

- Cortina, Adela, *Lo justo como núcleo de las ciencias morales y políticas. Una versión cordial de la ética del discurso*. Discurso de ingreso a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2008, p. 11
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*”, 2010.
- Cortés, Fernando, Vargas, Delfino, *La evolución de la pobreza en México en grupos seleccionados de 2008 a 2014*” en Rolando Cordera Campos y Enrique Provencio (coords.), México, UNAM, p. 59.
- Inneraty, Daniel, *La globalización del sufrimiento*, El país, 14 febrero 2016, sección opinión.
- Informe del desarrollo en México 2015, Rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y cohesión social; además del ingreso corriente per cápita como indicador del bienestar.
- Kaldor, Nicolás, *Las reformas al sistema fiscal en México*, *Comercio Exterior*, 14(4), 265-267, 1964.
- Prebisch, Raúl, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 19.
- Ros, Bosch, Jaime, La trampa de lento crecimiento y tres reformas en Rolando Cordera Campos (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Stiglitz, Joseph, *Lecciones de los antiglobalización*, en *El país*, 12 mayo de 2017, sección negocios.
- Tello, Carlos, *Sobre la estabilidad de la carga fiscal*, 2015, p. 266.

*Francisco Suárez Dávila**

Elementos fundamentales para la implementación de una nueva estrategia económica: hacia un Estado Desarrollador y una sociedad incluyente

SUMARIO: I. Introducción II. La encrucijada mexicana hacia las elecciones del 2018 III. El nuevo entorno internacional IV. El estado de la economía mexicana V. Elementos hacia una nueva estrategia de política económica, con un Estado Desarrollador y una sociedad incluyente VI. Las acciones propuestas VII. Conclusiones VIII. Bibliografía

No es equivocado afirmar que el modelo de desarrollo asiático oriental se inventó en los Estados Unidos. Su elemento central es el concepto del Estado desarrollador... Fueron América y Hamilton quienes inventaron la idea, implementada al final del Siglo XIX por la Alemania de Bismarck, trasplantado a Asia oriental por Japón, adoptada por Corea y luego con variaciones importantes a gran escala por China. Este modelo ha aportado crecimiento económico rápido y desarrollo transformador.

Cohen, Stephen S. y DeLong J. Bradford.

I. Introducción

La primera edición de esta obra, “*La Responsabilidad del Porvenir*”, se presentó en febrero de 2012. Estábamos entonces como ahora, en la antesala de una elección presidencial de gran importancia. Este fenómeno de cambio político siempre ofrece esperanza. En el prólogo, Arturo Oropeza decía dos cosas

* Maestro en Economía y Ex Embajador de México en Canadá.

importantes: una cita de Octavio Paz que señalaba: *“los antiguos proyectos han desaparecido, han fallado. Hay que pensarlo todo de nuevo, y hay que pensarlo entre todos”*. Él mismo escribía: *“El debate finalmente de estos últimos 30 años no han sido entre escuelas ganadoras o posiciones perdedoras, sino que se ha materializado en la miseria de millones de familias mexicanas”*.

En la edición de 2016, estábamos a mitad del camino del gobierno del Presidente Peña Nieto. Se había iniciado con un promisorio Pacto, que rompía un periodo de parálisis política para introducir reformas estructurales, sobre todo la energética, la de telecomunicaciones y la educativa. Todas ambiciosas y de gran calado. Oropeza planteaba un alto a mitad del camino para plantearnos, ¿en dónde estamos?:

En lo económico se mantenía una economía incapaz de superar un mediocre crecimiento del 2%, que podría bautizarse la “tasa mexicana”, como se habló durante varias décadas de la “tasa hindú” de 3.5%, como barrera infranqueable. La problemática política se presentaba muy grave. Se iniciaba un proceso incontrolable en que la gangrena de la corrupción y, sobre todo, de la impunidad, se extendían. Así también el deterioro de la inseguridad en la sociedad, afectada por la violencia, con crueldad nunca vista, y la expansión de los tentáculos del crimen organizado, dominando zonas del territorio nacional.

El entorno externo se había complicado, sobre todo por la situación de gran incertidumbre que vivió Europa, amenazando inclusive la supervivencia del euro; las severas crisis de Grecia y, en menor medida, Portugal, Irlanda, España, e inclusive Italia. Se hablaba, no de los BRICS, sino de los enfermos PIGS. Ya se presentaba como amenaza, todavía poco creíble, casi como pesadilla, que pudiera ganar Trump. Ello se reconoce en el Prólogo del verano de 2016.

Los problemas en el otoño del 2018, cuando se escribe la nueva edición, se presentan como mucho más graves, tanto en su dimensión doméstica, como en la internacional. El Porvenir se vuelve mucho más incierto y mucho más amenazante, la Responsabilidad de nuestra generación más agobiante y difícil de sobrellevar. En esta obra colegiada son mayores los retos para generar ideas y propuestas. Insistir en las que ya se habían formulado y no se adoptaron, y en proponer nuevas alternativas de política ante nuevos escenarios.

II. La encrucijada mexicana hacia las elecciones del 2018

La Responsabilidad del Porvenir, en México, tiene nombre y apellido. El proceso electoral del 2018 representa una encrucijada histórica. Si las elecciones del Estado de México son un espejo, va a ser un proceso muy competido y enconado, más que debate de ideas, habrá choque de maquinarias electorales, de uso y abuso de recursos económicos, de compra de votos, directa e indirecta; de debate en el fango para definir quién es el más corrupto. Sin embargo, es nuestro deber propiciar un debate de ideas y propuestas de altura.

El debate sobre el modelo económico será entre “más de lo mismo” o el cambio, ¿pero cuál cambio?, ¿hacia adelante o hacia atrás? En materia política, ¿cómo asegurar una mínima legitimidad y una máxima gobernabilidad? lo cual requiere nuevos mecanismos institucionales, como los gobiernos de coalición, las alianzas estructuradas. ¿Cuál puede ser una plataforma mínima de gobierno? No se ven en el horizonte grandes liderazgos motivadores que inspiren confianza en el porvenir y sean capaces de conducirlo. Por lo menos asegurarse que tengan gabinetes competentes y honestos.

Estados Unidos presenta un gran reto. ¿Se habrá negociado un nuevo TLCAN? ¿Con qué alcances y contenidos, o cuáles serán las enmiendas para hacerlo más benéfico? Ante la indefinición de la negociación, continúa vigente el mismo tratado, o bien se denuncia o cancela por alguna de las partes. ¿En el peor de los casos, cuáles son nuestros mecanismos de defensa? ¿Habrá un escenario de atrincheramiento nacional? Por todo ello, es necesario vislumbrar escenarios y adelantar antídotos.

III. El nuevo entorno internacional

El gran cambio internacional frente a 2012 y 2016 es la sorpresiva elección de Trump. Pone al mundo ante una situación de graves riesgos. Desafortunadamente, desde su proceso electoral, denostó a nuestro país, a nuestros compatriotas, de manera tanto inusual, como agresiva e injusta.

En lo internacional, el líder del país, creador del orden mundial de la posguerra, sustentada en una aproximación al libre comercio de bienes, al libre movimiento de personas y de capitales, los está destruyendo o socavando. Tal es el caso de sus ataques a la Alianza Militar Atlántica, la OTAN, y su separación del importante Acuerdo Mundial para Luchar contra el Cambio Climático, que sólo Siria y Nicaragua no habían firmado.

En el caso de México, las principales amenazas se dieron como la principal aplicación o experimentación de sus tesis globales de:

- Acentuar las políticas de deportación de mexicanos indocumentados, separando inhumanamente a familias y amenazando la construcción de un “muro” de la ignominia.
- Descalificar el Tratado de Libre Comercio, eje de las relaciones con Estados Unidos y Canadá, y de un proceso de integración económica, como “el Tratado peor y más injusto suscrito por Estados Unidos”.
- Prevenir que empresas americanas invirtieran en México y trasladaran la generación de empleos.

— Obstaculizar o controlar las remesas.

Hasta el momento ha cometido tantos errores, agravando a tantos grupos políticos y sociales: la comunidad de inteligencia (FBI y CIA), la prensa más prestigiada (N.Y. Times, Washington Post) y los medios (CNN); fracasado en tantas cosas y provocando muchos escándalos, sobre todo en sus relaciones con Rusia, que parece que se han “congelado” algunos proyectos, como el “muro”. Se han dado avances en las negociaciones comerciales, TLCAN, y de seguridad, al establecerse ya vínculos institucionales de los ministros mexicanos con el nuevo gabinete constituido. No se puede cantar victoria. El carácter impredecible, errático, impulsivo del “estilo Trump de gobernar” seguramente no cambiará.

En Europa ha habido cambios también sorprendentes. El serio error del pueblo inglés de favorecer “el Brexit”, su salida de la Unión Europea tendrá consecuencias adversas, cada vez más evidentes. Sólo Francia, con el alentador triunfo de Macron, y el fortalecimiento del liderazgo de Merkel, ofrecen, como con la “entente” De Gaulle-Adenauer, un esperanzador punto de estabilidad y liderazgo. Todo indica, como lo han señalado diversos analistas, que estamos, no en una época de cambio, sino un cambio de época, en que lo “anormal” se vuelve normal.

La economía mundial, como también buena noticia, según los recientes análisis del FMI, están dando algunas señales de una lenta recuperación, después del estancamiento que la había caracterizado desde la Gran Recesión de 2008. Precisamente hay síntomas de recuperación en la zona euro. Sin embargo, esa recuperación es frágil, no exenta de riesgos. La economía china se desacelera; India, en cambio, adquiere mayor dinamismo con su nuevo P. M. Modi; estos y otros países asiáticos emergentes son los nuevos motores de la economía mundial. El comercio, por otra parte, sigue creciendo menos que ésta. La “reducción del pastel” produce brotes proteccionistas. El mundo sufre los embates de los movimientos migratorios que desestabilizan y los cada vez más frecuentes ataques de terroristas en Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Hay serios conflictos geopolíticos con Corea del Norte, Siria y Medio Oriente.

Hay pues serios retos sistémicos: rechazo generalizado de las elites: los gobiernos, los políticos, la gran empresa, el “establishment”. Surgen populismos de extrema derecha e izquierda propiciadas por el miedo, la incertidumbre, el rápido cambio tecnológico, el desempleo de los jóvenes, el rechazo a los migrantes; surgen expresiones de racismo y xenofobia. La reacción contra el aumento de la desigualdad, la riqueza insultante del 1% de la población.

IV. El estado de la economía mexicana

La situación de México, tratando de ser positivo, es de claros y oscuros, del “vaso medio lleno y medio vacío”. Hay sin duda razonables fundamentos macroeconó-

micos, sobre todo ante comparaciones internacionales, ¡pero no tanto como se dice! Hay crecimiento bajo de alrededor del 2%, pero positivo, similar al de los grandes países de América del Sur, como Chile, Colombia, Perú, Argentina; superior a Brasil, que ha tenido una gran recesión. La inflación se ha disparado al 6%, al doble de la norma y, la canasta básica aún más. Aumenta el empleo formal, pero de baja calidad. En el sector externo, hay cuatro rubros que apuntan a ingresos de más de \$20 MMD: incrementos en el turismo, el sector automotriz, que como nuestro principal ganador de divisas sustituye al petróleo; las remesas y las exportaciones agropecuarias. Éxito relativo en algunas reformas: la energética y la de PEMEX, y telecomunicaciones, que están proporcionando inversiones foráneas.

En las finanzas públicas, si bien se muestra un aumento de la deuda pública en tres años de 30 a 50% del PIB, se ha logrado eliminar el déficit primario y el déficit global, debido a un exitoso aumento en la recaudación de 3% del PIB, en el Impuesto Sobre la Renta y en los impuestos sobre la gasolina, en el IEPS, una especie de IVA disfrazado. Parte del ajuste se ha dado equivocadamente en la inversión pública, que lleva cuatro años de crecimiento negativo. La productividad tiene un aumento insuficiente en una economía a dos velocidades; el gasto en investigación y desarrollo muy bajo, menos de 1% del PIB. Subsiste la extrema desigualdad y la mitad de la población, en diferentes grados de pobreza.

Se confirma que el modelo de desarrollo que ha prevalecido en nuestro país a lo largo del nuevo milenio es del “**Estancamiento Estabilizador**” que consiste en privilegiar la estabilidad de precios, el equilibrio fiscal, la capitalización de la banca. Es decir, sí evitar lo que nos llevó a las crisis en 1976, 1982, 1987 y 1994. Pero ello ahora significa crecimiento mediocre, 2%; una recaudación fiscal todavía de las más bajas del mundo; baja inversión pública; un comercio exterior que crece, pero que no se traduce en crecimiento económico; nos hemos convertido en una gigantesca maquiladora, con bajo contenido local; el federalismo fiscal se ha convertido en un “feudalismo fiscal” disfuncional ¡proclive al despilfarro y la corrupción! Banca que también tiene de los más bajos coeficientes de crédito a la economía productiva.

Más allá de los temas económicos, tenemos los grandes temas: crimen organizado, violencia y sistema judicial inoperante; ¡corrupción e impunidad desbordada!

El análisis de la experiencia del desarrollo económico de México, frente a este “estancamiento” estabilizador y su crecimiento de 2%, muestra valiosas experiencias. Durante la etapa de 1933 a 1973, 40 años, se dio crecimiento promedio de 6%, inicialmente con algo de inflación. Luego, de 1958 a 1970 se produjo el “desarrollo estabilizador”, ¡crecimiento con estabilidad! Este fue el enfoque exitoso de política, no sólo en México, sino de países asiáticos como China, Corea, Japón, otros; europeos, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, Francia y España; y en América Latina. Posteriormente, el modelo se adaptó a las nuevas circunstancias para rebautizarse el “nuevo desarrollismo”, liderado por países asiáticos, como China, India, Vietnam, entre los más exitosos. Tam-

bién lo adoptó Brasil, con su “nuevo milagro” bajo Fernando Henrique Cardoso e inicialmente Lula. Luego se desvirtuó.¹

Me llamó la atención que en un muy reciente éxito de librería: *“La Economía Concreta: el enfoque de Hamilton ante la política económica y el crecimiento”*, dos destacados profesores y editorialistas de la Universidad de Berkeley, Stephen Cohen y Bradford de Long argumentan que **desde el principio de los 80’s, ¡los Estados Unidos han errado en su política económica! y para su necesario rediseño debe acudir a las enseñanzas históricas**. Así, resucitan el concepto del “Estado desarrollista” que Hamilton, como pionero, inició en Estados Unidos, de allí se transmitió vía Federico Lizst a la Alemania de Bismarck a finales del siglo XIX, y luego se trasplantó al Este de Asia por Japón, adaptado por Corea, y luego con cambios significativos por China. “Este modelo de desarrollo del Sudeste de Asia ha producido un rápido crecimiento sin precedente y un desarrollo transformador”. Argumentan que el Gobierno Federal ha sido quien ha transformado la economía americana, a partir del diseño fundacional de Hamilton, con posteriores etapas decisivas, de **renovación creativa, con el progresismo de Teodoro Roosevelt, el Nuevo Trato de Franklin Roosevelt y el Mundo de la Postguerra a partir del Gobierno de Eisenhower** (Cohen, Stephen y Bradford DeLong, J., 2016).

V. Elementos hacia una nueva estrategia de política económica, con un Estado Desarrollador y una sociedad incluyente

Así pues, soplan vientos de cambio mundiales para modificar el modelo neoliberal. La austerocracia fiscal en Europa ¡no fue parte de la solución, sino del problema! Puede haber cambios sensatos para evitar caer en populismos extremos de izquierda o de derecha... México no es inmune a estos vientos. Por ello, el título de este ensayo propone algunos elementos para la implementación de una nueva estrategia económica: **hacia un estado desarrollador y una sociedad incluyente**, que modere desigualdad y pobreza.

Vamos a plantear algunas pistas derivadas de estas ideas y experiencias exitosas que conforman un todo estratégico. Todos están interrelacionados y son interdependientes. Debe entenderse que sólo son algunos lineamientos que requieren una mayor profundización y no son limitativos. ¡No nos referiremos al tema prioritario de la inseguridad y la violencia que nos agravia a todos, ni a la reforma política de una democracia disfuncional que obviamente inciden sobre lo económico, pero que requerirían su propio tratamiento!

¹ Ver bibliografía, Bresser Pereira, Mercadante, Shahruf Rafi Khan, John Minns, Woodcumings, K. S. Jomo & Ben Fine, Anil Hira.

Se necesita ante todo una gran motivación nacional. Puede ser pasar del Tercer Mundo al Primero, como lo propuso Lee Kuan Yew para Singapur. Consolidarnos como potencia intermedia. Fortalecer nuestra economía como camino para recobrar el prestigio nacional e internacional perdido. Convertirnos en la 5^a-7^a economía mundial con niveles de ingresos de país avanzado, superiores a los \$30,000 per cápita. Establecer un compromiso de bienestar social hacia todos los mexicanos, que supone corregir la desigualdad y abatir la pobreza. Salir de lo que se ha llamado “la trampa del ingreso medio”, es difícil.

Este consenso hacia un gran objetivo nacional fue posible durante el porfiriato y el periodo desarrollista, como lo ha demostrado en su excelente Historia del Desarrollo Económico de México, Ros y Moreno Brid.

Esta nueva estrategia nacional de desarrollo requiere elementos institucionales de respaldo, como lo demuestra la experiencia asiática:

Debe establecerse en un Plan Nacional de Desarrollo bien articulado y que se ejecute, no un inútil ejercicio formal. Éste debe integrarse en una Oficina de Planeación Estratégica, dependiendo directamente de la Presidencia de la República, con el nombre que quiera dársele. Su elaboración debe ser tarea fundamental de gobierno del Jefe de Ejecutivo. No debe perderse en un excesivo detalle, debe tener un carácter estratégico con líneas de acción fundamentales, objetivos básicos y metas. El Jefe del Ejecutivo debe personalmente monitorear los resultados y ver que las acciones se coordinen. Responsabilizar a los Ministerios de su cumplimiento. Eso fue la clave de la experiencia japonesa y coreana.

El Plan debe sustentarse en un Programa de Inversiones Públicas estratégicas, cuya responsabilidad se ubique en la Presidencia, con los grandes proyectos detonadores de cambio a nivel nacional. La coordinación también será responsabilidad del Ejecutivo, a través de esta Oficina de Planeación Estratégica. Su ejecución recaerá sobre las secretarías de Estado o los organismos correspondientes. En México funcionó bien la Comisión Nacional de Inversiones, situada en la Presidencia de la República, fue además un semillero de funcionarios. El Plan debe articularse con el presupuesto. Aquí se da la acción del Congreso, que debe darle seguimiento y evaluar su cumplimiento.

Adicionalmente, la planeación debe involucrar la participación de los principales actores sociales, debe integrarse un Consejo Económico y Social con los principales representantes de los sectores económicos y los mejores talentos de la Sociedad. Este Consejo, como lo hicieron los grupos de seguimiento del Pacto de 1997, debe cerciorarse de que se den las acciones y los resultados, y se resuelvan los problemas.

Las dos secretarías, que deben ejercer el liderazgo en el avance del Plan, son la de Hacienda y la de Economía. La estructura actual de la Administración Pública Federal, aparte de excesiva, no responde ya en su conformación básica a las necesidades del mundo actual. No se ha modificado desde los 80's y requiere una “reingeniería”. Al hacerse una revisión de ella con vistas a eliminar exceso de gasto corriente, debe racionalizarse y modernizarse. El esquema desarrollista di-

señado por los países asiáticos fue proclive a crear o reajustar instituciones orientadas desde su nombre a la realización de objetivos y la solución de problemas. Así, para un nuevo problema se creaba una institución. Sería útil considerar un modelo similar generando “conjuntos de política”, articulados entorno a un Ministerio eje. Como ejemplo, ahora no significa nada la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En cambio podría concebirse como la Secretaría de la Infraestructura, orientada a cumplir ese gran objetivo, tendría su presupuesto, su legislación.

Debería diseñarse un programa de formación de cuadros en el campo económico-administrativo y en el científico-técnico. En el primero, podría pensarse algo semejante al esquema que existe en Francia y en España de “Inspectores de Finanzas” o economistas del Estado. Aquí ha funcionado bien la selección que ha hecho BANXICO y Hacienda de candidatos de postgrado en las áreas más importantes de política, con becas del Banco de México. ¡El País requiere un sistema de administración pública “meritocrática”, como China! ¡Se requiere mejor administración y menos legislación!

VI. Las acciones propuestas

Acelerar el Crecimiento Económico “hacia” Niveles de 5-6%, con Generación de empleo de 1 millón

Éste debe ser el gran objetivo. La “obsesión” compartida por todos los actores económicos. Impulsando o actuando sobre varios sectores motores del nuevo crecimiento, como pueden ser la infraestructura, la energía, las telecomunicaciones, el turismo, las manufacturas, se pueden alcanzar esas altas tasas. La inversión pública tiene niveles históricamente bajos y debe duplicarse. ¡Ésta es condición indispensable para crecer!

Es difícil lograr este objetivo en un entorno internacional adverso, si se mantiene el relativo estancamiento en el mundo industrial. Estados Unidos ofrece mejores perspectivas. Sería necesario inicialmente ejecutar políticas compensatorias anticíclicas eficaces para mantener niveles mínimos de crecimiento. Se puede aprovechar el periodo para eliminar obstáculos, “cuello de botella” que haría que un crecimiento dinámico abortara. Pero sí se puede con políticas adecuadas tener tasas mínimas de 3-4%.

Duplicar la Inversión Pública en Infraestructura Nacional y Urbana, reviviendo la Planeación Regional y Urbana

Actualmente nuestros niveles de inversión en infraestructura son muy bajos, alrededor de 3%. Ésta se debe duplicar. Ello detonaría una importante inversión privada y con las Asociaciones Públicas Privadas. Debe estar asociado a un ejer-

cicio de una planeación regional del territorio que permita articular las redes de comunicación y atacar el problema de rezagos de zonas marginadas, como en los estados del Pacífico Sur y Sureste donde florece el narcotráfico. Aquí puede jugar un papel importante el mecanismo de las Zonas Económicas Especiales.

Existen enormes oportunidades para la inversión en infraestructura en las ciudades, incluyendo sistemas de transporte público, con criterios ambientales. Este esfuerzo debería estar vinculado a revivir la planeación urbana. Se orientaría también a urgentes regeneraciones urbanas que tendrían fuerte impacto social. La política de vivienda social formaría parte de este gran motor de crecimiento.

Se necesita reconstruir “la infraestructura de la infraestructura”. Ello significa fortalecer las entidades ejecutoras, generar evaluadores y ejecutores de proyectos, mayor número de ingenieros y técnicos para evitar “cuellos de botella”.

Deben impulsarse proyectos detonadores de alcance nacional en lo que debe trabajar la Oficina de Planeación Estratégica. Entre ellos, pueden estar como ejemplos ambiciosos el corredor del Istmo de Tehuantepec, corredores costeros; una supercarretera que vaya paralela a la línea fronteriza con Estados Unidos, acompañado de un Programa Nacional Fronterizo; impulsar nuestro sistema ferroviario de carga, pero también de pasajeros y turísticos; el gran aeropuerto de la Ciudad de México. BANOBRAS debe ser un instrumento financiero que dé apoyo a este esfuerzo nacional.

***El Sector Energético, con una nueva “Agenda Verde”,
el de Telecomunicaciones y el de Turismo,
deben ser motores del crecimiento***

La Reforma Energética debe ser un motor clave de crecimiento e impulsor de un nuevo proceso de reindustrialización. PEMEX debe reconvertirse en Empresa productiva eficaz de clase mundial. Debe volverse a la antigua situación en que, como parte de una política industrial, los proveedores nacionales representaban dos tercios de las ventas a PEMEX y CFE y no como ahora, un tercio. Aún, con bajos precios del petróleo las inversiones necesarias en infraestructura de oleoductos y gasoductos, y las grandes inversiones en la transformación del sector generador de energía eléctrica, pública y privada, al uso de gas limpio y barato, tendrán un efecto multiplicador.

Tenemos los yacimientos, entre los mayores del mundo, de gas encapsulado, del llamado “shale gas”, una de las fuentes de energía barata del futuro. Este insumo da especiales ventajas competitivas a nuestra industria automotriz y aeroespacial. La inversión en fuentes alternativas de energía (solar, eólica) y en una “Agenda Verde” de crecimiento ambiental son oportunidades adicionales de inversión industrial para empresas.

Como prerrequisito debe completarse una reforma fiscal que libere a PEMEX de ser “caja” del Gobierno. Requiere nuevamente una carátula financiera sólida indispensable para acceder mercados financieros, inclusive emitir acciones

privadas minoritarias con o sin voto. Liberaría un gran monto de recursos para inversión propia. Debe fortalecerse a PEMEX y bajo nuevas formas de propiedad, recuperar la industria petroquímica y las refinerías; su abandono ha provocado serios problemas sociales. La autosuficiencia energética se vuelve prioridad nacional. Somos muy vulnerables a que nos cierren la llave de suministro de gas y gasolina.

La Reforma de telecomunicaciones proporciona una política de Estado de la cual se ha carecido. Permite una política inteligente para regular adecuadamente monopolios y generará también cuantiosas inversiones. Obliga a la telefonía y las televisoras a una mayor competencia. Acceso universal gratuito a la banda ancha sería de gran beneficio social.

El turismo, siempre tiene un gran potencial. Por las ventajas comparativas que México posee, tiene que ser objeto de políticas integrales de fomento, incluyendo la política de transporte y de crédito. Se deben impulsar nuevos polos de desarrollo, como fue Cancún, con impacto regional.

Telecomunicaciones, el sector energético, inversiones verdes y turismo, pueden por si solos generar 3% más de crecimiento anual.

Integrar la Política Industrial, Tecnológica y Educativa para transitar a la Economía del Conocimiento

México requiere una política industrial moderna. México conformó en los 90's un modelo "de crecimiento sustentado en las exportaciones que no ha generado suficiente crecimiento". Esta frase de Ros y Moreno Brid es apropiada: "*Export led growth with no growth*" (Moreno Brid, Ros Jaime, 2009, p. 227). No pueden desconocerse las ventajas que el TLCAN proporcionó en crecimiento de las exportaciones y cambios en la estructura productiva y de empleo, la creación de cadenas productivas transnacionales, como por ejemplo, en la industria automotriz y aeroespacial. Pero también nos convirtió en una gran maquiladora, que no ha generado cadenas productivas internas, ni tampoco entre empresas grandes y chicas. Se ha desaprovechado el mercado interno. Se generó una gran concentración con grandes empresas productivas y luego un número muy grande de pequeñas y micro-empresas de baja productividad con pocas empresas medianas. El país se desindustrializó y se generó un sector servicios de "changarros". Una política industrial debe servir para reindustrializar al país. El objetivo es transitar hacia la economía del conocimiento.

Se requiere modernizar a sectores tradicionales que deben avanzar más en la cadena productiva, con mejor tecnología y diseño, como muebles, textiles, calzado, juguetería, cemento, vidrio. Impulsar los nuevos sectores prometedores: electrónica y cómputo, la industria automotriz hacia autos eléctricos, la naviera para aprovechar nuestra posición en el Pacífico, la aeronáutica, petroquímica, maquinaria y equipo.

Desde luego, hay que avanzar en el sector servicios, obviamente el turismo, donde tenemos claras ventajas competitivas, pero también en los servicios

médicos e informáticos, como lo hizo la India. Hay que prepararse en los campos de la nanotecnología y la biomédica.²

Habría que examinar ¿en qué medida la economía mexicana está dominada por empresas “importadoras” del sector comercio y servicios, y no del sector productor? Igualmente, es necesario analizar en qué medida ha aumentado la propiedad extranjera de las empresas que operan en México en los diferentes sectores, por lo cual los empresarios mexicanos, en muchos casos, se han convertido en rentistas o importadores. Habría que examinar qué han aportado estas empresas extranjeras en cuanto a mayor valor agregado nacional, incorporación de nuevas tecnologías, empleo y capacitación de trabajadores y técnicos mexicanos. Este diagnóstico debe hacerlo una oficina especializada de la Secretaría de Economía y transparentar los resultados.

La política industrial tradicional fue vertical, selectiva por sectores y empresas, y se avocó a seleccionar ganadores y empresas campeones nacionales. Todo ello fue censurado por los neoliberales y los Organismos Internacionales, como el Banco Mundial. La experiencia demuestra que esto, con una política inteligente, es conveniente. Pero tiene que agregarse la vertiente horizontal, la que crea las condiciones propicias para aumentar la productividad de las empresas, como son, una simplificación regulatoria, un marco educativo y tecnológico, el crédito, etc. Un modelo orientado a la exportación es compatible con un modelo de sustitución eficiente de importaciones y de ampliación del mercado interno. Nacional Financiera debe ser un brazo fundamental de esta nueva política industrial.

La política industrial debe integrarse a la política científica y tecnológica, y a la política educativa, como parte de un todo. Ello permite avanzar hacia actividades de mayor valor agregado y mayor productividad, como lo ha hecho China. Implica aumentar el porcentaje de inversión en investigación y desarrollo tecnológico (I y D) de 0.4 a 2% del PIB. Requiere un gran esfuerzo de integración de Universidades y de Empresas, inclusive de exigencias a las empresas extranjeras. Se debe establecer una meta de generación de científicos, ingenieros, técnicos, investigadores y patentes. Puede pensarse en crear una Secretaría que integre Educación Superior, Técnica y Tecnológica. Esta actividad está muy vinculada a lo económico.

Esto implica una política educativa transformadora “de arriba hacia abajo”, con mayores esfuerzos en la educación técnica y superior, como lo ha hecho la India, donde se crearon cientos de Colegios Técnicos e Institutos Tecnológicos y Empresariales.

En cambio, la Secretaría de Educación tiene tarea más que suficiente con ocuparse de la básica primaria y secundaria. Actuar aquí “de abajo hacia arriba”. El magisterio debe sumarse a un verdadero cambio, que parte de su propia reforma, del mejoramiento de las Escuelas Normales y su evaluación por resultados.

² De María y Campos, Mauricio, ha realizado trabajos importantes en este campo.

México no puede seguir a la “cola” en pruebas de comprensión de la lectura, matemáticas y ciencia en las comparaciones internacionales (la llamada prueba PISA). Debe establecer metas ambiciosas en esas comparaciones. La reforma educativa iniciada que genera una educación de calidad amplia en un componente esencial.

Sistema Financiero Orientado al Desarrollo Nacional

Surge el tema de ¿cómo se financia todo esto? El financiamiento descansa en un trípode que no funciona en México. El gasto público es deficiente e insuficiente, los impuestos no recaudan y, los bancos no dan crédito a la actividad productiva.

Una política de financiamiento activa es primordial para realizar una nueva Estrategia Nacional de Crecimiento. La política financiera debe ser su principal sustento. Significa necesariamente que el Estado asume la responsabilidad de dirigir y orientar la asignación del ahorro de los mexicanos. Puede hacerlo de manera obligatoria para las Instituciones Públicas, como los Bancos y Fondos de Fomento, e indicativas y genéricas para las privadas. Pero, “no hay vuelta de hoja” que esto debe hacerse así. Así actúan los gobiernos de China, India, Brasil, Corea, entre los nuevos “desarrollistas”, así procedió Japón o Francia entre los antiguos. Este instrumento es necesario para los países que tratan de acelerar el crecimiento y alcanzar “a los otros”. No lo requieren las economías maduras, que han alcanzado niveles satisfactorios de bienestar e igualdad. La estrategia Nacional de Desarrollo, la Política Industrial y la Política de Financiamiento “dirigida” hacia objetivos nacionales, es el triángulo que la evidencia determina es indispensable para crecer y desarrollarse en forma acelerada.

a) Banca de Desarrollo, Sustento de Políticas Sectoriales

Un tema prioritario es volver a hacer de la Banca de Desarrollo, lo que su nombre indica, de “fomento”. Eso significa dejar de ser principalmente garante o segundo piso de la banca comercial. Significa volver a ser, como lo llaman los orientales, “*bancos de política*” (*Policy Banks*), diseñando políticas y programas sectoriales, sustentados en proyectos detonadores de crecimiento, formando evaluadores de proyectos (especie en extinción) y ejecutores de proyectos, realizando estudios para enmarcar las políticas. Estos bancos deben desarrollar toda la gama de operaciones: crédito de 1º y 2º piso, capital de riesgo, asistencia técnica, subsidios transparentes. Estar adecuadamente capitalizados y tener fuentes de captación de recursos propios a tasas similares al Gobierno Federal. Además del mercado, Bancos y Afores deben adquirir los “Bonos de Desarrollo” que emitan.

Nacional Financiera, apoyo de la política industrial, desarrollaría programas para reindustrializar al país, realizar un programa fronterizo al Norte y al Sur, crear polos de desarrollo; BANCOMEXT, sería eje de la política para diversificar nuestras relaciones con el exterior, financiando exportadores y sus proveedores,

asegurándolos, y apoyando a las empresas mexicanas que invierten en el exterior; BANOBRAS, para impulsar un gran programa de infraestructura y apoyar el desarrollo regional. Transformar Financiera Rural en un Banco, eje del financiamiento a todo el sector primario, como grupo financiero, que incluya el Seguro Agrícola y fideicomisos dispersos. En general, deben integrarse al Banco de Desarrollo correspondiente los fondos mal ubicados en secretarías de Estado. Caso particular es el Fondo PYME y otros, ubicado en la Secretaría de Economía, no en NAFINSA, como debiera. Frecuentemente caso de escándalos clientelares.

***b) Re-Mexicanización Paulatina de la Banca Comercial.
Impulso al Aparato Productivo***

Ningún gran país, ningún país desarrollado, tienen su sistema financiero bajo el control de instituciones extranjeras. Así lo reconoció al exPresidente Salinas y la Sra. Thatcher, Primera Ministra de Inglaterra. Se debe sujetar a la banca a políticas acordes al interés nacional y no al de sus matrices o a la “deriva” del mercado. Debería concebirse como filosofía de gobierno una paulatina y voluntaria “mexicanización” por mecanismos de mercado y por la propia regulación.

El primer paso, ya planteado por Guillermo Ortiz, es que la banca extranjera venda acciones en la Bolsa Mexicana como ocurre en otros países. Deben las autoridades estar alertas e inducir oportunidades para que inversionistas mexicanos adquieran bancos extranjeros emproblemados en sus países de origen. Antonio Ortiz Mena, como Secretario de Hacienda, presionó las oportunidades de mexicanización. Deben inducirse fusiones de instituciones nacionales como se hizo con IXE y BANORTE!

Si bien los grandes bancos están en general sólidos y bien capitalizados, no lo están tanto algunos bancos intermedios. Hay una zona de riesgo para el sistema que son los cientos de Sofoles, Sofomes, Uniones de Crédito, Cajas de Ahorro, que están inadecuadamente regulados y supervisados, que han constituido una banca “paralela”.

Otra forma de “mexicanizar” es que el ahorro de los mexicanos se oriente mediante directrices generales de política de las autoridades financieras, no mediante los antiguos “cajones” rígidos, a los fines prioritarios de nuestro desarrollo. Inducir que orienten mayores volúmenes de crédito a la industria, el campo, el turismo y a regiones del país, que requieren impulso. México aporta un muy bajo nivel de crédito a la actividad productiva, abajo del 30% del PIB, lugar cercano al 100° a nivel mundial, alrededor de la tercera parte de Chile y Brasil. Las Afores, gran veta de ahorro, deben financiar proyectos de largo plazo de infraestructura, vivienda, energía, como lo hace Singapur, obviamente en proyectos viables y rentables. Deben incrementarse los recursos de las Afores, mediante aumento de cuotas, como lo hizo Perú.

Al hablarse de la Banca, por ejemplo en las Convenciones Bancarias, en los medios se dice que su rentabilidad es muy buena; sus índices de capitalización

son altos; su nivel de cartera vencida bajó, pero poco se dice de la orientación del crédito a nivel regional y sectorial. ¡Muy poco crédito a la agricultura, mucho al consumo! Con relativamente bajo coeficiente de otorgamiento de crédito, tienen altos niveles de utilidades.

c) Banco de México orientado a la Estabilidad y al Crecimiento

El Banco de México se reformó para dar las batallas de los 80's y 90's contra la inflación, no las del siglo XXI, que son impulsar el crecimiento y el empleo. Debe volver (como lo fue antes) a ser un Banco que persiga, no sólo preservar la estabilidad de precios y proteger la solidez del sistema financiero, sino aumentar el crecimiento y el empleo. La Reserva Federal persigue el doble objetivo: estabilidad de precios y empleo. Jugó a través de la política monetaria y las diferentes inyecciones de liquidez ("QEs" quantitative easing), un papel fundamental para combatir la recesión, incluyendo el apoyo a sectores, como el automotriz.

d) Sistema Financiero al Servicio de Toda la Población

A lo largo de décadas, el país no está adecuadamente bancarizado, hay 50% de municipios no atendidos por servicios bancarios y también una parte importante de la población. Fue tema del G-20, impulsado por México. Se ha creado un Comité en la banca mexicana para atender el problema. Pero, la banca debe impulsar el ahorro, no el consumo y el sobre-endeudamiento. Los "créditos garantizados por la nómina" son auténticas nuevas "tiendas de raya". Los bancos grandes deben ampliar su penetración con servicios directos o a través de comisionistas. Debe fortalecerse al BANSEFI, como impulsor y supervisor del sistema de banca popular. Apoyar Cajas de Ahorro, microbancos, pero siempre con adecuada supervisión.

Reforma Fiscal: La "Madre de todas las Reformas"

"La cuestión vital de México ha sido desde el establecimiento de su independencia, la hacienda... Ella constituye un mal crónico, que a muchos ha parecido incurable, y se ha visto como la gangrena que deberá acabar por carcomer y destruir la nacionalidad mexicana. En el fondo de la importante cuestión hacienda, y como la causa principal que dificulta su solución, se ve el hecho de que nuestro erario tiene las necesidades de una nación de ocho millones de habitantes, con la riqueza y producción de un pueblo que apenas llega dos millones" (Matías Romero, 1870).

El Estado "desarrollista" exitoso requiere una política hacendaria que asigne eficazmente los recursos presupuestales hacia los fines planteados y que genere los ingresos necesarios para hacerlos sustentables. Éste ha sido uno de los "talones de Aquiles" de las políticas económicas "descarriladas". Así le pasó a México en los

70s y 80s, en que incurrió en déficits fiscales insostenibles y una deuda externa que se colapsó. Por otra parte, el excesivo cuidado por el equilibrio fiscal de los liberales, profundizó la Depresión de 1929 y ha frenado las posibilidades de crecimiento de México en el nuevo Milenio.

a) La Racionalización del Gasto Público

El Estado que debe impulsar un “crecimiento redistributivo” debe gastar más eficazmente. En la última década se ha aumentado mucho el gasto corriente, inclusive se dilapidó el auge petrolero, derivado de la sobreexplotación de Cantarel a mediados de la década de los 2000. También, con el nuevo auge de precios de 2013. Los recursos se dispersan en muchos programas de contenido social, que son ineficaces. El gasto educativo es un ejemplo, gastamos alrededor del 8% del PIB, de los más altos de la OCDE, con los peores resultados. La razón es que una parte del gasto se orienta al gasto administrativo de la Secretaría de Educación o del SENTE. Lo mismo ocurre con el gasto en el Sector Agropecuario.

Para racionalizar el gasto, no es suficiente recortar los ingresos a la alta burocracia o el gasto en comunicación social. **Se debe compactar la estructura misma del Estado.** Así el Estado mexicano requiere una revisión de la arquitectura de las Secretarías de Estado orientadas a objetivos. Hay algunas que pueden desaparecer o fusionarse: La Función Pública, llamada de la “Disfunción Pública”. También sobran subsecretarías, direcciones generales, coordinaciones. Se han creado muchas comisiones autónomas, con altos sueldos y grandes presupuestos. Algunas han demostrado su ineficacia, han sido capturadas por intereses y cuotas de partido y atomizan los poderes del Estado.

Un esfuerzo importante es analizar los cientos de programas sociales que se duplican, son asistenciales, clientelares, fruto de ocurrencias mercadotécnicas o políticas y no producen resultados. Hay más de 1,000 programas de combate a la pobreza, muchos de estos programas se pueden cancelar, fusionar o reorientar sus recursos.

Reconociendo que se gasta mal y se requiere una reforma del gasto, también es cierto que se gasta poco. El gasto público en México es del orden del 23% del PIB. El promedio de la OCDE supera el 30%, también el de países como Brasil. En los asiáticos con frecuencia, sólo la inversión total supera el 20% del PIB.

El gasto público debe orientarse a la inversión. En el desarrollismo representó la mitad del Presupuesto Federal. Pero también hay fuertes requerimientos de la política social, que puede ser considerada como inversión. Varios analistas coinciden en que la educación media y superior requeriría otro 1% del PIB; avanzar hacia una cobertura universal de salud otro 3%; las pensiones todavía representan un problema de largo plazo. Se necesita un seguro de desempleo limitado, en tiempo y cobertura. La infraestructura ameritaría otro 3%. Con todo lo anterior se llega a la conclusión de que se necesita gasto público

adicional del orden de 10% del PIB para ubicarnos a niveles de país avanzado o emergente dinámico. Ello requiere un esfuerzo de mediano plazo, con un considerable esfuerzo tributario.

b) La Reforma Tributaria

Ello nos lleva al tema de la reforma fiscal y tributaria. Esta ha sido una asignatura pendiente desde la Independencia. Sigue siendo válida la gran cita de Matías Romero de su Memoria como Secretario de Hacienda de 1870.

A lo largo de la historia del México moderno sólo han habido cuatro reformas que merecen el nombre de tales; las demás, son básicamente misceláneas fiscales: Alberto J Pani, que introduce el ISR; Ramón Beteta, que introduce el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1948; Ortiz Mena, que elimina el impuesto cedular, lo globaliza, crea el Registro Federal de Causantes e Ibarra, 1979, que introduce el IVA y el Sistema actual de Coordinación Fiscal. Ha habido avances. El coeficiente tributario mexicano que sin el petróleo se situaba en alrededor del 10% del PIB, uno de los más bajos del mundo, ha aumentado a alrededor del 13%. Por supuesto, las finanzas públicas siguen petrolizadas, aunque ahora, en menor medida, con alrededor de 30% de los ingresos públicos.

La reforma fiscal no puede ser vista o planteada como se ha hecho, como un ejercicio recaudatorio o un fin en sí mismo. ¡Es un medio! La capacidad fiscal es la esencia que permite al Estado fortalecerse y cumplir sus fines esenciales. Es la que permite alcanzar a otros países, sobrevivir, alcanzar el bienestar para su población. Es el sustento de la nueva Estrategia de Desarrollo.

La reforma fiscal tiene que ser un programa y un proceso de mediano plazo, con secuencias, etapas bien definidas y metas. Tiene que lograrse un consenso nacional sobre su necesidad y, para ello, tiene que haber una clara motivación social. Se ha dicho que es “la madre de todas las reformas“. Debe estar ligada a la reforma social y a la reforma energética. Se debe relacionar con las necesidades de gasto, arriba planteadas. Es decir, debemos lograr una recaudación adicional del 10%. ¿Para qué? Para lograr una Estrategia de Desarrollo que requiere recursos adicionales para inversión pública que genera empleo; para las políticas sociales de educación y salud, para un seguro de desempleo; para liberar a PEMEX de ser la “vaca lechera” de la Tesorería Federal, para sustentar un programa integral de seguridad pública. Se ha olvidado que el sistema hacendario, el gasto y la tributación, vistas en forma complementaria, sirve para redistribuir el ingreso, para corregir la desigualdad.

Por la complejidad de una reforma fiscal, se requiere que haya un Acuerdo Nacional con partidos políticos y grupos sociales, que maneje un “menú tributario” amplio y balanceado, en que se comparten costos y beneficios equitativamente. Para lograr este consenso serviría crear el Consejo Económico y Social, y un Consejo Asesor Fiscal, como lo recomienda hasta el FMI.

c) ¿Cómo se puede integrar un “menú fiscal”?

Pongo en primer lugar al **Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas, el “impuesto olvidado”**. Es el impuesto por excelencia que simultáneamente recauda y redistribuye. Es en donde México y América Latina tienen la más baja recaudación y el mayor atraso en su diseño y progresividad. Ello está evidentemente relacionado con el hecho de ser América Latina el Continente de la desigualdad, con la peor distribución del ingreso. En México, y en general en América Latina, se había recaudado alrededor del 2% del PIB, cuando que en Estados Unidos, Canadá, Asia y Europa, es más del 10%. Recaudamos poco porque el ingreso está desigualmente distribuido y porque recaudamos poco de los ricos. En México las últimas medidas fiscales elevaron algo la tasa máxima y mejoraron la progresividad, gravaron las ganancias de capital, con lo cual aumentó la recaudación. La estructura debe revisarse para hacerla más progresiva, gravar más al 1-10% de más altos ingresos y disminuirla para la clase media. En Estados Unidos o Canadá, nuestros socios del TLC, la tasa máxima excede el 40%. Recientemente se ha desatado una corriente mundial, impulsada por millonarios, como Warren Buffett, “para que los grupos de muy altos ingresos millonarios paguen más impuestos”. ¿Existe una corriente mundial para gravar más los ingresos del 1% más rico! Trump, sin embargo, a contra corriente, plantea reducir este impuesto en Estados Unidos.

Es difícil decir que no se puede recaudar más de este impuesto, cuando el 10% de los más altos ingresos absorben más de la mitad del ingreso nacional. La OCDE creó un grupo de trabajo sobre personas de “Gran Riqueza”, definida por activos superiores al millón de dólares, excluyendo la casa-residencia. En un primer análisis se cuantificó que en México hay 110,000 individuos en este grupo.

Para que este impuesto se cobre, varios países establecen un Impuesto sobre el Patrimonio, como impuesto de control, a tasas bajas, 1% o menos y acreditable contra el ISR.

El IVA, la “máquina” Recaudatoria, el que pagan todos o casi todos, aun los que están en la economía informal. Es el impuesto al consumo generalizado. En México se recauda alrededor del 5% del PIB. En la OCDE o en países como Brasil y Chile se recauda el doble. Esto es así, porque en México sólo se grava la mitad del consumo nacional. Hay tasa “0” para alimentos y medicinas y tasa menor en la frontera.

Hay dos sistemas de IVA: el europeo, en que la tasa básica es de alrededor del 20%. Muchos países para hacer frente a la crisis lo elevaron; España recientemente al 21%. En este sistema hay tasas diferenciadas para alimentos, libros, medicinas. El otro, es una tasa pareja de 18 ó 19%, como en Chile, o una tasa pareja con una canasta de productos básicos exenta o a tasa “0”, como Sudáfrica.

En México la solución debería ser una tasa básica de 16-18%, con una canasta de los principales productos básicos a tasa “0”. Si bien es cierto que los pobres gastan la mayor parte de su ingreso en alimentos, por lo cual, bajo esta visión,

el IVA sobre alimentos es regresivo; la verdad es que los grupos de altos ingresos son los que reciben en monto la parte abrumadora del subsidio, 70% en los 2 más altos déciles y los más pobres, sólo 2%. Es decir, eliminando el subsidio a los ricos se puede compensar varias veces a los pobres. En Chile, donde el IVA es alto, el argumento es que sirve para recaudar y luego redistribuir vía gasto social.

Otras dos fuentes de ingresos han sido reducir el subsidio a las gasolinas, que es “regresivo”, no es equitativo, favorece al propietarios de automóviles, por definición no los más pobres. Tiene, sin embargo, el problema que afecta al transporte público y ajustes grandes afectan a la inflación. Este impuesto ha sido aumentado en México y es un IVA disfrazado.

Adicionalmente, algunos países de América del Sur introdujeron el Impuesto sobre Transacciones Financieras, que con una tasa muy baja, inferior a 1%, recauda mucho, 1% del PIB. ¡En el fondo, mediante el cobro de comisiones, los bancos recaudan un “impuesto” a sus clientes, pero para beneficio propio, no de la comunidad!

El Impuesto a las Empresas, apoyo a la competitividad. Algunas “pseudoreformas” mexicanas recientes han sido para gravar a las empresas, como con el aumento en el ISR (y el IETU de 16% como impuesto de control, que ya afortunadamente se eliminó). En este impuesto sí estamos posicionados muy cerca de niveles internacionales, en que se recauda alrededor del 5% del PIB, en México es cerca del 3%.

Pero aquí vamos en contra de la tendencia mundial. Éste es el **impuesto que debe favorecer la competitividad de las empresas**. Por ello Irlanda lo redujo a 12% para atraer inversión y estimular su elevado crecimiento de los 90’s. Canadá y Alemania lo disminuyen ahora a niveles inferiores del 20%. Es probable que Trump lo reduzca también abajo del 20%. El ISR debería reducirse en México a niveles de alrededor de 20% para favorecer la competitividad.

Una Propuesta radical para lograr la Simplificación. Vale la pena también analizar, como una opción radical, que sí asegura la simplificación, el impuesto proporcional básico, el llamado “flat tax” que, para volverse equitativo, debe tener un nivel mínimo familiar exento. En la República Eslovaca pusieron un ISR personas físicas de 19%, morales de 19%, un IVA de 19%; ¡todo 19% sin excepciones! En México podría, con propósitos de equidad, ser corregido todavía más con una sobretasa para ingresos personales millonarios y en el caso del IVA, con la canasta básica a tasa “0”. La gran simplicidad sería muy eficaz. Es digno de consideración.

Un nuevo Pacto Fiscal Federal. Otra asignatura es reformar el actual Sistema de Coordinación Fiscal, base de nuestro llamado Federalismo Fiscal. Ello requerirá un nuevo Pacto Fiscal con reformas constitucionales. La base del ejercicio es definir o redefinir las obligaciones y responsabilidades de cada orden de gobierno. Tema importante es las responsabilidades educativas. Los Gobiernos Estatales y Municipales reciben mucho dinero para gastar, y recaudan poco, sin asumir ningún costo político. Para que recauden más una opción sería que tuvie-

ran un impuesto sobre ventas finales, como Estados Unidos, y una sobretasa sobre ISR a las personas. Tema fundamental es que se cobre más el predial y las cuentas de agua y servicios en los Municipios. Estamos a niveles ridículos en comparación internacional. El impuesto predial es una forma de impuesto patrimonial, es equitativo, es difícil evadir porque no “se mueve” y es fuente tributaria muy favorecida por los expertos.

Se necesita analizar el llamado “gasto federalista descentralizado”, incluyendo el gasto que se deriva de las participaciones a los Estados, las aportaciones y lo que se transfiere a ellos por distintos mecanismos, que en conjunto representan ahora más del 60% del Presupuesto. Aquí hay todavía menos rendición de cuentas y transparencia, que a nivel federal. La parte fundamental de los recursos va a gasto corriente, no a la inversión. En los municipios se habla de su “suburbanización”, el gasto en automóviles Suburbans. Tenemos un federalismo fiscal “disfuncional”, más bien es un “feudalismo fiscal” a cargo de, en muchos casos, verdaderos “virreyes modernos”, que no rinden cuentas y es fuente de corrupción endémica, como se ha visto con los gobernadores encarcelados o investigados. El mal gasto a nivel Estatal y Municipal es probablemente una de las causas que explican el lento crecimiento del país. Debe revisarse a fondo.

Reforma integral a la seguridad social para fortalecer capacidades humanas

La nueva estrategia debe adjetivarse para incluir, no sólo crecimiento-redistribución, sino avances en bienestar e igualdad social. Dos de las políticas que ahora todavía funcionan, aún con deficiencias, provienen del antiguo régimen, el sistema de financiamiento a la vivienda y el Seguro Social. Este último proviene también del desarrollismo de los 40's, se “parchó”, se desvirtuó totalmente y se quebró. Las reservas se dilapidaron en teatros y equipos de fútbol. No se ajustaron las reglas. La política social se ha convertido en una “maraña” de programas clientelares, asistenciales, que se duplican, ocurrencias mediáticas que no producen resultados y son fuentes de corrupción. Hay más de 1,000 programas de ataque a la pobreza.

El enfoque de la reforma social no debe ser el criterio que ha prevalecido, fragmentado, asistencialista y clientelar, de dar “ayuda” a los más pobres, sustitutiva de una verdadera reforma. Entre los programas del llamado “gasto social focalizado”, el que sí ha funcionado históricamente es “Oportunidades” bajo sus diferentes nombres, como “Bolsa Familias” en Brasil. La política social debe ser aquello que genera capacidades y oportunidades. El prerequisite es crecer a ritmos de 5-6% anual, que genera empleo y hace los sistemas financieramente sustentables.

El hilo conductor debe ser una “Red de Protección Social” que con enfoque integral se aproxime gradualmente a *hacer efectivos los derechos sociales constitucionales para todos los mexicanos por el hecho de serlo y que sea financiable por impuestos generales.*

Un primer esfuerzo debe concentrarse hacia un sistema nacional de salud de cobertura universal. Se requiere realizar un gradual proceso de convergencia y homologación de servicios de los diferentes sistemas de salud, particularmente IMSS, que debe ser el eje, e ISSSTE. Tema complejo por tener diferentes sindicatos y calidad de servicios. Deben eliminarse las actuales duplicidades, en que frecuentemente hay dos hospitales muy cercanos, de diferentes sistemas con equipamiento caro, subutilizado.

El Seguro Popular cumplió su objetivo de “cobertura” temporal. Se ha distorsionado como fuente de financiamiento en que los Estados desvían recursos para otros fines y es un mecanismo que fomenta la informalidad. ¡Debe desaparecer!

La reforma que creó el Sistema de Ahorro para el Retiro fue una auténtica reforma. Sin embargo, debe aproximarse a una cobertura universal integrando los diferentes sistemas. A pesar de los avances logrados constituye un riesgo contingente para las finanzas públicas. En PEMEX, en otras empresas públicas, en los Estados, en las universidades, hay un serio problema. Hay que proceder en este tema con cuidado. Ha sido el “dolor de cabeza” de los países industriales. Fue en Singapur el gran generador de ahorro para el desarrollo. Las cuotas deben aumentarse.

Se debe aspirar a un seguro de desempleo, acotado, temporal y vinculado a la capacitación. Ello ayudaría a la flexibilidad, laboral y actuaría como estabilizador automático del ingreso nacional cuando hay recesión. Por ello, lo tienen países avanzados y algunos países en desarrollo como Chile.

Un problema total es que estos sistemas sean financiables y sustentables en el largo plazo. Es cierto que la gran reforma a la seguridad social puede ser el gran “motivador” de una reforma fiscal profunda. Hay que cuidar, sin embargo, que la seguridad social no se “chupe” todos los recursos para otros propósitos, como la inversión en infraestructura, o acabaremos como Europa, con un Estado Benefactor “quebrado” no financiable. Este sistema de protección social amplia debe financiarse con impuestos generales (como sucedió ya con el Seguro Popular), pero no sólo el IVA, también el ISR, pero probablemente no es financiable sólo por impuestos, se requerirán “cuotas sociales”, como existe en los sistemas avanzados de Europa.

Programa Nacional de Atención a Jóvenes

Los problemas políticos por los que atraviesa actualmente el país, la inconformidad manifiesta de los jóvenes ante los gobiernos, los partidos políticos, las televisoras, el “establishment” en general, no es gratuito. Es además un fenómeno universal que obedece a causas similares: inconformidad con los sistemas políticos, desigualdad social, pobreza, desempleo, falta de oportunidades y de expectativas. En México hay 7 millones de jóvenes que no tienen trabajo, ni empleo, “los ninis”.

Se requiere un programa específico para atender a los jóvenes. En la Gran Depresión de 1929, Roosevelt, con su “Nuevo Trato”, aplicó 2 programas: uno,

el Civilian Conservation Corps (Cuerpo de Conservación Civil), reclutando jóvenes para atacar aspectos ambientales, rescate de recursos naturales y de reforestación, y sobre todo, la National Youth Administration (Administración Nacional de Jóvenes). Se requiere pensar en algo similar en México. Existe formalmente en el Presupuesto, un Anexo 24 llamado “Recursos para la Atención de Niños y Adolescentes”. Son 75 programas. Gran dispersión, duplicidad y escasa evaluación por resultados.

La verdad es que el “pulpo” de la educación básica absorbe todos los recursos. Se le ha dado baja prioridad a programas que vinculan la educación técnica, de habilidades con la empresa y el trabajo productivo. Tal es el caso de programas como CONALEP para capacitar jóvenes, que ha caído en desuso. Un programa de jóvenes debe fortalecer la educación a todos los niveles, aumentando la cobertura de la población joven en la educación media, media superior y superior. Debe corregirse el sesgo y desbalance actual entre los colegios técnicos y la atención preferente al bachillerato, revisarse la relevancia para la actividad productiva de los programas de estudios y ciertamente vinculando más la empresa con los centros educativos. Los programas de becas son muy importantes, tanto en el país, como enviar jóvenes al extranjero, como lo han hecho masivamente los chinos o Brasil. Debe aumentarse significativamente el tiempo dedicado a los aspectos culturales y deportivos. Ello también requiere inversiones en centros culturales, campos deportivos planeados que satisfagan esta demanda de los jóvenes. Es un objetivo económico, social y de seguridad nacional. Este programa debe tener metas específicas y con responsabilidad de su coordinación.

Atacar la Desigualdad y la Pobreza, verdaderos límites al Crecimiento Económico. El Crecimiento debe ser Redistributivo

Como consecuencia de la Gran Recesión de 2008 y del neoliberalismo que por más de una década privilegió a los mercados desregulados, particularmente los financieros, la desigualdad ha aumentado dramáticamente en los países industriales como Estados Unidos y se ha agravado en países emergentes incluidos México y China. Los economistas reviven la importancia del tema, no sólo por las razones éticas y sociales, sino como un obstáculo al crecimiento económico y al desarrollo, y como factor de inestabilidad social y política. Ello ha dado lugar a una verdadera industria editorial, con grandes éxitos de librería, como los libros de Piketty, Stiglitz y otros.

Este fue un tema que no atacó el “desarrollismo”. En Oriente había sociedades bastante igualitarias, en América Latina se consideró que el crecimiento se “derramaría” hacia abajo, pero no logró reducir la desigualdad. América Latina ha sido el Continente de la mayor inequidad social.

México en la actualidad sufre con la mitad de la población en distintos niveles de pobreza, sea patrimonial, de capacidades o alimentaria y alrededor de 20% en pobreza extrema. El 10% de la población de más altos ingresos, de-

tenta el 45% del ingreso nacional y el 20% superior, el 60%. En cambio, el 20% más pobre tiene el 3% de ingreso y, el 50% más pobre, el 15%. Significa que en la práctica, para efectos económicos, **somos “medio país”**. Producen y consumen en nuestro mercado interno realmente sólo 50 millones de más de 100 millones de mexicanos.

Ampliar las posibilidades de crecimiento significa atacar este problema. La estrategia de crecimiento debe ser también redistributiva. Ciertamente crecer al 6% en forma sostenida ayuda porque como consecuencia inmediata se generan empleos y se amplía el mercado interno. Sin embargo, la política social asistencial resulta un mero paliativo. La manera más eficaz es actuar para mejorar las capacidades de la población. En ese sentido, un gran igualador es la educación de calidad. De manera importante hay que fortalecer, no sólo la básica, sino la educación técnica directamente vinculada a las actividades productivas, sean industriales, agrícolas o de servicios. Desde luego, la alimentación y la salud contribuyen a un trabajo más productivo. El objetivo debe ser elevar la productividad por hombre, no sólo como promedio, sino sobre amplia base.

Lo anterior no es suficiente. Se requiere utilizar los impuestos al ingreso personal para redistribuir el ingreso, mediante tasas que graven más a los más ricos, sin llegar desde luego a tasas casi confiscatorias, como lo hizo Francia en el gobierno de Hollande, tasa máxima de 70%. Ese ha sido un factor determinante en Europa. México y Europa tienen, antes de impuestos, un coeficiente Gini que mide la desigualdad de 0.50, después del ISR y cuotas sociales Europa baja a 0.30 y México queda igual. El gasto público es también otro gran factor para atacar la desigualdad, pero en México, algunos de los principales componentes de la política social teóricamente redistributivos son en la práctica programas regresivos, casi el 60%. Sí hay algunos programas redistributivos eficaces como Oportunidades.

También resurge la idea de que está en el interés de los empresarios, generar mayor demanda a través de una política salarial ilustrada que compense plenamente la productividad, cosa que no ha sucedido. El factor trabajo y salario se ha mantenido muy bajo por décadas como proporción del ingreso nacional, menos del 30%. En 1980 superaba el 40%. En países avanzados es más del 60%. Se beneficia el capital y las utilidades de las empresas. Puede considerarse, por ejemplo, una política más agresiva de salarios mínimos. Otro instrumento poderoso a considerar es la creación de una renta básica familiar, que se está discutiendo y aplicando en varios países, sustituyendo programas existentes.

Transformación del sector rural para lograr seguridad alimentaria y también atacar la pobreza

El sector rural ha recibido, como la educación, cuantiosos recursos y subsidios, algunos regresivos, con pocos resultados. Hay 60 ó 70 programas clientelares,

desarticulados, en que no se evalúan resultados o no los tienen: la agricultura mantiene un mercado de carácter dual: la comercial exportadora próspera y la de subsistencia. Ha sido víctima de desastres naturales, sequías e inundaciones, con poca prevención de los riesgos y “seguros” casi inexistentes.

Se requiere aumentar la productividad de la agricultura de temporal, lo cual requiere una política integral de crédito, seguros, acceso a insumos como fertilizantes, almacenamiento y comercialización, educación, asistencia técnica y transferencia de tecnología. La certidumbre en la tenencia de la tierra y una mejor organización de productores minifundistas es fundamental. El crédito es un componente básico y, por ello, se necesita transformar la Financiera Rural en un Banco pleno, no sólo Agencia, integrándole los fideicomisos de apoyo financiero dispersos. Establecer reglas generales para que los bancos privados canalicen más recursos al campo.

La agricultura de temporal de zonas pobres y marginadas, debe rescatarse por actividades que provienen de “fuera de la agricultura”: la agroindustria, el turismo, las artesanías y la ecología. Ello es lo que se ha denominado “la agricultura multifuncional” que ve el desarrollo rural de manera integral, incluyendo las actividades pesquera y forestal.

En general, se necesitan programas sectoriales y regionales bien concebidos. El sector primario de la economía debe impulsarse mediante programas en agroindustria, pesca y forestales, como lo hizo eficazmente Brasil, para incorporar a nuestros agricultores de zonas temporales a actividades de mayor productividad.

Ajustar la Política Económica Internacional a los nuevos tiempos

Finalmente, la política económica internacional debe ajustarse a las nuevas condiciones mundiales. Debe ser una extensión de la nueva política de desarrollo nacional. La política internacional no debe definirse en términos de hacer giras presidenciales internacionales, crear nuevos foros o convocar nuevas reuniones internacionales. No competir en cada visita de Estado, porque haya el mayor número de acuerdos. Algunos intrascendentes o para la foto. El tema es más bien ¿para qué sirve todo esto, qué hacer con ellos, como se mueve el interés nacional, cuál es el marco de política al que sirven?

Un elemento fundamental de la política económica internacional de los últimos 20 años ha sido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la red de tratados de libre comercio con más de 40 países, entre los cuales destacan como importantes: el Acuerdo con Japón, la Alianza Pacífico, el Acuerdo con la Unión Europea y los Acuerdos con Centro América.

TLCAN alcanzó objetivos importantes convirtiendo a Estados Unidos y Canadá en nuestros principales socios comerciales y multiplicando el comercio. Ha venido evolucionando. Ya no sólo son exportaciones e importaciones, sino que han generado importantes cadenas productivas continentales,

como ejemplo en los sectores automotriz y aeroespacial de alto valor agregado. **Es un Acuerdo que sin embargo ya se agotó.** Tuvo varios problemas: ha aumentado la desigualdad entre regiones, entre tipos de empresas y trabajadores (calificados y no calificados). Su deficiencia es que no hubo políticas compensatorias, como lo hubo en la Unión Europea. No fue acompañado de una política industrial y regional moderna, de políticas de capacitación. La cooperación educativa y tecnológica no fue tema del Acuerdo y está rezagada frente al comercio. No se ha pasado la “prueba del ácido”, lograr convergencia entre los niveles de ingreso.

Por ello es importante realizar una renegociación del TLCAN para modernizarlo. Hay temas evidentes, como el comercio electrónico, que ni siquiera se vislumbrarían en 1994. La forma práctica de abordarlo sería modificar lo mínimo del propio Tratado y, más bien, actualizarlo a través de la incorporación de temas **ya negociados** en el TPP. Energía, medio ambiente y temas laborales van a ser temas importantes.

La negociación debe sustentarse en una gran visión. Norte América es una de las regiones económicas más promisorias: sistemas democráticos, fundamentos macroeconómicos razonables, amplio comercio intrazonal, potencias energéticas. México tiene una población joven; Estados Unidos es campeón tecnológico con amplios recursos de capital; Canadá tiene amplios recursos naturales. Se aprecia que tiene ventajas comparativas frente a los serios problemas que enfrentan Asia, Europa y América del Sur. Puede aprovecharse esa situación en forma estratégica. Pero, lo anterior, requiere cambios en las políticas de desarrollo domésticas, como las que se han señalado. El TLCAN fue un Tratado de Libre Comercio y “políticas maniatadas”.

En el viejo objetivo de la “integración latinoamericana” la Alianza Pacífico muestra elementos positivos, pragmáticos con países homogéneos en sus políticas económicas y del crecimiento más dinámico. Es un “modelo” que permite avanzar por etapas.

Nuestra política económica internacional debería ir más allá de negociar tratados comerciales, ahora ya desgastados, muchos sin resultados. Ir más allá del comercio y la inversión. El G-20, que fue muy eficaz ante los inicios de la crisis de 2008, se ha vuelto incapaz de resolver los grandes problemas mundiales, inclusive la falta de recuperación del crecimiento. Hay clara falta de liderazgo. Así ocurre en los organismos internacionales, que requieren reformas difíciles por la presencia de Trump. Por ello, los Brics y China han creado nuevos organismos de financiamiento internacional, de los cuales debemos formar parte. Debemos liderar iniciativas sobre la mejor transición cubana, soluciones integrales sobre la Región Centro Americana, particularmente del Triángulo del Norte. Anticipar la cooperación regional para enfrentar el derumbe económico de Venezuela.

Para ir en política exterior más allá del comercio y la inversión se requiere reforzar la Agencia Mexicana de Cooperación, AMEXID, ya creada, para que

aporte asistencia económica y técnica a otros países, pero también necesitamos una activa política cultural, como brazo eficaz de la política exterior. Así lo hacen todos los grandes países y lo hacía inicialmente México: el llamado “soft power” de la política exterior. Ésta es una estrategia para conformar buenas voluntades. México tiene muchas experiencias útiles que aportar en materia de política social, electoral, temas financieros. Ello es un complemento esencial de la acción económica.

Necesitan crearse o reforzarse “think tanks” en materia de relaciones internacionales, con apoyos gubernamentales y del sector privado con esquemas de colaboración con las universidades a quienes les representarían útiles ingresos, como se hace en los países más importantes.

VII. Conclusiones

Durante el largo y tortuoso siglo XX y lo que va de este nuevo milenio, ha habido 4 grandes cambios de paradigmas, cada uno propiciado por una crisis. El primero fue el fin del liberalismo económico, sustentado en la teoría económica neoclásica y el patrón oro, que llegó a su fin con la Gran Depresión de 1929, pero antes ya había sido socavado por el triunfo de la Revolución rusa y el surgimiento del Estado Soviético y la Primera Guerra Mundial. El nuevo paradigma fue el de un sistema capitalista con fuerte intervención del Estado, inspirado en los países industriales occidentales por las teorías keynesianas y el concepto de Estado social de bienestar; en los envías de desarrollo de América Latina, y Asia también, por el desarrollismo. Durante los 70's, con la caída del patrón oro dólar, la crisis del petróleo y luego la gran crisis de la deuda, iniciada en 1982, se inició el periodo neoliberal, sustentado en las teorías de Hayek y Friedman e impulsadas políticamente por el Presidente Reagan y la Primera Ministra Thatcher. También propagado por los organismos internacionales entre los países en desarrollo, sobre todo en América Latina, por lo que se llamó el Consenso de Washington. Con la Gran Depresión de 2007-2009, de la cual todavía no se recupera plenamente la economía mundial, se habla de un nuevo cambio de paradigma ante el fracaso de las políticas neoliberales en los países más avanzados y también en desarrollo. Los cambios anteriores fueron acompañados de grandes transformaciones en la estructura de la economía mundial: en el primero, la decadencia del Imperio Británico; en el segundo, el auge de los Estados Unidos y la Unión Soviética; en el tercero, la caída de la Unión Soviética. Ahora nuevamente se están dando cambios que favorecen a China e India y, en general, los grandes países emergentes, no sólo los BRICS, sino también México, Indonesia, Turquía, Corea.

Una de la tesis de este ensayo, ya acompañada por una importante corriente de académicos, es que una de las manifestaciones de este cambio de pa-

radigma es que en los países avanzados está “en crisis el neoliberalismo” que ha dado lugar a un “estancamiento secular con agudas desigualdades. También en algunos países emergentes están surgiendo nuevas políticas económicas; una de ellas, la del “nuevo desarrollismo” o “neodesarrollismo”. Ésta desde luego no se aplica a los países maduros, pero sí a los que se han convertido en los nuevos motores de la economía mundial. Representa una alternativa al ya maltratado y desprestigiado neoliberalismo del Consenso de Washington, convertido en “Disenso”. Hay que recordar que el desarrollismo, en sus encarnaciones anteriores, fue la estrategia que permitió a los países “rezagados” alcanzar los niveles de poderío económico y bienestar social de los líderes o reconstruirse después de las grandes guerras: Estados Unidos y Alemania compitieron con Inglaterra; Japón, Corea y China, con las potencias occidentales; Francia, en las tareas de reconstrucción y, luego, por lograr el equilibrio en la Unión Europea frente a Alemania; España e Irlanda, para alcanzar posiciones de convergencia económica en el contexto de la integración europea.

Nuestro objetivo es volver a conformar una nueva Estrategia de Desarrollo. Ello se logra aprovechando lo que funcionó de nuestra política desarrollista exitosa de 1935 a 1970 y lo que es aplicable ahora, y adaptado a lo que hacen los países más exitosos.

Nuestro recorrido histórico demuestra que lo que ha dominado en países y tiempos, cuando se quiere acelerar el crecimiento (no en economías maduras), no ha sido la “economía política liberal”, sino la desarrollista con sus variantes. Éste ha funcionado eficazmente con democracia y con autoritarismo, con democracias convencionales y “diferentes”, con sustitución de importaciones eficientes o con promoción de exportaciones con apoyo al mercado interno y aprovechamiento de la globalización. Ha demostrado ser una mejor alternativa, que el neoliberalismo, al que debe sustituir. Es construir el futuro, no regresar al pasado,

Tenemos pues que construir esta estrategia nacional de desarrollo. Las motivaciones para la sociedad mexicana deben ser retomar la vía del crecimiento y una ilustrada política social, alcanzar los niveles de ingreso de los países avanzados (ahora entre \$20,000 y \$30,000 dólares per cápita), con una buena distribución de la riqueza. Llegar a ser la séptima economía del mundo, no mantenernos rezagados; jugar el papel de una potencia intermedia, respetada en el mundo y que contribuye a un mejor orden mundial desde un Estado fuerte e influyente, y una sociedad segura, confiada en sí misma, participativa con altos niveles de bienestar. Un país liderado por un Estado que sigue una estrategia nacional de desarrollo con equidad social, congruente en todas sus partes, consensada y con visión de largo plazo.

Ojala estas reflexiones contribuyan al debate nacional que debe darse en la transición hacia un nuevo Gobierno. Pueda abrir opciones nuevas para la sociedad, que permitan, desde ahora y a partir del 2018, lograr las transformaciones que México requiere.

VIII. Bibliografía

- Bresser Pereira, L. C. (Enero/Abril de 2007). “El Nuevo Desarrollismo y la ortodoxia Convencional”. *Revista Economía UNAM*. México: UNAM.
- Cohen, Stephen y Bradford DeLong, J. (2016), “*Concrete Economics : The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*”, Harvard Business Review Press
- Hira, A. (2007). “*An East Asian Model for Latin American Success*”. The New Path.
- Jomo, K., & Fine, B. (2006). “*The New Development Economics, After the Washington Consensus*”. Zed Books.
- Mercadante, A. (2013). “*Brazil, De Lula a Dilma 2003-2013 (Consolidación del Nuevo Desarrollismo de Brasil: Potencialidades y Desafíos)*”. Madrid: Clave Intelectual.
- Minns, J. (2006). “*The Politics of Developmentalism. The Midas States of Mexico, South Korea and Taiwan*”. UK: Palgrave Macmillan.
- Montero, A. (2014). “*Brazil, Reversal of Fortune*”. Cambridge: Polity Press.
- Moreno Brid, J., & Ros, J. (2009). “*Development and Growth in the Mexican Economy*”. Oxford University Press.
- Rafi Khan, S., Christiansen, J., & (Editores). (2011). “*The New Developmentalism, Market as Means Rather than Master*”. London and New York: Routledge.
- Suárez Dávila, F. (2013). “*Crecer o no Crecer. Del Estancamiento Estabilizador al Nuevo Desarrollo*”. México: Taurus.
- Woo-Cummings, M. (1999). “*The Developmental State*”. Cornell University Press.

*René Villareal**

Diseño general para una política industrial para México: los Clústeres como estrategia de competitividad de las Zonas Económicas Especiales

SUMARIO: I. Introducción II. El diamante de la reindustrialización y política de competitividad Industrial III. La estrategia de reindustrialización, los clústeres y las Zonas Económicas Especiales IV. El Clúster como Modelo de Competitividad en las Zonas Económicas: Los casos de China y Corea del Sur V. Las Zonas Económicas Especiales en México VI. El Escalamiento en la cadena global de valor, de la agromanufactura a la mentefactura VII. El futuro de las Zonas Económicas Especiales en la Nueva Economía Global

I. Introducción

Para todos los países, la estrategia de reindustrialización debería avanzar no solamente a través de una generación de mayor valor agregado interno, sino también en un escalamiento a nuevas actividades de mayor valor agregado; esto implica pasar de la **manufactura** de ensamble a la manufactura integrada y a la **mente-factura**, esto es industrias intensivas en conocimiento que generan mayor productividad, mejores salarios y a su vez mayor innovación.

* Doctor en Economía por la Universidad de Yale. Fue galardonado con el Premio Nacional de Economía con su tesis “Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macroindustrial y Financiero 1929-2010”, asimismo es autor de más de 13 libros sobre temas de economía.

El desarrollo de clústeres se han convertido en un pilar fundamental de la nueva política de competitividad industrial de la Secretaría de Economía. En este contexto, también se ha avanzado con la promulgación de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional,¹ que establece que: *“para la promoción permanente de la competitividad, el incremento continuo de la productividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico que impulse el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales.”*

Asimismo, se ha avanzado en el fomento al desarrollo de la Zonas Económicas Especiales tomando como referencia los casos más exitosos a nivel internacional como son los de China y Corea del Sur, que impulsan su competitividad a través de **una estrategia de clusterización dentro de las Zonas Especiales.**

En esta perspectiva México avanza en “nuevas avenidas” como los clusters de aeronáutica y automotriz, entre otros que deberíamos estimular y convertir en ejemplo para otros sectores, bajo una estrategia integral como es la de la “Ciudad Internacional del Conocimiento de Monterrey” y la Zona Económica Especial de Salina Cruz, Oaxaca.

II. El diamante de la reindustrialización y política de competitividad industrial

La estrategia de la reindustrialización de México como el principal motor del crecimiento, implica romper con la paradoja del modelo exportador actual de manufactura de ensamble con desarticulación interna de las cadenas productivas bajo el cual crecen las exportaciones, pero se importa la mayor parte de los insumos y bienes de inversión lo que ha conducido a una desindustrialización; esto es, la participación de la industria como proporción del PIB ha bajado.

La industrialización como motor del crecimiento es estratégica en países exportadores como Alemania y Corea del Sur entre otros. Asimismo, como lo plantea Prestowitz en un artículo reciente, la estrategia de reindustrialización es fundamental para retomar a la industria como motor del crecimiento por varias razones:

- Resolver el problema macroindustrial de un crecimiento mediocre del PIB, producto de un proceso de desindustrialización y desarticulación interna de las cadenas productivas. Esto es lo que permitirá reducir la elasticidad ingreso de las importaciones y la propensión marginal a importar y así elevar el multiplicador macro de la inversión y exportación.

¹ Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de mayo de 2015.

- Tanto desde el punto de vista de la teoría del desarrollo económico como de la experiencia histórica la industria manufacturera genera elevados encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante “1 dólar invertido en la manufactura crea 2 dólares o más de ingreso en otras actividades, por contraste 1 dólar invertido en comercio al detalle crea alrededor de 45 centavos de ingreso adicional.”
- Genera economías a escala.
- El sector manufacturero promueve la innovación de nuevos productos y procesos de una manera más dinámica que otros sectores.
- Porque tiene mayores encadenamientos, economías de escala y es en el sector donde la innovación de procesos tiene su campo natural.
- Genera los empleos de mayor calidad.

Impulsar la nueva etapa de reindustrialización como motor del crecimiento requiere de una nueva política de competitividad industrial y dejar atrás los viejos enfoques de “*la política industrial proteccionista*”, así como el basado en que “*la mejor política industrial es la que no existe*”. La política de competitividad industrial y sistémica se basa en un enfoque integral que es sistémico porque debe ser microeconómico enfocado en la empresa; mesoeconómico en los sectores productivos apoyada en clusters, centros logísticos multimodales y parques de innovación y desarrollo tecnológicos, así como competitividad macro con precios macroeconómicos competitivos (el principal el tipo de cambio real, tasas de interés impuestos) y competitividad comercial internacional a través de una política de fomento a la exportación integral.

Pivote Exportador

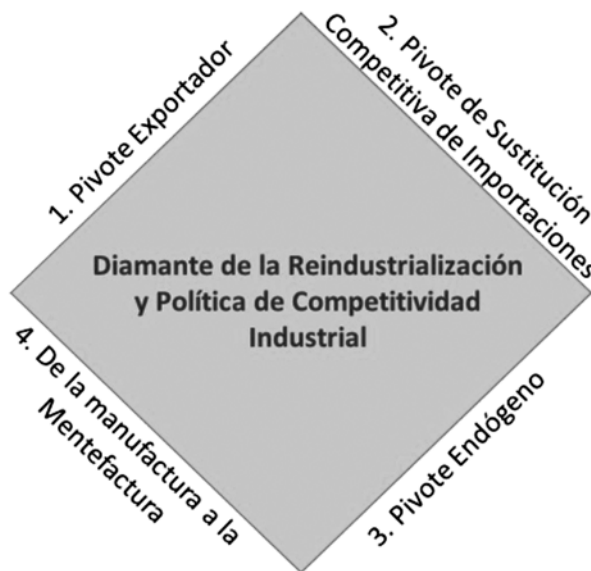
Este pivote ha sido muy dinámico y hay que seguir impulsándolo, pero con una estrategia de encadenamientos productivos. Esto es, si actualmente la integración o contenido nacional de las exportaciones es de menos del 40% esto significa que la locomotora exportadora, tiene una capacidad de arrastre de 10 carros, pero 6 son de importaciones y solo 4 nacionales. Esto habría que revertirlo hasta lograr que por lo menos 6 o 7 carros fueran de contenido nacional.

Pivote de Sustitución Competitiva de Importaciones

La estrategia de generación de mayor valor agregado e integración de las cadenas productivas implica necesariamente sustituir importaciones, pero dado que hay que mantener una economía abierta a la competencia internacional en el nuevo

esquema de integración eficiente a la economía global, es necesario hacerlo con competitividad en el modelo de apertura y no bajo el viejo esquema proteccionista de los 60's del siglo pasado.

Cuadro 1
La estrategia del diamante de la reindustrialización y política de competitividad industrial debería ser la base para impulsar con sus cuatro pivotes a la industria como el motor de crecimiento en esta nueva etapa del siglo XXI



Pivote Endógeno

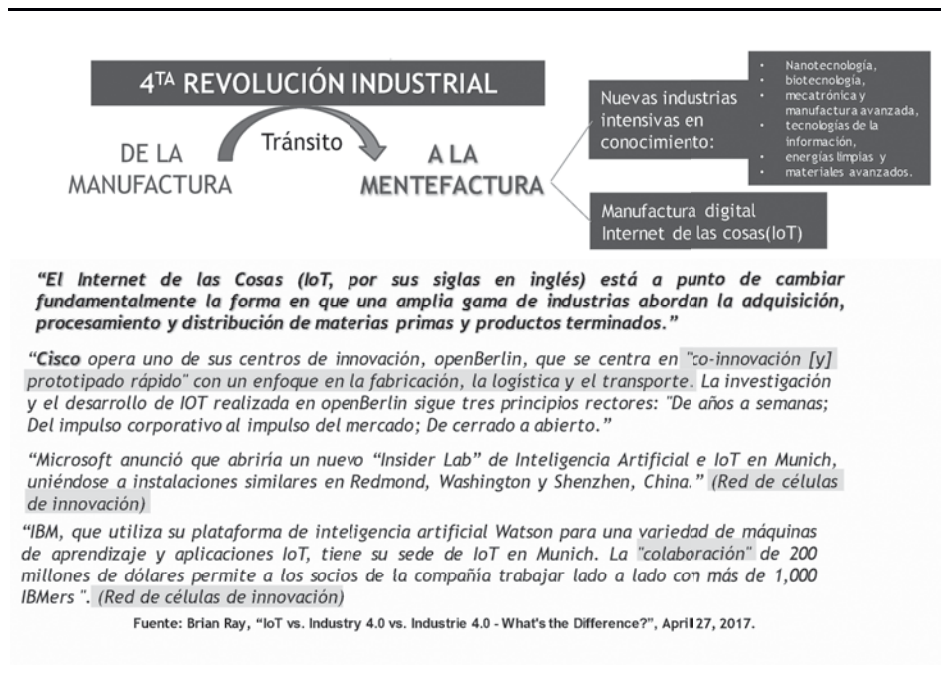
Promover un impulsor interno o endógeno de la economía, que por definición tiene un mayor impacto macroeconómico y de encadenamientos productivos, significa promover los sectores de infraestructura, construcción y vivienda que además de tener un efecto multiplicador importante en el ingreso también son más intensivos en empleo.

De la Manufactura a la Mentefactura

En esta década del siglo XXI, vivimos la Cuarta Revolución Industrial, que se caracteriza por la manufactura digital y el tránsito de la manufactura a la mentefactura, a industrias intensivas en conocimiento como son: nanotecnología,

biotecnología, mecatrónica y manufactura avanzada, tecnologías de la información, energías limpias y materiales avanzados. Así como la manufactura digital y el Internet de las cosas(IoT).

Cuadro 2 La nueva economía del conocimiento



EL RETO DEL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA GLOBAL

Dentro de esta estrategia, México requiere no solo los dos grandes ejes de integrar las cadenas productivas y de valor sino el escalamiento a las actividades de mayor valor.

Es fundamental entender que la industria y la manufactura deben ser un motor dinámico del crecimiento económico como lo es para países como Corea o también Alemania, entre otros. En el caso de México se requiere de un proceso de reindustrialización apoyado en los motores sectoriales del crecimiento; en primer lugar la propia manufactura que debe recobrar su dinamismo con un enfoque que permita integrar las cadenas productivas y el escalamiento de la cadena de valor y así transitar de la manufactura a la mente-factura y que es lo que permite generar empleos más productivos y de calidad y salarios remunerativos.

El motor del turismo tiene que recobrase de manera más integral y sin duda el aumento en la seguridad pública tendrá que ir acompañada con programas de promoción para este sector. Asimismo, La perspectiva de mejoramiento

en los términos de intercambio en el sector alimentos y de commodities hacen que el sector agronegocios y pesquero recobren importancia en la estrategia sectorial de crecimiento y finalmente, la construcción y vivienda como motores endógenos de crecimiento por sus múltiples encadenamientos productivos tanto hacia atrás como hacia adelante.

Así, el proceso de reindustrialización de México requiere apoyarse en los motores sectoriales del crecimiento, con un enfoque que permita integrar las cadenas productivas y el escalamiento de la cadena de valor, transitando de la manufactura a la mentefactura que es intensiva en conocimiento. Esto es, se requiere avanzar de la manufactura de ensamble, a la manufactura integrada y a la mentefactura que genera empleos de más calidad y productividad y de salarios remunerativos, lo cual le permitiría a México el escalamiento pleno a una economía industrial avanzada como lo es hoy día Corea del Sur.

En esta nueva etapa de reindustrialización, es necesario transitar a la mentefactura ya que los impulsores de la nueva economía tienen como soporte a la revolución tecnológica en la información, las comunicaciones y la manufactura asistida por computadora, esto es, la marcha acelerada de la cuarta revolución tecnológica (con sus grandes transformaciones en la informática, la microelectrónica, los nuevos materiales, la biotecnología, la nanotecnología y las comunicaciones), promueve y posibilita los procesos de globalización en la industria, el comercio, los servicios y las finanzas, componentes característicos del capitalismo global.

El nuevo juego de la hipercompetencia global en los mercados internacional y local obliga a las empresas, gobiernos e instituciones a unir esfuerzos para ser más competitivos. La cadena productiva se convierte en una cadena global de valor que actúa con eficiencia de operación y de integración y donde los eslabones se comunican y retroalimentan; es decir, el eslabón o departamento de investigación y desarrollo se comunica con el de producción y éste a su vez con el de distribución, mercadotecnia y viceversa. La cadena global de valor opera bajo un Sistema Integral Inteligente: Innovación-Manufactura-Mercadotecnia.

Se trata en definitiva, de impulsar una Política Industrial Cuatridimensional que fomente el desarrollo de tres pivotes: el exportador, el de sustitución competitiva de importaciones y el endógeno. De esta manera, será posible que el crecimiento del aparato productivo interno, y de la economía en general, descansa sobre bases sólidas y se reduzca su vulnerabilidad y dependencia a condiciones externas favorables.

Para que esta nueva Política Industrial Cuatridimensional que se propone sea exitosa, debe formar parte de una estrategia de crecimiento integral bajo un enfoque de competitividad sistémica, por lo que se requiere de una nueva cultura de competitividad a todos los niveles; o lo que es lo mismo, mejores niveles de competitividad en la esfera micro, meso, macro, internacional, político-social e institucional-gubernamental fomentando el desarrollo de sus respectivos capita-

les. Se trata en definitiva, de construir una nueva política de competitividad industrial activa consistente con el nuevo escenario económico internacional de hipercompetencia global en los mercados locales.

III. La estrategia de reindustrialización, los clústeres y las Zonas Económicas Especiales

Para todos los países, la estrategia de reindustrialización debería avanzar no solamente a través de una **generación de mayor valor agregado interno sino también en un escalamiento a nuevas actividades de mayor valor agregado**; esto implica pasar de la manufactura de ensamble a la manufactura integrada y a la **mentefactura**, esto es industrias intensivas en conocimiento que generan mayor productividad, mejores salarios y a su vez mayor innovación.

En los últimos 30 años, China ha alcanzado un crecimiento económico excepcional y su experiencia ha mostrado que las Zonas Económicas Especiales (ZEE) impulsadas a través de clústeres (conglomerados productivos y comerciales, que generan economías de aglomeración) son elementos fundamentales que actúan como un binomio para alcanzar las altas tasas de crecimiento económico sostenido y una elevada competitividad.

Uno de los mayores beneficios de las ZEE en China ha sido la fuerte atracción de la inversión de capital tanto nacional como extranjera, que se tradujo en un crecimiento económico sostenido y en generación de empleos, así como en una balanza comercial superavitaria a través del aumento de las exportaciones, transferencia tecnológica permanente y en la adopción de prácticas modernas de administración de negocios.

A finales de los años setenta, el presidente de China Deng Xiaoping buscaba consolidar una política de modernización del país asiático. Uno de los pilares de dicha reforma incluyó la instauración de cuatro Zonas Económicas Especiales en la región sureste de ese país, tres en Guangdong y una en Xiamen.

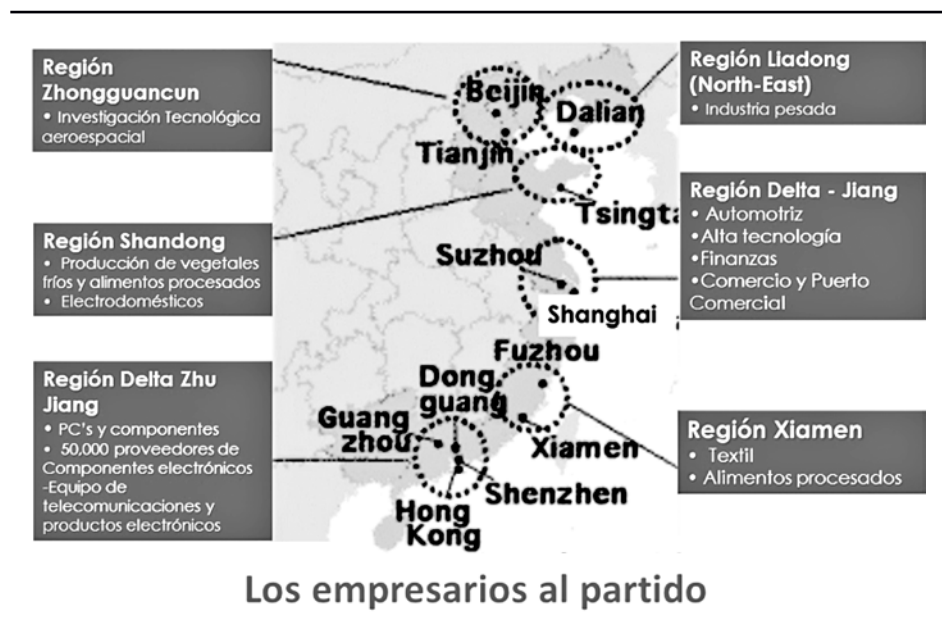
Así, las ZEE surgen como una política económica del gobierno central chino para aplicar medidas de corte capitalista en regiones previamente designadas; dicho de otra manera, trataron de replicar el exitoso modelo de Hong Kong, adaptándolo a su realidad. Zona Económica Especial es un término genérico que cubre variantes recientes de las zonas comerciales tradicionales.

En general, una ZEE se puede definir como un área geográficamente delimitada, con una administración única que ofrece beneficios a las empresas que se instalan dentro de ella y que opera bajo esquemas e incentivos económicos preferenciales respecto al resto del país. También cuenta con: área especial de aduanas (zonas francas), procedimientos simplificados, sistemas de logística ágiles e incentivos fiscales y financieros.

IV. El Clúster como Modelo de Competitividad en las Zonas Económicas: Los casos de China y Corea del Sur

Si analizamos la experiencia exitosa tanto de China como de Corea del Sur, observamos que ambos países han instrumentado una estrategia de industrialización, que les ha permitido atraer inversión y mantener una ventaja competitiva sustentable en el sector exportador. Asimismo, observamos una estrategia de clústerización, en donde el clúster como modelo de competitividad les permite la integración de la cadena productiva, escalamiento en la cadena de valor y competitividad y a través de la innovación continua y permanente como estrategia, ha llevado a Corea del Sur a transitar de la manufactura a la mentefactura (industrias intensivas en conocimiento).

Mapa 1
La estrategia de China. Polos regionales Clusters-Empresas



En este contexto, otros países han adoptado este modelo y las Zonas Económicas Especiales han sido exitosamente probadas en las economías de mercado, y las nuevas instituciones que éstas conllevan han sido modelos ejemplares para el resto del mundo. De hecho, la experiencia internacional en la aplicación de las ZEE y los clústeres industriales pueden ser sintetizadas en las siguientes líneas de política:

- Políticas preferenciales en materia fiscal, financiera, comercial, administrativa y regulatoria.
- Compromiso activo y sostenido, así como pragmático del Estado; entendido como promotor y facilitador del desarrollo.
- Visión de mediano y largo plazos, pero también de acciones inmediatas efectivas e integrales.
- Implementación eficaz y amplia autonomía institucional operativa.
- Política de integración de las cadenas de valor a nivel global.
- Apertura a la inversión privada tanto nacional como extranjera.
- Disponibilidad y capacitación de la mano de obra.
- Aprendizaje tecnológico y mejoramiento continuo.
- Infraestructura pública en logística multimodal, telecomunicaciones y energética.

En resumen, las zonas económicas especiales y los clústeres industriales han sido el binomio de éxito en el caso de China y Corea del Sur: así como la ZEE otorga incentivos comerciales, fiscales, administrativos, entre otros. Los clústeres integrados generan economías de aglomeración y permiten a las PyMEs asociarse para impulsar centros de investigación, desarrollo e innovación (R&D&I). Por lo tanto, una de las mejores prácticas para sustentar el desarrollo de las zonas libres es desarrollar clústeres industriales y de alta tecnología.

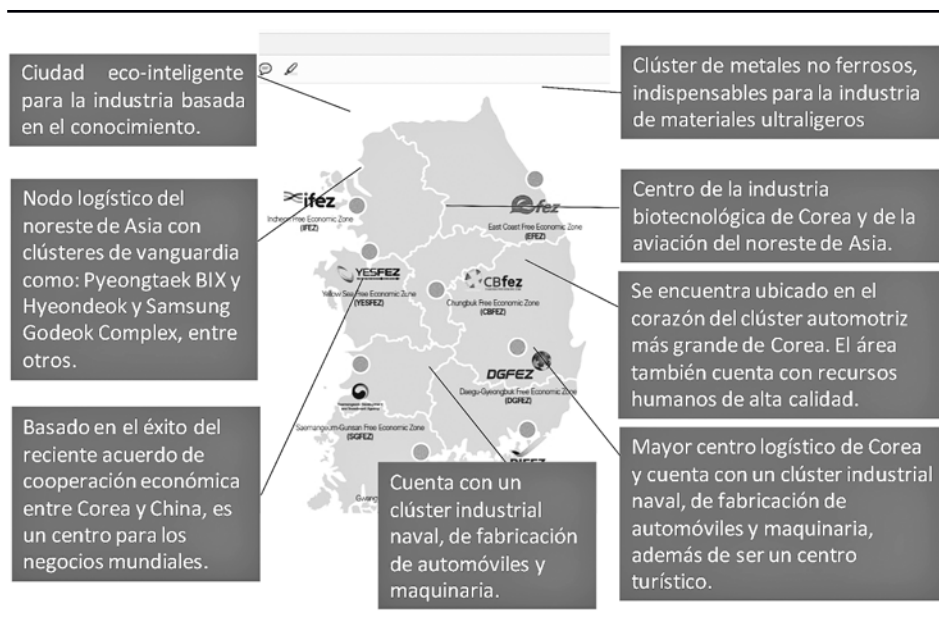
En esta perspectiva, el caso de Corea del Sur es muy representativo, pues no solo cuenta con ocho zonas libres en diferentes regiones del país (ver Mapa), sino que en ellas se han desarrollado importantes clústeres industriales; que han avanzado hacia la mentefactura y en la actualidad muchos de ellos son de alta tecnología (biotecnología, tecnologías de la información y comunicaciones, materiales ultraligeros, entre otros).

En la nueva era del conocimiento, la innovación y el capital intelectual se convierten en los factores estratégicos de la competitividad y el reto es cómo gestionarlos, no sólo como activos sino como herramientas para competir la nueva economía del conocimiento y en la hipercompetencia global.

El caso de Corea del Sur es prueba de que, con el apoyo del gobierno promotor, políticas públicas e incentivos adecuados, así como el desarrollo de los capitales empresarial, organizacional e intelectual, es factible promover y acelerar la transición hacia una economía basada en el conocimiento, bajo el enfoque de clúster integrado.

Los clústeres llevan a la integración funcional de la cadena global de valor ya que sus vínculos permiten que el proceso de innovación (conocimiento aplicado a las empresas) fluya correctamente y creen ventajas competitivas sostenibles para la empresa, el clúster y la propia comunidad, introduciéndolos en la economía basada en el conocimiento. Además, los trabajadores y técnicos evolucionan hacia **profesionales del conocimiento**, lo que significa que no sólo trabajan, sino que también aprenden, crean y aplican sus nuevas habilidades intelectuales a su trabajo. Es pasar del concepto de “mano de obra” a la menteobra.

Mapa 2 Los clusters y las ocho ZEE de Corea



V. Las Zonas Económicas Especiales en México

En el mundo existen más de 3,500 Zonas Económicas Especiales (ZEE). El Gobierno de México ha planteado la creación de las Zonas Económicas Especiales, como una estrategia y política de fomento para impulsar la región Sur del país y para generar empleos productivos con salarios remunerativos, que generen oportunidades de desarrollo e inclusión a los mexicanos que habitan la región, promoviendo así la seguridad y la paz social.

Para este fin, el 1 de junio de 2016 se expidió la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales,² para regular la planeación, el establecimiento y la operación las mismas.

Las cinco ZEE consideradas para la primera etapa son: Salina Cruz (Oaxaca), Coatzacoalcos (Veracruz), Lázaro Cárdenas (Michoacán -abarcará parte del estado de Guerrero-), Puerto Chiapas (Chiapas) y Progreso (Yucatán -como zona nicho-).³

² <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFZEE.pdf>

³ Fuente: El Economista con datos de la Administración Federal de Zonas Económicas Especiales (AFZEE).

Mapa 3
ZEE Mexicanas



En una segunda etapa se tiene considerados a los estados de Tabasco y Campeche y en una tercera a Hidalgo y Puebla.

Las ZEE en los puertos de Chiapas, Lázaro Cárdenas, Salina Cruz y Coatzacoalcos podrían operar como zonas francas y contar con beneficios tanto fiscales como comerciales y aduanales que hagan más eficientes las actividades productivas de las empresas. De hecho, la creación de infraestructura sin duda es fundamental para generar la competitividad logística de la región y de las empresas, tanto para el desarrollo del mercado interno como del externo.

Las Zonas Económicas Especiales, no solo en México sino en a nivel global, dependerá de la estrategia de clústerización y la innovación continua y permanente como la fuente de competitividad sustentable.

La ZEE de Salina Cruz y los clústeres en el Polo Regional del Istmo

El Gobierno del Estado de Oaxaca junto con el Gobierno Federal, están impulsando la ZEE de Salina Cruz, con un enfoque de clústerización y desarrollo incluyente del Polo Regional del Istmo, cuya zona de influencia incluye 10 municipios aledaños que se beneficiarán de los proyectos de infraestructura y desarrollo económico, que surgirán a partir de la ZEE (ver mapa 4).

Mapa 4 Polo Regional del Istmo La ZEE de Salina Cruz y su area de influencia

Teniendo como motor y pivote del desarrollo regional la ZEE de Salina Cruz, tiene en su zona de influencia otros 9 municipios:

1. Salina Cruz
2. San Blas Atempa
3. Sto. Domingo Tehuantepec
4. Juchitán de Zaragoza
5. Ciudad Ixtepec
6. San Mateo
7. San Pedro Huilotepec
8. El Espinal
9. Sta. María Xadani
10. Asunción Ixtaltepec

El Polo Regional incluiría Jalapa del Marqués



La ZEE de Salina Cruz, es parte del proyecto de desarrollo del Corredor Transístmico cuyo objetivo es detonar el crecimiento económico, a través de ejes de infraestructura (energético y comunicaciones) y conectar con el Puerto de Coatzacoalcos el Océano Pacífico y el Golfo de México (300 kms. de distancia), para convertir la zona en un hub comercial a nivel mundial.

Mapa 5 LA ZEE Salina Cruz y el Corredor del Istmo

- ❑ **Corredor Industrial Inter-Océanico** en el Istmo de Tehuantepec que conectará al Océano Pacífico con el Golfo de México.
- ❑ En esta zona se encuentra un gasoducto Transoceánico de Jalipán-Salina Cruz en Oaxaca. **Eje energético**
- ❑ Se promoverá también la rehabilitación del **Ferrocarril del Istmo**, un trazo que, históricamente, ha sido muy valioso en el desarrollo productivo de esta región del país. **Eje ferroviario.**
- ❑ Para apoyar esta conectividad también se impulsará la **Carretera Transístmica**. **Eje carretero y de autotransporte transístmico.**



El objetivo del Corredor Transístmico es fortalecer el desarrollo económico de la zona a través de facilitar y agilizar el comercio internacional –principalmente hacia Asia y Europa, aprovechando la ventaja comparativa que su localización le ofrece.

El desarrollo del Polo Regional del Istmo, será integral y contempla integrar proyectos de infraestructura y el desarrollo de clústeres estratégicos en sectores que presentan una vocación productiva en esa zona. Así, se desarrollan los ejes: energético (con gasoductos, parques eólicos y la propia refinería de Pemex), ferroviario, carretero y de transporte transístmico (Mapa 5).

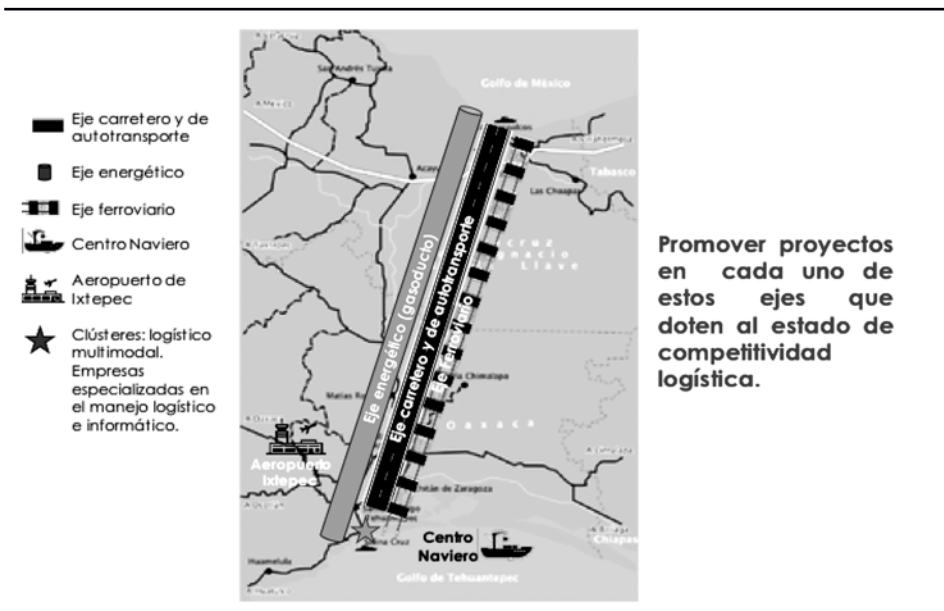
Por otra parte, en el Polo Regional del Istmo se impulsan las actividades productivas a través de diversos clústeres como: logístico multimodal, agroindustrial, acuacultura, minero, petrolero y energético, entre otros. (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3
El Polo Regional del Istmo
Proyectos de Infraestructura y Clústeres Estratégicos



Particularmente, los proyectos de infraestructura de comunicaciones: carretera, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria, entre otros, tendrán particular importancia, para el desarrollo no solo de la ZEE sino del estado. De la misma forma, el desarrollo de un clúster energético que aproveche y potencie la infraestructura de gas y de petróleo existente, permitirá apresurar la instalación de numerosas empresas tanto en el corredor industrial transístmico como en la ZEE de Salina Cruz y su polo regional.

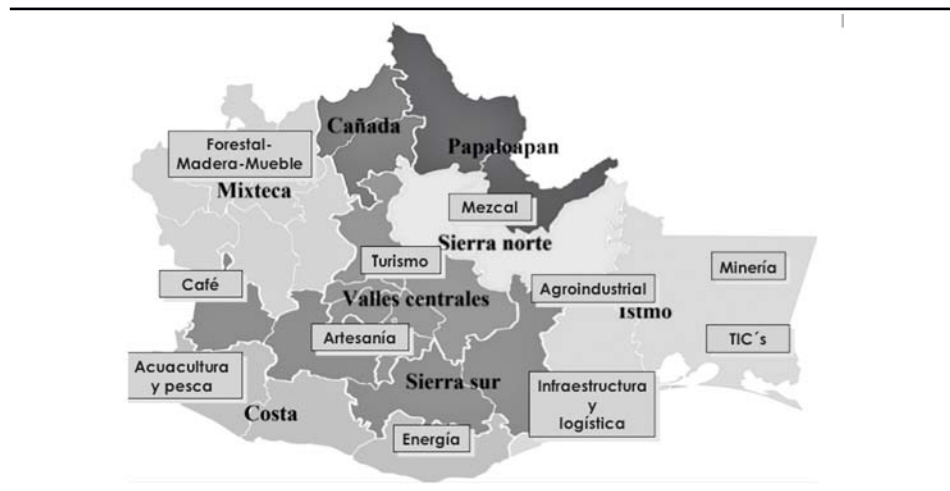
Mapa 6 Clúster Logístico Multimodal



Los polos regionales de Oaxaca y sus clústeres estratégicos

Cabe destacar que el Gobierno del Estado tienen como objetivo implementar la estrategia de clústerización no solo en la región del Istmo, sino en las ocho regiones que integran el Estado de Oaxaca, de acuerdo a su vocación productiva y a las ventajas comparativas reveladas para detonar el desarrollo económico en todo el estado.

Mapa 7 La estrategia de polos regionales y clústeres



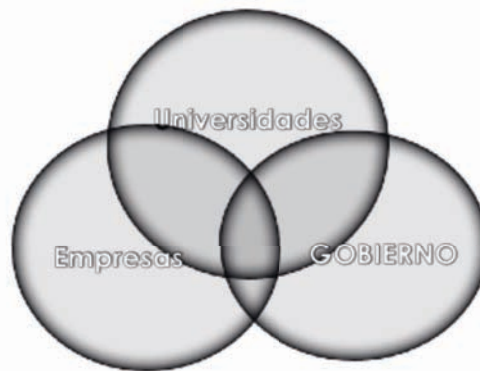
En las ocho regiones del estado, se desarrollarán once clústeres: Mezcal, Café, Madera-Mueble, Agroindustrial, Tecnologías de la Información y Comunicación, Turístico, Energía, Infraestructura y logística, Artesanías, Minería y Acuicultura y pesca.

En este esquema los actores son los empresarios y productores y el gobierno es un promotor y facilitador que coadyuva a su desarrollo, acompañándolos en cada fase del proceso.

Asimismo, uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de clústeres competitivos es el desarrollo de una visión común con estrategia y participación activa de los actores en la implementación de los proyectos y programas, así como en el liderazgo y en la vinculación del gobierno, las universidades del estado y los empresarios, a través del Modelo de la Triple Hélice.

Cuadro 4
Universidades Tecnológicas y los centros
de investigación y desarrollo

Modelo de la triple hélice



Centros de formación de los recursos humanos
e innovación de los clusters

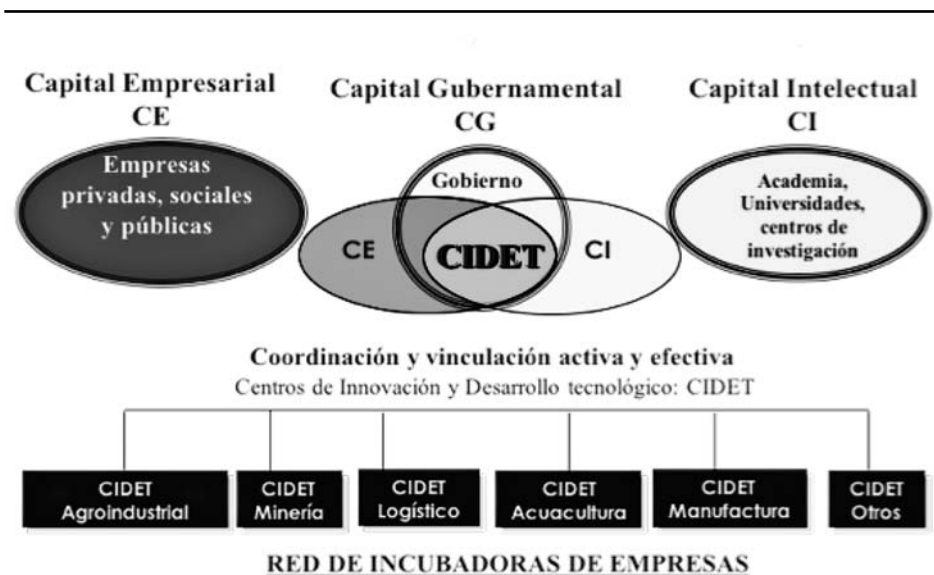
Para lograr una coordinación y vinculación activa efectiva de los capitales empresarial, gubernamental e intelectual con el sector productivo, se desarrollan de Centros de Innovación y Desarrollo Tecnológico (CIDET) para cada clúster de tal manera que la innovación y la generación de nuevo conocimiento fluyan de manera directa dentro de cada uno de ellos.

Los CIDET bajo el modelo de la triple hélice integran empresas, universidad y gobierno apoyándose en los institutos existentes dentro de las universidades y tecnológicos. En este esquema:

- La empresa es la unidad productiva y el centro del desarrollo del clúster.
- La universidad promueve la innovación e investigación y desarrollo tecnológico aplicado a los clústeres, así como la formación de recursos humanos en sus diferentes carreras.
- El gobierno es el promotor y facilitador del clúster.
- Asimismo, a través del Instituto Oaxaqueño del Emprendedor y de la Competitividad apoya una red de incubadoras de empresas para el desarrollo de proyectos de investigación.

La principal fuente de productividad es la innovación, en nuevos productos, nuevos procesos y nuevos modelos de negocios; y para promover el primer eslabón de la cadena, estratégico para el desarrollo competitivo de los clústeres, se está Formando el Sistema de Innovación y Desarrollo Tecnológico de los Clústeres de Oaxaca.

Cuadro 5
Centro de Innovación y Desarrollo Tecnológico



El Sistema de Innovación vinculará a los institutos de investigación ya existentes en las universidades (principalmente el SUNEI,⁴ también todas las universidades y tecnológicos del estado), para hacer investigación aplicada a los clústeres, así como desarrollar proyectos de investigación y formación de recursos humanos a través de los Centros de innovación y Desarrollo Tecnológico (CIDET), que se formarán por cada uno de los clústeres.

Los agroclústeres y el parque agroindustrial de Oaxaca

El sector agropecuario y el forestal tienen gran importancia en el Estado de Oaxaca. De aquí que sea fundamental una estrategia integral para desarrollar estos sectores vía agroclústeres y agroparques.

El problema estructural de productividad del campo en México es que carece de escala productiva y no existe una integración de la cadena de valor desde la producción hasta la comercialización, más que por parte de algunas grandes empresas.

Una estrategia para resolver este problema, es la formación de clústeres de agronegocios. El clúster se define como conglomerado productivo y comercial integrado por un modelo de asociatividad y operacional que permite la participación de los diversos actores del proceso productivo para generar economías de aglomeración.

El clúster tiene dos componentes: el modelo organizacional que le permita al minifundio privado o social generar economías de aglomeración y contar con la escala productiva necesaria para ser competitivo; y el modelo operativo para integrar de manera eficiente la cadena productiva y de valor.

El modelo organizacional permite resolver el problema estructural del minifundio, que es la baja escala productiva insuficiente para insertarse en el mercado e incluso para su manutención y que limita su productividad e ingreso.

El modelo operativo permite a las y los productores integrar los diversos eslabones de la cadena productiva; a través de una empresa integradora conformada por socias y socios que pueden ser unidades de producción social, privada, cooperativa o pequeña propiedad, entre otros. Bajo este modelo pueden comprar de manera consolidada insumos, realizar procesos conjuntos de post-producción (almacenamiento, empaque y procesamiento), integrar eficientemente los servicios de logística y canales de distribución hacia los mercados finales, comercializar los productos en mayor volumen y reducir los costos de transacción individuales.

El modelo de agroclúster está pensado no sólo para los medianos y grandes productores, sino también para los pequeños, incluyendo a los que producen para autoconsumo y la economía familiar de traspatio.

⁴ Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca.

Cuadro 6
Clústeres Agroindustriales



El agroclúster permite generar escala productiva y facilita la articulación e integración de los diversos eslabones de la cadena productiva y de valor, desde la compra de insumos, producción (siembra, cosecha, cría y captura), post-producción (almacenamiento, empaque y procesamiento) hasta la comercialización.

Cuadro 7
Integración a la Cadena de Valor



La estrategia de asociatividad permitirá el desarrollo de cada uno de los eslabones de la cadena productiva. Esto es, una articulación integral de los incentivos

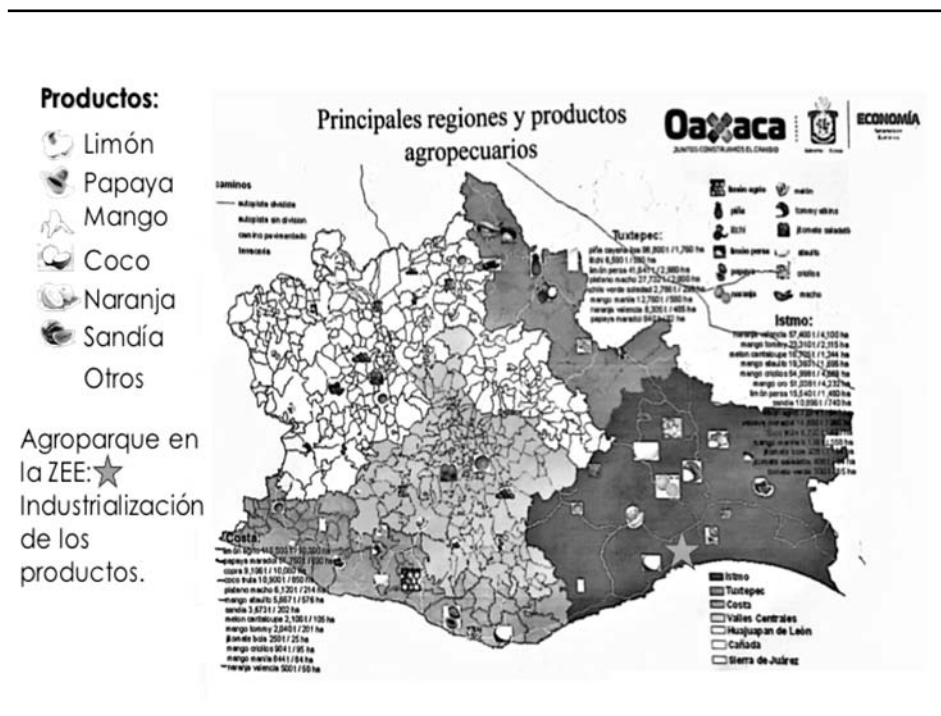
y apoyos desde la compra consolidada de insumos y la asistencia técnica (bajo un nuevo enfoque integral del extensionismo rural), para definir los productos más adecuados a producir y aplicar las mejores técnicas, así como para los procesos post-producción, distribución y comercialización. Todo ello, bajo el enfoque de producir lo que se vende (no vender lo que se produce) en los mercados nacional e internacional.

La figura asociativa debe responder a las necesidades de quienes la integran, reconociendo y respetando la capacidad de los productores para asociarse, de manera que les permita alcanzar sus objetivos productivos, financieros y comerciales; así como la asociación con empresas complementarias.

En este sentido, la estrategia de asociatividad es lo suficientemente flexible e incluyente para permitir el desarrollo de mini-clústeres que agrupen al sector de la pequeña propiedad, que con asistencia técnica integral puedan elevar su productividad y generar excedentes para comercializar y vincularse al mercado.

En el caso de Oaxaca, el estado tiene gran potencial en la producción agropecuaria, pero este modelo le permitirá potenciarla y aumentar el valor escalando en los eslabones de la cadena de valor.

Mapa 8
Clúster Agroalimentario y Agroparque



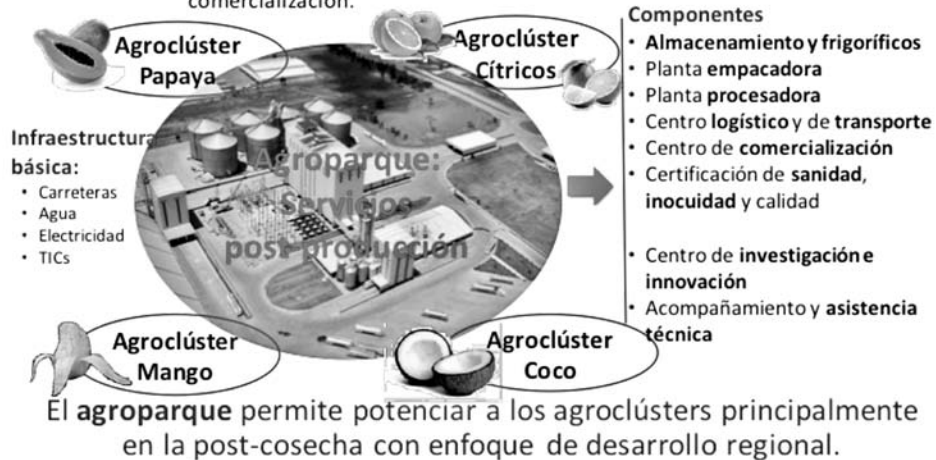
Fuente: Secretaría de Economía del Estado de Oaxaca.

EL RETO DEL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA GLOBAL

Para lograrlo, otra estrategia es la construcción de un agroparque dentro de la ZEE de Salina Cruz que permita la industrialización de los productos. El agroparque desarrolla infraestructura y el modelo organizacional para integrar la producción primaria de los agroclústeres (papaya, cítricos, mango y coco, entre otros) con los eslabones de post-cosecha desde almacenamiento, emparadoras, procesadoras, logísticas y transporte y comercialización (ver cuadro 8).

Cuadro 8 El Agroparque

Agroparque: Desarrolla infraestructura y el modelo organizacional para integrar los eslabones de la cadena productiva y especialmente los de post-cosecha desde almacenamiento, emparadoras, procesadoras, logística y transporte y comercialización.



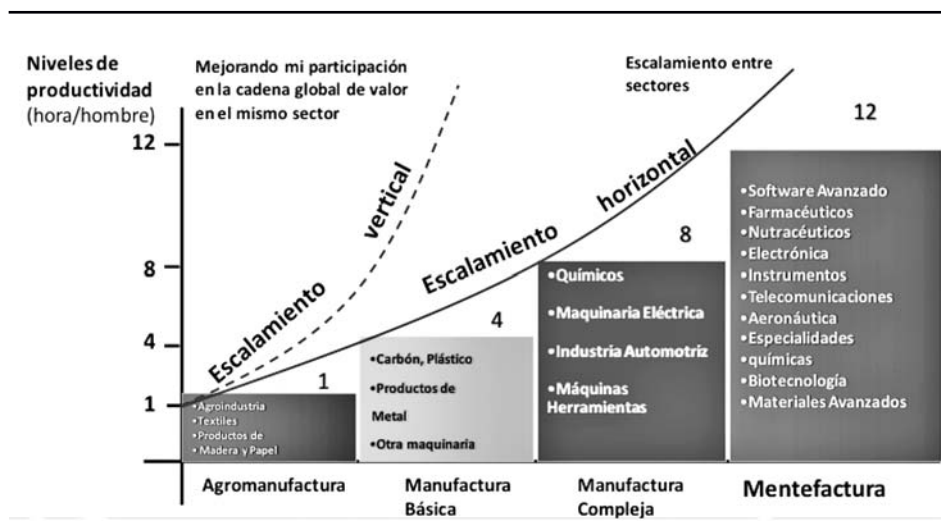
VI. El Escalamiento en la cadena global de valor, de la agromanufactura a la mentefactura

Los productores, trabajadores y empresarios son los actores centrales del proceso, por lo que el capital humano es clave para el desarrollo de las regiones. Es necesario fortalecer el capital empresarial de la región y atraer empresarios con experiencia en negocios agroalimentarios y manufactureros que estén dispuestos a impulsar el desarrollo industrial buscando la integración de la cadena de valor y el escalamiento en las actividades de manufactura hacia mayor valor agregado, productividad y mejores salarios.

En otras palabras, sería una estrategia dual de integración de las cadenas de valor y de escalamiento en las actividades productivas de mayor valor agregado; potencial que se generaría con las ZEE de Salina Cruz y Coatzacoalcos con el co-

redor industrial del Istmo. Esto es, la base agroindustrial en la estrategia de escalamiento de valor evoluciona a la manufactura y a la mentefactura, en las próximas décadas (ver gráfica 1).

Gráfica 1
Escalamiento de valor de la Agromanufactura a la Mentefactura



Bajo el esquema de las Zonas Económicas Especiales se establecen los incentivos necesarios para que los empresarios inviertan en nuevas empresas y capacitación, mientras que el Estado promueve el desarrollo de infraestructura moderna que impulse el crecimiento económico de la región.

Es así que con las ZEE se abre la oportunidad para el impulso de las regiones incluidas en dicha iniciativa, a través de incentivos fiscales, financieros, comerciales y administrativos que permitan transitar de las ventajas comparativas potenciales al desarrollo de ventajas competitivas en el corto y mediano plazos, así como hacerlas sustentables en el largo plazo.

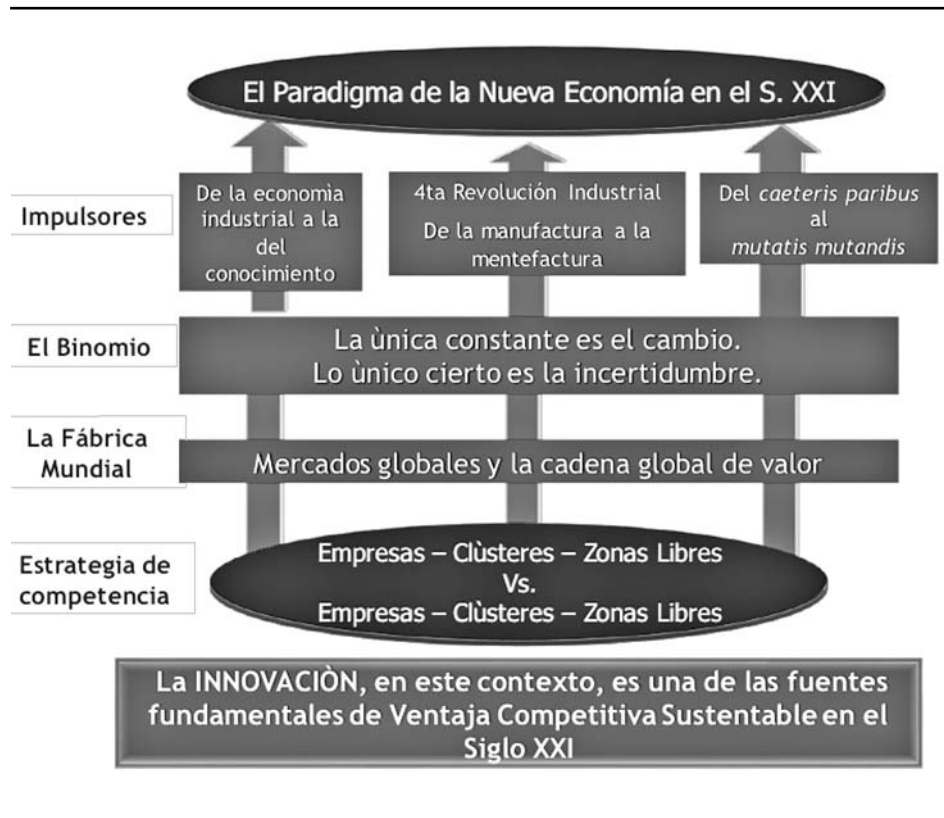
VII. El futuro de las Zonas Económicas Especiales en la Nueva Economía Global

En la nueva economía del siglo XXI, el paradigma “el pez más grande se come al más pequeño” ha cambiado por “el pez más rápido se come al más lento”. Esto se debe a tres nuevos impulsores:

EL RETO DEL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA GLOBAL

- La nueva economía del conocimiento donde el capital intelectual y la innovación son los factores clave para la competitividad.
- La cuarta revolución industrial, caracterizada por una transición de la manufactura a la mentefactura.
- Un mundo en el que el cambio es continuo, rápido y complejo (“la única constante es el cambio”) - donde el mundo de *ceteris paribus* (“todo lo demás permanece constante”) se convierte *mutatis mutandis* (“todo cambia al mismo tiempo”), que genera incertidumbre y disminuye la previsibilidad.

Cuadro 9
El Paradigma de la nueva Economía en el siglo XXI



El desarrollo de zonas libres, debe enmarcarse en las características de la nueva economía global: la era del conocimiento, la hipercompetencia global y el cambio continuo e incierto. En ese contexto, estar inmersos en la era del conocimiento implica pasar de la manufactura a la mentefactura.

Por ello, las zonas libres deben impulsar la instalación de parques tecnológicos especializados en áreas de innovación y desarrollo tecnológico, pero también para la pequeña y mediana industria desarrollar clústeres y centros de innovación y desarrollo tecnológico que les permitan al conjunto tener soporte tecnológico para desarrollar su actividad e insertarse en la mentefactura.

En otras palabras, necesitamos:

A nivel individual:

- Aprender a aprender
- Aprender a desaprender
- Aprender a emprender

A nivel de empresas:

- Organizaciones Inteligentes que aprende e innova a lo largo de la cadena de productiva, a través de células de innovación.

A nivel de clústeres:

- Desarrollar clústeres de innovación y desarrollo tecnológico, creando los centros de innovación para las empresas en las áreas específicas que se requieran.

La nueva generación de zonas libres tiene que trabajar y profundizar más en la integración de la cadena global de valor a nivel mundial en el comercio y de los cinco eslabones que la integran: innovación, cadena de proveeduría, manufactura, logística y distribución y comercialización; los eslabones clave son los de innovación y logística y distribución.

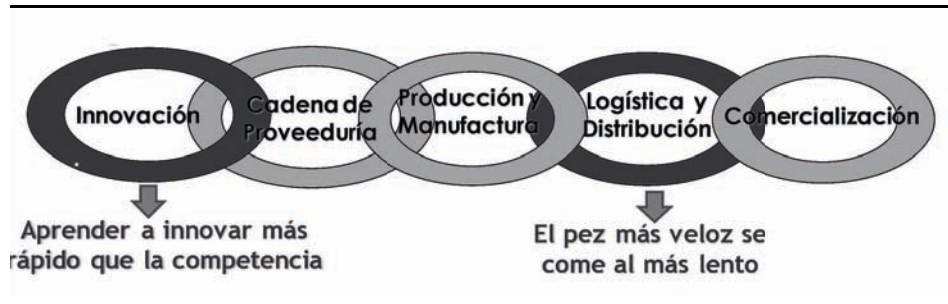
Por otra parte, desarrollar en las zonas libres el Modelo de la Triple Hélice permitirá potenciar su desarrollo a través de la inclusión e integración de universidades y centros tecnológicos que pueden aportar en la innovación y en el desarrollo de recursos humanos.

No solamente se deben desarrollar programas de investigación, sino formación del capital intelectual que es el capital humano con capacidad de aprender e innovar. Esto implica instrumentar el “modelo dual” de Universidad-Empresa (modelo alemán de formación profesional que combina el aprendizaje de los estudiantes tanto en las empresas como en los propios centros académicos) y que los centros tecnológicos y las universidades, tengan especialidades en el área de: software, nanotecnología, biotecnología, entre otras.

Finalmente, la estrategia global para impulsar y desarrollar la nueva generación de zonas libres del Siglo XX, debe estar enmarcada en la nueva era del conocimiento, la cuarta revolución industrial y la mentefactura, esto es, en

industrias intensivas en conocimiento y la manufactura digital, integradas en la cadena global de valor.

Figura 9
Integración de 5 eslabones de la cadena de valor



En este contexto, la nueva generación de zonas francas deberá incluir parques especializados en las áreas de innovación y desarrollo tecnológico y fomentar que las pequeñas y medianas empresas, que organizadas en un esquema de asociación vía clústeres puedan generar economías de aglomeración y centros de innovación y desarrollo tecnológico, a través del Modelo de la Triple Hélice.

(En síntesis, el diseño de una nueva política industrial para México, requiere de una nueva visión que partiendo de la naturaleza dinámica de la globalización, se enmarque en la cuarta revolución industrial y se impulse con los cuatro pivotes (reindustrialización cuatridimensional) del **diamante de la reindustrialización** y promueva no solo una mayor integración productiva y generación de mayor valor agregado, sino también nos lleve a etapas superiores de desarrollo industrial en el Siglo XXI vía tránsito a la **mentefactura**.⁵

⁵ Para una mayor comprensión del término de mentefactura, ver mi libro “IFA. La Empresa Competitiva Sustentable en la Era del Capital Intelectual”, publicado en Amazon.

*José Luis de la Cruz Gallegos **
*Derna Vanessa Veintimilla Brando***

Hacia un Plan Nacional de Desarrollo Industrial para México

SUMARIO: I. Introducción II. La herencia III. La monoglobalización de México IV Apertura comercial sin estrategia nacional V. Hacia un Plan Nacional de Desarrollo Industrial para México VI. Bibliografía

I. Introducción

El ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos marcó el abrupto final de una época para la economía mexicana. Después de tres décadas, el proceso de apertura comercial sin bases productivas se enfrenta a los cambios planteados por el gobierno de su principal socio comercial. Terminó con la luna de miel del modelo mexicano, basado en el libre comercio en la región norteamericana: el gobierno norteamericano afirmó que el Tratado de Libre Comercio de América Norte (TLCAN) ha dañado al empleo y empresas de su país.

Con ello, el gobierno de Estados Unidos dio fin al paradigma de integración comercial que el mismo generó desde los años ochenta y en el cual México confió a tal grado de negar otras posibilidades para impulsar el crecimiento del país.

La renegociación del TLCAN implica una nueva vinculación jurídica, política, económica y migratoria con Estados Unidos, el futuro permitirá observar

* Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico.

** Directora de Estudios y Análisis Económico del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico y Profesora-Investigadora de la Universidad Anáhuac.

si el resultado puede sentar la base de un nuevo periodo de crecimiento económico y bienestar social para México o por el contrario si continúa la implementación de una estrategia de política económica de apertura global que paradójicamente es monoglobal: dependiente del ciclo productivo y financiero de Estados Unidos y cada vez más vulnerable al progreso de la creciente capacidad productiva de las naciones que integran el Pacífico asiático.

Se debe ser objetivo, durante los últimos 25 años el TLCAN ha definido el rumbo de la economía mexicana, su renegociación lo continuará haciendo. La limitante de la “modernización del TLCAN”, como se le ha llamado en México, fue el punto de partida. Ante el planteamiento de Donald Trump, “America First”, que en solo tres días fulminó la negociación de 7 años del TPP y que hoy tiene en vilo el destino del TLCAN, la postura de México y Canadá fue defensiva, conservar lo que se tenía, una respuesta instintiva carente de una propuesta que permita no solo actualizar sino también potenciar y mejorar el alcance productivo y social del mismo.

Sin la creación de una Nueva Plataforma Productiva y Competitiva en América del Norte, capaz de enfrentar el desafío que viene del Pacífico asiático y la India, difícilmente se podrán observar cambios sustantivos en los resultados económicos y laborales de la región. Como punto de referencia se debe recordar que tan solo China concentra el 24% del valor agregado de la manufactura global y casi el 20% del PIB industrial. Por ello son los proveedores de insumos intermedios en América del Norte.

Al no incorporarse una nueva visión productiva, que vaya más allá del comercio internacional, el resultado de la renegociación será limitado y para México representará el costo de “dormirse en sus laureles”, una factura que incidirá sobre la economía y sociedad mexicana. Constituye el costo de haber delegado la responsabilidad del crecimiento al comercio con Estados Unidos. La consecuencia natural de la monoglobalización mexicana: muchos tratados comerciales firmados en donde solo uno genera un intercambio económico vigoroso.

¿Por qué es relevante lo anterior? La renegociación del TLCAN tiene en su corazón a las manufacturas, la génesis de la inconformidad existente en varias regiones industriales de Estados Unidos por la pérdida de empleo e inversiones. México no fue el causante de ello, los países exitosos que apostaron por una estrategia de industrialización con bajos costos laborales se encuentran en Asia.

El problema de fondo es que el punto de partida de la renegociación del TLCAN fue de visión local: la propuesta de Donald Trump intentó recuperar el pasado y la posición de México y Canadá trataron de preservar el pasado: el primer caso quiere volver al punto de partida, antes de perder empleo por la decisión de sus grandes empresas de movilizar la manufactura a otras naciones; sus socios comerciales buscan regresar al momento en donde la apertura comercial era la corriente económica en boga, algo que ya se fue.

Ninguna de las dos posturas responde a los desafíos actuales de la globalización, una nueva etapa que tiene al Pacífico asiático como la región que basó su crecimiento y desarrollo en un Capitalismo de Estado que impulsó la construcción de

infraestructura moderna, educación tecnológica, creación de poderosas empresas nacionales de calidad global y una estrategia de comercio internacional supeditada a los intereses productivos y sociales de su país. Dichas naciones no vieron a la globalización como un objetivo sino como un entorno bajo el cual instrumentaron una política económica vinculada con su realidad y necesidades sociales.

Desde México, la renegociación del TLCAN no vio al futuro, su análisis de las tendencias de la economía global se encontró atrapada por una visión local, monoglobalizadora, enmarcada por la comodidad de una creencia dogmática: la firma de tratados de libre comercio es suficiente para que la economía tenga un mejor desempeño.

La única forma de revertir lo anterior en función de la construcción de un programa económico que impulse el Fomento Productivo y Competitivo del Mercado Interno. Para ello se deben crear las condiciones adecuadas para elevar las capacidades productivas del sistema empresarial nacional, condición necesaria para que pueda incorporarse exitosamente a la globalización más allá de la relación estructural que se tiene con Estados Unidos.

Solo un sistema productivo altamente competitivo puede garantizar la generación de empleo formal bien remunerado que elimine la pobreza y genere las condiciones de estabilidad social que México requiere. Más allá de la estabilidad macroeconómica y de la firma de acuerdos comerciales, el país requiere crecer competitivamente para generar riqueza que permita abatir los rezagos acumulados desde la crisis que inició en 1982.

II. La herencia

Los errores en la conducción de la economía y las finanzas públicas gestados durante la década de los años setenta del siglo XX y, como Joseph Stiglitz ha mencionado, el endurecimiento extremo de la política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos a principios de los años ochenta, propiciaron la conocida como Crisis de la Deuda y la Década Pérdida, un periodo de tiempo en donde la economía mexicana perdió su capacidad potencial de crecer 6 por ciento.

En aquel momento, los encargados de la política económica mexicana decidieron dar un viraje hacia la apertura comercial y financiera, desde su consideración el mercado interno no tenía la fortaleza para superar la crisis. El problema de la apertura mexicana fue que se realizó con una visión local: México entró a la globalización con una estrategia monoglobalizadora, todo giró en torno a la economía de Estados Unidos desde una plataforma de bajo valor agregado, la maquila de manufacturas.

A diferencia de lo que ocurrió en el Pacífico Asiático, con la aplicación de programas económicos de apertura que se acompañaron con la creación y el aceleramiento de empresas nacionales de calidad global, México no ajustó su siste-

ma productivo para dotarlo de las bases que le permitieran competir frente a otras naciones que también entraron a la globalidad.

La consecuencia fue que no se consolidaron las condiciones productivas para el fortalecimiento de su mercado interno: infraestructura, capital humano, mejora regulatoria, gestión pública eficaz, empresas nacionales altamente competitivas, seguridad pública y transparencia, por citar algunas de las más relevantes. La razón fue el desmantelamiento de lo construido durante las 3 décadas previas, se le etiquetó de proteccionismo que no estaba acorde con un discurso globalizador que en la práctica solo fue monoglobalizador.

Las limitantes al crecimiento son estructurales. Durante los últimos 50 años los actores de la esfera política que han ejecutado una función pública prefieren referirse al crecimiento económico en tiempo futuro, de los beneficios que vendrán en algún momento. Los modestos resultados alcanzados son la razón, vivimos lo que Gabriel Zaid llamó “el cielo que nos tiene prometido el progreso, no acaba nunca de llegar”.

Así sea vivido la Renovación Moral de la Sociedad, de implementar medios para aliviar la carga de la deuda externa, sin confrontaciones que arriesguen la estabilidad de la nación, pero que permitan el crecimiento del país, de alcanzar Bienestar para la Familia, del Crecimiento del 7% y la Presidencia del Empleo.

El poder ejecutivo de cada administración determinó correctamente algunas de las necesidades más apremiantes de la economía y sociedad mexicana, sin embargo, el resultado de largo plazo no correspondió con la expectativa generada durante el proceso electoral.

La promesa oficial, titular del periódico *Excélsior* del 23 de enero de 1965, respecto a que “Este Mismo Año, México Dejará Atrás la Etapa del Subdesarrollo”, al hacer referencia al anuncio de un “Gigantesco Plan Conjunto Para la Industrialización Acelerada”, nunca vio la luz.

Después de la etapa conocida como el Desarrollo Estabilizador, las promesas de un futuro mejor han sido un elemento recurrente en la historia política reciente de México, pero el país no ha alcanzado más de 5 años de crecimiento económico continuo y vigoroso al mismo tiempo que lo hace con baja inflación sin recurrir a un nivel de endeudamiento que comprometa la sustentabilidad de la política fiscal.

La promesa de la década de los años sesenta parecía alcanzable, el futuro parecía prometedor para la nación líder en América Latina, crecía a una tasa promedio de 6.7% sin generar presiones inflacionarias: de acuerdo a la información oficial, contenida en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006, la presión en precios fue de solamente 2.5%. La deuda pública y la evolución del tipo de cambio estaban bajo control. Aquel tiempo fue el último en donde México pudo contar una historia de éxito: la sociedad podía vivir un presente de crecimiento que le permitía vislumbrar un mejor futuro. Lamentablemente todo cambió a partir de los años setenta.

México no logró salir del subdesarrollo que en algunos momentos fue etiquetado como Tercer Mundo y que hoy tiene el apellido de Economía Emergen-

te. Todas las referencias son para naciones que no han logrado salir del círculo vicioso de bajo crecimiento económico, inversión productiva limitada y escasa innovación que en su conjunto conducen a la precarización del sistema productivo, del mercado laboral y con ello a la pobreza y dependencia económica.

El problema no fue la falta de recursos económicos, la bonanza petrolera llegó con el descubrimiento del yacimiento de Cantarell y el incremento en los precios de los hidrocarburos. De igual forma se tuvo el flujo del endeudamiento público externo, que elevó el saldo de 6.3 mil millones de dólares (17.6% del PIB) en 1970 a 29.8 mil millones en 1979, 22.1% del PIB, un ciclo de débito que se exacerbó en 1982 cuando acumuló 51.5 mil millones de dólares y que gracias a la devaluación de la moneda representó más del 80% del PIB. La deuda externa público-privada pasó de 7 mil millones de dólares a 86.3 mil millones en 1982, 134% del PIB. En ese momento se hipotecó el futuro de la nación.

Si bien la economía mexicana logró mantener una tasa de crecimiento económico vigorosa en los años setenta, 6.4% en promedio anual, lo hizo con una inflación que se había desbordado: 15.3% en el promedio de diez años pero que había rebasado el 20% en 1979. La devaluación del peso frente al dólar marcaba la vulnerabilidad de la economía mexicana: de los 12.5 pesos por dólar en 1975 se había llegado a 22.7 en 1979, un incremento de 81.6%.

Como resultado la sociedad mexicana comenzó a sentir los efectos agrícolos generados por un crecimiento económico vigoroso pero que se encontraba asociado a una mayor inflación, devaluación de la moneda y endeudamiento público, esto último representó la hipoteca del futuro nacional, la famosa “deuda eterna”. A partir de ahí el bienestar económico y social comenzó a quedar lejos del presente y en un pasado cada vez más lejano.

Lejos quedó la reflexión presidencial realizada a partir del boom petrolero, el de aprender a “administrar la abundancia”, la sociedad debió instruirse en vivir en austeridad.

El año de 1982 llegó con la primera caída del PIB desde 1932, una inflación de 99%, una devaluación que llevó la cotización de 26.2 a 149.3 pesos por dólar y, como ya se comentó, la deuda pública externa a 51.5 mil millones de dólares (el total de México era de 86.3 mil millones, 134% del PIB). La década perdida vio el inicio de un ciclo de crisis recursivas y bajo crecimiento económico, el de 2.5% que ha caracterizado al país durante los últimos 35 años, uno que el modelo de apertura económica no ha sido capaz de revertir.

III. La monoglobalización de México

La respuesta de política económica al quebranto de 1982, a la nueva caída del año siguiente (- 3.5%) y de 1986 (- 3.15) llegó con el cambio de modelo, se instrumentó una apertura comercial, la incorporación al Acuerdo General sobre

Comercio y Aranceles (GATT por sus siglas en inglés) marcó dicho momento. En principio, el objetivo era retomar la senda de crecimiento económico a través de la apertura comercial.

La nueva estrategia negó la estructura de política económica implementada durante las décadas previas, en lugar de fundamentar el modelo en función de las fortalezas productivas internas se propició un rompimiento que sigue generando desequilibrios al país. Parte de la explicación radica en que México modificó su política económica por la urgencia propiciada por la crisis, no como respuesta ante el avance de la globalización que ocurría en ese periodo. Las instituciones financieras internacionales condicionaron el apoyo a México, debería privatizar las empresas estatales y abrir su economía, de otra manera no habría renegociación de la deuda pública externa que en 1986 sumaba 75.8 mil millones de dólares (la deuda total superaba los 101 mil millones, 121% del PIB).

El Plan Brady terminó por marcar el destino de la economía mexicana, la renegociación de la deuda “abrió las puertas para el establecimiento de un marco mucho más amplio de entendimiento político entre el gobierno de México y el de Estados Unidos”,¹ un proceso que terminó con la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos.

Como Zebadúa (1994) señaló, el siguiente paso culminó con la firma del TLCAN. En su conjunto, el Plan Brady, las renegociaciones con las instituciones financieras y los bancos comerciales internacionales y la puesta en marcha del TLCAN configuraron el marco externo bajo el cual México intensificó su proceso de apertura económica.

El paradigma de apertura económica que orientó a los estrategas mexicanos solo vio proteccionismo en la política económica que le antecedió: “A principios de los setenta la inversión privada moderó significativamente su ritmo de expansión. Así, después de representar más de 14.0 por ciento del PIB en 1970, el gasto en inversión de los particulares se redujo en 1973 a 12.6 por ciento del tamaño de la economía. Este fenómeno se atribuye, entre otros, a dos factores: por un lado, a la expansión del aparato estatal que absorbió recursos que antes eran dirigidos a financiar el gasto en inversión de los particulares; en segunda instancia, al hecho de que algunas de las empresas protegidas de la competencia internacional habían alcanzado un grado de participación de mercado tan elevado que tendían a asumir comportamiento de monopolio y tenían menos incentivos a continuar invirtiendo.

Dicho de otra forma, el proteccionismo implícito en la estrategia seguida durante el desarrollo estabilizador propició esquemas de mercado en los que la ausencia de competencia generaba vicios e ineficiencias en los procesos produc-

¹ Zebadúa, E. (1994) Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana 1988-1994. Revista Foro Internacional Vol. XXXIV, 4 (138) octubre-diciembre, 1994. El Colegio de México.

tivos y abusos sobre el consumidor cautivo. En esos años el modelo de desarrollo mostraba claros signos de agotamiento y la reducción en la inversión privada advertía una menor capacidad de producción potencial en el futuro.”²

Bajo esa perspectiva decidieron abrir la economía e integrarse al proceso de la globalización que había comenzado diez años antes, el problema fue que instrumentaron un modelo de integración económica a la globalización mediante una estrategia monoglobalizadora de baja productividad: a pesar de que la apertura implicaba competir con empresas de naciones desarrolladas y emergentes altamente competitivas, en México nunca se establecieron los fundamentos para garantizar el incremento sostenido de la productividad laboral y de la productividad total de los factores.

La exposición de motivos de la Ley para Impulsar el Crecimiento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, respaldada por la administración pública federal, es contundente:

En el caso de México, la medición oficial de la productividad muestra que la eficiencia de la economía ha continuado disminuyendo a lo largo de las dos últimas décadas. En 2011, la productividad total de los factores fue 8.2% menor a la existente en 1990, lo que equivale a una caída media anual de 0.4 por ciento.

La autoridad reconoció que:

Es un hecho inobjetable que, en las últimas décadas, el crecimiento de nuestra economía ha sido insuficiente para potenciar las condiciones de bienestar de gran parte de la población mexicana, así como para disminuir los niveles de pobreza y rezago social. Si bien es cierto que México cuenta con una diversidad de recursos para imprimir un dinamismo sostenible a su crecimiento y desarrollo, también lo es que la economía nacional enfrenta un reto significativo en materia de competitividad.

Entre 1980 y 2013, la economía mexicana creció a una tasa anual de 2.4%, prácticamente la mitad de la observada en el total de economías emergentes y en desarrollo (en promedio, 4.5%).

Como consecuencia de lo anterior, los indicadores de bienestar de nuestro país han tenido avances modestos.,.

Por otra parte, en la actualidad la incidencia de la pobreza entre las familias mexicanas es prácticamente la misma que la que existía hace 20 años.

En resumen, se reconoce que el modelo de apertura económica instrumentado por México falló en alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad, condiciones básicas para entrar a la globalización de forma exitosa. En el fondo esto implica que las empresas mexicanas no disfrutaban un entorno económi-

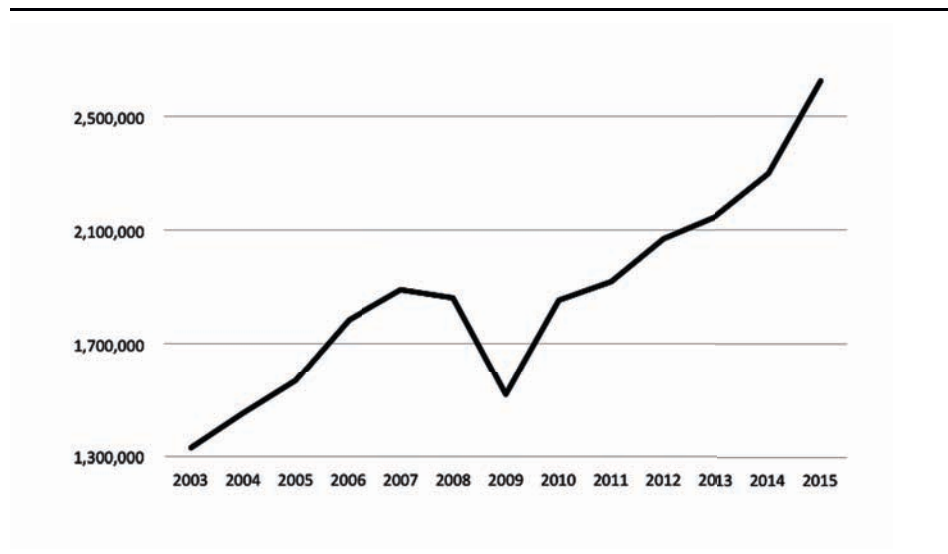
² Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2002). Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006.

co, legal y financiero propicio para integrarse exitosamente a la economía global. En consecuencia, el único acuerdo comercial que da resultados significativos es el TLCAN, la cercanía geográfica y los intereses de las empresas norteamericanas, canadienses y de otras regiones del mundo por el mercado de América del Norte lo hacen funcionar, con respecto al resto del mundo el intercambio es sensiblemente inferior, particularmente para las empresas de origen nacional.

El México monoglobalizado no solo corresponde a la sociedad comercial con Estados Unidos, también lo es en referencia a los sectores productivos: de acuerdo al INEGI, para 2015 el sector automotriz representaba el 53% del valor agregado generado por las exportaciones manufactureras asociadas a las grandes cadenas globales de valor, la participación del resto ha ido a la baja.

La información es contundente y señala que aun cuando existen elementos positivos, quedan desafíos por atender, como un desarrollo más equilibrado en otros sectores de las manufacturas. Así, por ejemplo, la producción manufacturera global del país muestra en términos generales una evolución favorable con una tasa de crecimiento promedio anual del 6.3% entre 2003 y 2015, con lo cual pasó de ser 1.3 billones en 2003 a casi duplicarse con 2.6 billones en 2015. Este resultado estuvo acompañado de un incremento tanto en las importaciones como en el valor agregado de exportación de las manufacturas globales, donde el primero se incrementó a un ritmo del 6% en promedio anual y el último a una tasa del 6.8 por ciento.

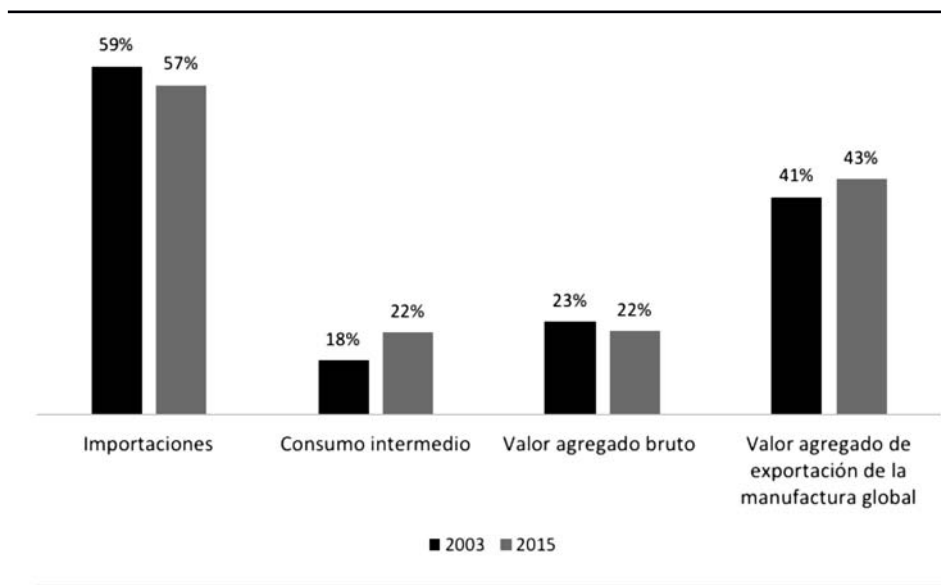
Gráfica 1
Producción manufacturera global



Fuente: INEGI.

De igual manera, los componentes del valor agregado de exportación de las manufacturas globales, consumo intermedio y valor agregado bruto, tuvieron un incremento del 8.2% y 5.7%, respectivamente. En este sentido, durante los trece años de los cuales se posee información, el sector exportador de manufacturas evidencia un desempeño positivo con un promedio de un 60% de importaciones y 40% en la generación de valor agregado, mostrando un incremento en el contenido nacional de exportaciones de manufacturas en 2 puntos porcentuales en 2015 con 43%, en relación al 2003.

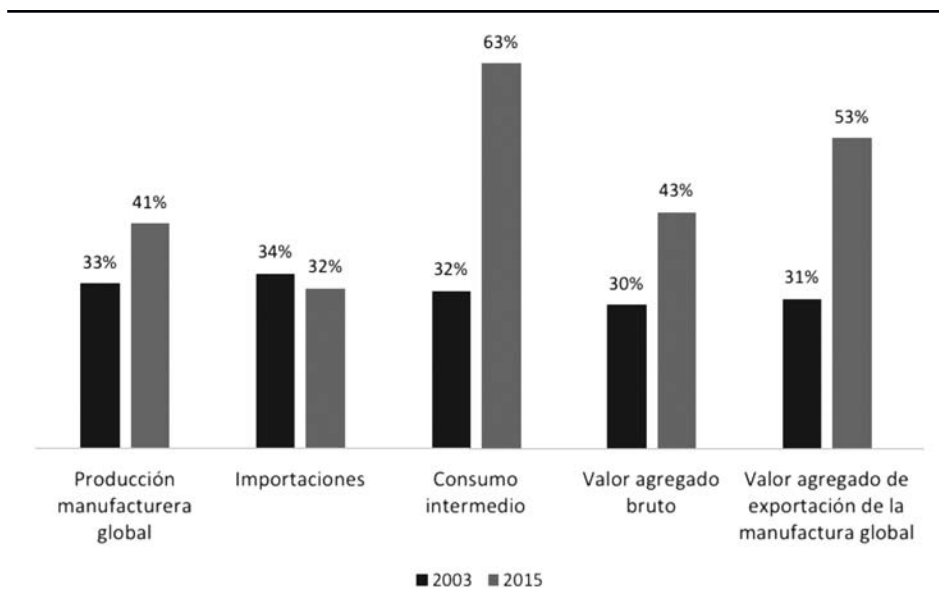
Gráfica 2
Proporción con respecto a la producción total



Fuente: INEGI.

No obstante, al observar los subsectores manufactureros de exportación, la información muestra un evidente ganador, que configura la monoglobalidad en el país: el sector automotriz, el cual agrupa tres ramas manufactureras: Fabricación de automóviles y camiones; Fabricación de carrocerías y remolques y Fabricación de partes para vehículos automotores. Si bien la importancia relativa del sector era significativa en 2003 con un 33% de la producción manufacturera global, la misma se incrementó al 41% para 2015, donde resalta la menor dependencia de las importaciones al pasar del 34% al 32% en el mismo periodo y con ello el incremento en la generación de valor agregado del 31% al 53%, es decir 22 puntos porcentuales más en trece años.

Gráfica 3
Proporción del sector automotriz con respecto al total de las manufacturas

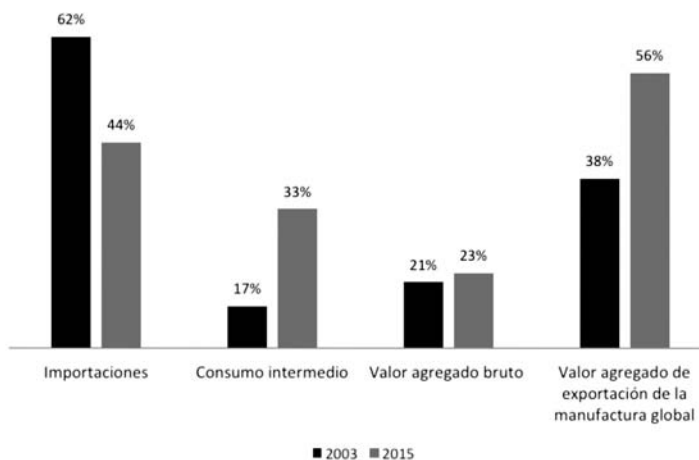


Fuente: INEGI.

De esta manera, el sector externo ha logrado generar un ambiente propicio para el mejor desempeño en el sector automotriz, mediante una mayor generación de valor agregado nacional y con ello contribuyendo con un incremento en la producción que ha implicado mayores inversiones y creación de empleo en el país. La información estadística señala que en este sector la producción de exportación creció en 148%, lo cual representó un incremento del 262% en el valor agregado total, incluyendo el consumo intermedio, es decir, la proporción de importaciones pasó del 62% en 2003 al 44% en 2015, una reducción de 18 puntos porcentuales en trece años, mientras que el valor agregado se incrementó en la misma magnitud del 38% al 56% en el lapso indicado.

No obstante, el resto de los sectores manufactureros de exportación no mantuvieron una evolución similar, ya que al restar el sector automotriz, los resultados, aun cuando son positivos, son relativamente inferiores, ya que en contra sentido, las importaciones muestran un incremento de siete puntos porcentuales al elevar su participación del 58% al 65% de la producción, por lo que tanto el consumo intermedio y el valor agregado bruto disminuyeron en cuatro (del 18% al 13%) y tres (del 24% al 21%) puntos porcentuales, cada uno, entre 2003 y 2015, implicando una pérdida de siete puntos porcentuales en el valor agregado total de exportación, al pasar del 42% al 35% de la producción, cuando no se considera el sector automotriz.

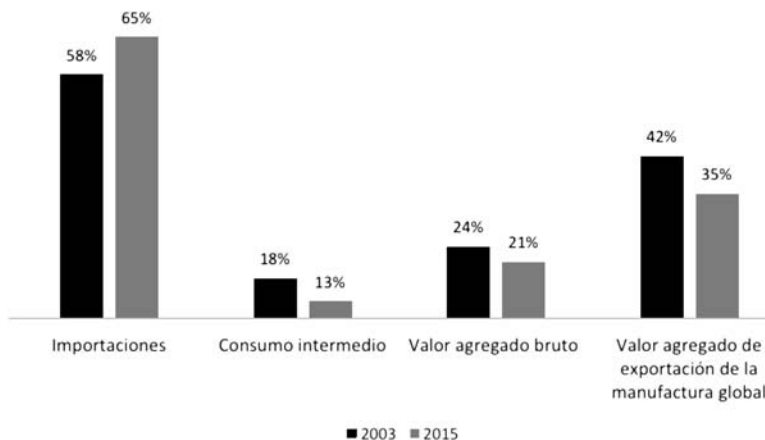
Gráfica 4
Proporción con respecto a la producción total en el sector automotriz



Fuente: INEGI.

Los resultados expuestos evidencian la alta concentración de las exportaciones manufactureras desde la perspectiva de la producción, la cual para 2015 mantiene el 53% del valor agregado de exportación, en el sector automotriz, el cual además mantiene el 63% del consumo intermedio y el 43% del valor agregado bruto. Por lo que este sector representa en términos absolutos una magnitud superior al conjunto del resto de los sectores manufactureros.

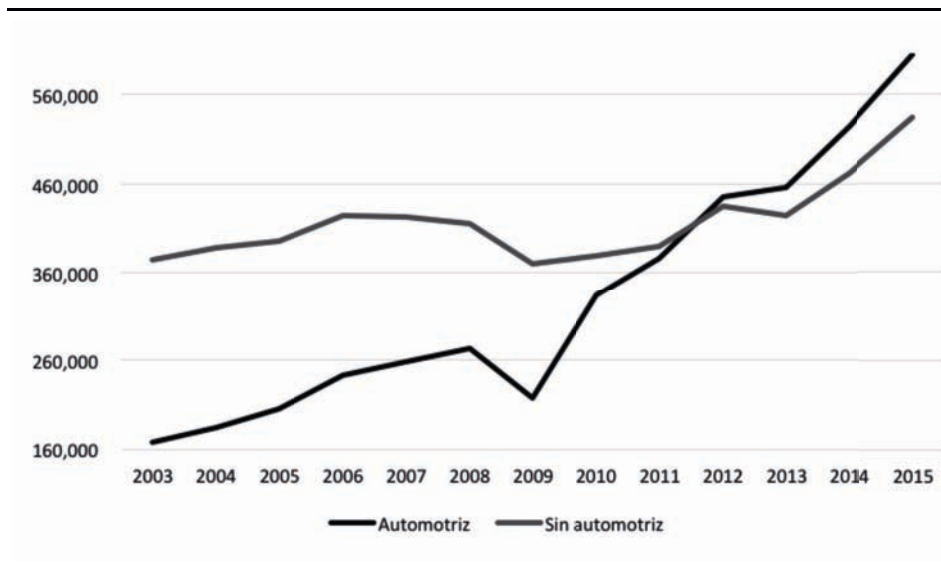
Gráfica 5
Proporción con respecto a la producción total sin el sector automotriz



Fuente: INEGI.

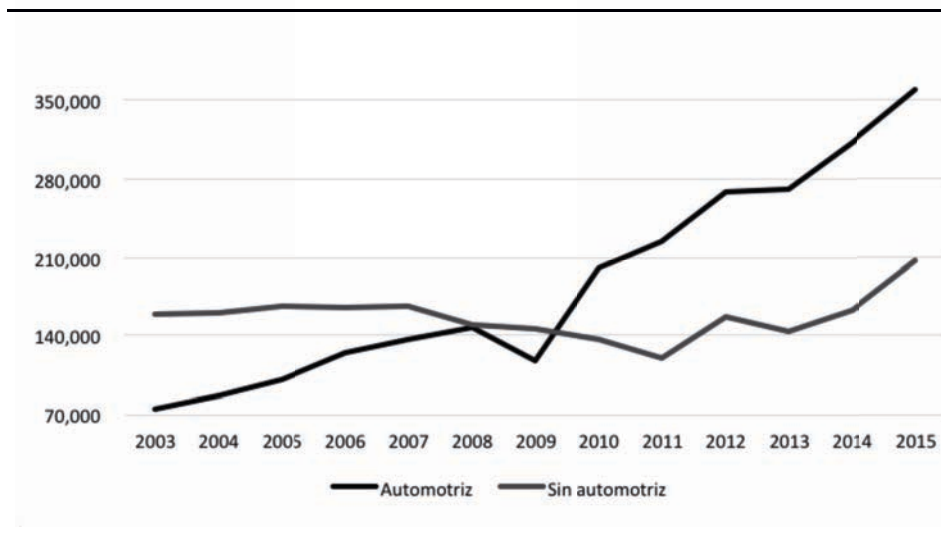
EL RETO DEL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA GLOBAL

Gráfica 6
Valor agregado de exportación de la manufactura global
(millones de pesos a precios de 2008)



Fuente: INEGI.

Gráfica 7
Consumo intermedio

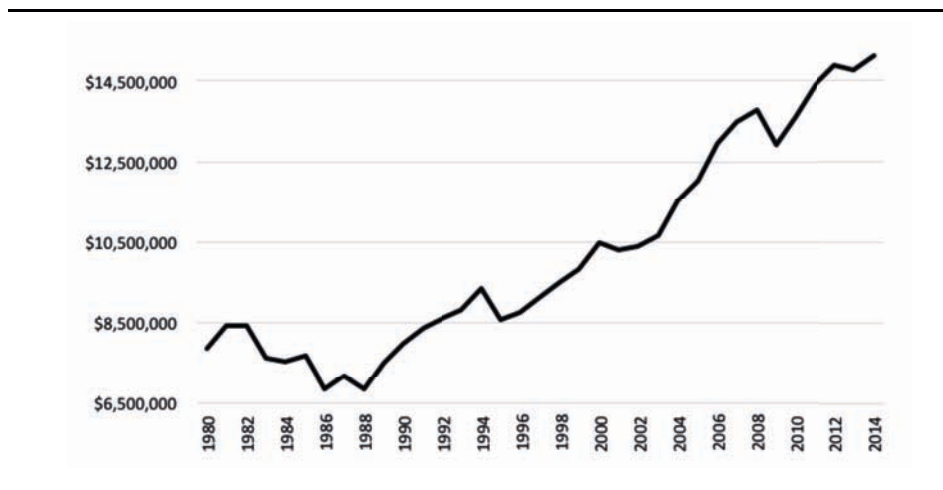


Fuente: INEGI.

IV. Apertura comercial sin estrategia nacional

Desde la apertura comercial, el país ha consolidado una política económica enfocada en el sector externo como mecanismo de crecimiento, siendo el sector manufacturero el principal detonador del mismo.³ No obstante, dicho mecanismo limita la capacidad de crecimiento del país, ya que la evidencia empírica señala que los productos de exportación manufacturera corresponden en su mayoría a bienes de bajo valor agregado; para la producción de éstos es necesario contar con bienes de capital y de uso intermedio importados.⁴ Sobre lo anterior, Bulmer-Thomas (2000) apunta que dicha dinámica no garantiza el impulso de una evolución económica integral, en la medida en que ésta no favorece el desarrollo del mercado interno y por lo tanto no fomenta la mejora salarial, la creación de empleos y consecuentemente no incentiva la demanda.

Gráfica 8
Producto Interno Bruto, millones de pesos
constantes a precios de 2010



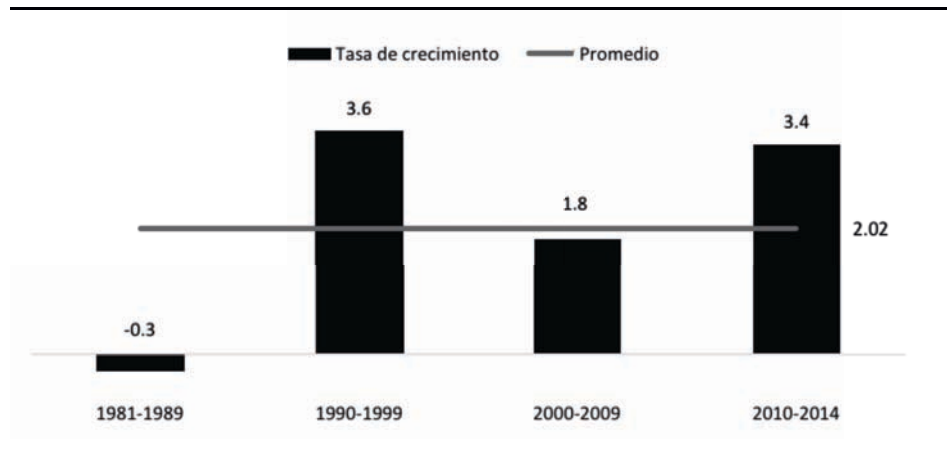
Fuente: INEGI.

³ Tomado del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 “El Plan supone que el desarrollo económico de México exige una activa participación en el ámbito internacional. Dicha participación implica una intensa relación con el resto del mundo a través del comercio, la inversión y la transferencia de tecnología... Por lo anterior, afianzaremos la apertura comercial de México y buscaremos suscribir nuevos acuerdos comerciales con otros países, de modo que aseguremos el acceso de nuestros productos a mercados más dinámicos.”

⁴ De acuerdo con el INEGI, en 2014 el Valor Agregado de Exportación de las Manufacturas Globales representó un 12.4% del valor de la producción total de la industria manufacturera.

De igual manera, Rodrik (2011) señala que la globalización fue considerada como un dogma de desarrollo, como un fin en sí mismo, en lugar de que esta haya sido una herramienta a través de la cual los países puedan alcanzar crecimiento en la economía, donde la generación de valor agregado es fundamental para alcanzar dichos objetivos.

Gráfica 9
Producto Interno Bruto, tasa de crecimiento promedio anual
Varios periodos (%)

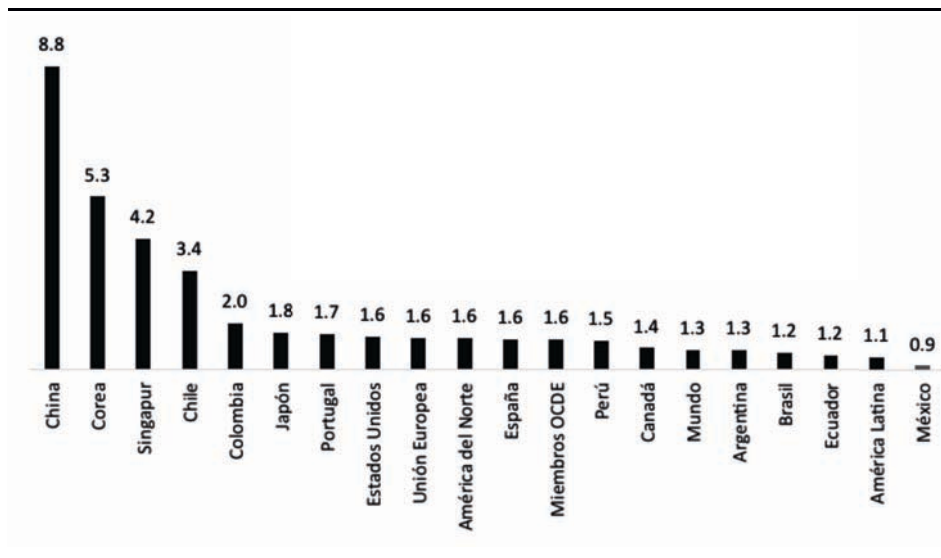


Fuente: INEGI.

En términos generales, la descripción empírica de la evolución del PIB de México señala que ha sido creciente y positiva, no obstante, entre 1980 y 2014 el crecimiento anual registrado del mismo ha alcanzado una tasa promedio de solo el 2.02⁵ (gráficas 8 y 9), cifra significativamente inferior al promedio de las décadas previas, cuando entre 1950 y 1980 el crecimiento del país fue del 6.6% anual. A partir de ello, el sector servicio ha sido el de mejor desempeño con un avance del 2.5%, seguido del industrial y el agrícola con 1.4%, cada uno durante el mismo periodo. Con este desempeño México logró una tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita del 0.9%, con lo cual se ubicó por el debajo del desempeño promedio de países como China (8.8%), Corea (5.3%), Singapur (4.2%), Chile (3.4%), Colombia (2%), Perú (1.5%), Argentina (1.3%), Brasil (1.2%), Ecuador (1.2%), de igual manera, este resultado es inferior al promedio alcanzado por los países miembros de la OCDE del 1.6%, la Unión Europea con 1.6%, toda América Latina con 1.1% e incluso el promedio mundial del 1.3% (gráfica 10).

⁵ Con datos anuales a precios constantes de 2010.

Gráfica 10
PIB per cápita, crecimiento promedio anual
1980 – 2014 (%)



Fuente: Banco Mundial.

Esta estrategia, plasmada desde el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, exigió una participación activa en el ámbito internacional, con una intensa relación con el resto del mundo mediante el comercio, la inversión y la transferencia tecnológica. Por lo cual se buscó ampliar la apertura comercial, la generación de nuevos acuerdos económico y con ello nuevas opciones de mercado para los productos mexicanos.

La estrategia de apertura comercial iniciada hace más de treinta años con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) donde el rol del sector manufacturero ha sido fundamental, ha tenido resultados positivos en relación a los flujos que se intercambian con el resto del mundo. Sin embargo, los resultados de balanza comercial han sido deficitarios y el crecimiento económico escaso: durante las dos últimas décadas de la profundización de esta estrategia con la firma del TLCAN el país solo ha crecido a una tasa promedio del 2.5% anual.

En términos de comercio, efectivamente ha existido un incremento promedio anual del 8% en las exportaciones desde 1995 y hasta 2016, mientras que las importaciones crecieron a un ritmo superior del 9% anual en el mismo periodo, con lo cual el país mantiene una balanza comercial deficitaria. Aun cuando incrementó la participación en el comercio mundial, únicamente se han generado superávits en épocas de crisis, debido a la depreciación de la moneda, que res-

tringe el consumo interno de las importaciones e impulsa las ventas al extranjero. Con respecto a la Inversión Extranjera Directa, también se evidencia un crecimiento promedio del 11% anual en el mismo lapso.

Lo expuesto puntualiza que la estrategia de la economía enfocada a la apertura y el comercio exterior ha tenido impactos positivos en cuanto al crecimiento de los flujos por parte del extranjero, sin embargo, sus resultados han sido deficitarios con respecto al saldo neto de la balanza comercial y el escaso crecimiento económico generado durante los últimos 20 años de la profundización de esta estrategia con la firma del TLCAN: 2.5% en promedio anual.

Lo anterior se da, a partir de que la relación comercial de México con el mundo lo coloca en una posición de deficitario neto. México acumuló un saldo de balanza comercial de -13,135 millones de dólares en 2016. El 65% de las importaciones se realizaron desde Estados Unidos y China: 47% y 18%, respectivamente, y el 60% de las importaciones se concentran en cinco grupo de productos manufactureros como Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas y equipo electrónico; Vehículos automóviles, tractores, sus partes y accesorios; Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; así como Plástico y sus manufacturas.

En cuanto a las exportaciones, la concentración es similar en términos de productos: 60% de las exportaciones se dan en los grupos: Vehículos automóviles, tractores, sus partes y accesorios; Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas y equipo electrónico; Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; e Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía.

Los mayores desequilibrios del déficit comercial de México se encuentran en los sectores manufactureros: Plástico; Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas, equipo de cómputo; Fundición, hierro y acero, Productos químicos orgánicos, Aluminio y sus manufacturas; Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción; entre otros (cuadro 1).

La mayor parte del déficit se da en productos estratégicos para la producción industrial y es el resultado de la importación de insumos intermedios y bienes de capital que representan la ruptura de cadenas productivas y explican el bajo contenido nacional de las exportaciones. En estos sectores en donde se debe trabajar para reducir los desequilibrios comerciales que tiene el país con el mundo.

No obstante, la concentración es mayor con respecto a los países destino: cinco naciones adquieren el 87.3% de las exportaciones mexicanas: Estados Unidos, Canadá, China, Brasil y Colombia, sin embargo, solo uno concentra el 81% de las mismas: Estados Unidos.

En este sentido, la estrategia comercial de México ha dado como resultado que Estados Unidos sea el principal socio comercial para México, no solo por la

magnitud del intercambio de bienes y servicios, sino que además en términos de balanza comercial es el país con el cual se mantienen los mejores resultados: un superávit de 123 mil millones de dólares.

Cuadro 1
Productos con los mayores déficits comerciales de México
Miles de dólares, 2015

- Plástico y sus manufacturas	-13,985,174
- Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas, equipo de cómputo	-8,778,028
- Fundición, hierro y acero	-7,177,678
- Materias no especificadas	-6,881,733
- Productos químicos orgánicos	-6,128,628
- Aluminio y sus manufacturas	-4,273,448
- Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción	-4,178,407
- Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón	-4,079,306
- Caucho y sus manufacturas	-3,993,996
- Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas	-3,873,410
- Manufacturas de fundición, de hierro o acero	-3,661,576

Fuente: TradeMap.

Este escenario representa un desafío, ya que, gracias a dicho margen con la economía norteamericana, ha sido posible financiar la mayor parte del déficit que mantiene México con el resto del mundo. Con este resultado México puede financiar parte de la balanza comercial negativa que se genera con los catorce países con los cuales mantiene los mayores resultados deficitarios: China, Japón, Corea, Alemania, Malasia, Taipei, Tailandia, Vietnam, Italia, India, Filipinas, Francia, Holanda y Rusia, en total suman: -135 mil millones de dólares de balanza comercial. En este punto se debe además considerar las discrepancias estadísticas, ya que desde la perspectiva de los socios comerciales enlistados, el déficit en conjunto de los mismos solo alcanza 55 mil millones de dólares, es decir el 41% de lo registrado por Banco de México.

Cuadro 2
Saldo comercial en 2015, miles de dólares

	Socio Comercial registra superávit por	México registra déficit por	Diferencia en las estadísticas
China	23,727,110	-65,114,658	41,387,548
Japón	5,722,668	-14,350,739	8,628,071
Corea	7,420,442	-11,848,804	4,428,362
Alemania	7,290,625	-10,466,822	3,176,197
Malasia	1,220,924	-7,340,973	6,120,049
Taipei	1,601,513	-6,360,166	4,758,653
Tailandia	2,095,258	-4,634,977	2,539,719
Vietnan	1,068,569	-3,523,319	2,454,750
Italia	2,458,316	-3,390,300	931,984
India	41,333	-2,278,542	2,237,209
Filipinas	348,532	-1,909,876	1,561,344
Francia	838,874	-1,604,789	765,915
Holanda	1,078,093	-1,418,825	340,732
Rusia	396,822	-1,343,010	946,188
Suma	55,309,079	-135,585,800	80,276,721

Fuente: TradeMap.

El reto que implica para México es que estas economías representan el 31.4% del PIB mundial. Por lo que la ruptura del modelo de apertura externa orientado hacia Estados Unidos que plantea la Presidencia de dicho país es un cambio estructural, por lo que exige como tal, medidas estructurales profundas que permitan atender no solo el desafío de la coyuntura, se debe replantear las estrategias para resarcir los rezagos productivos históricos. En particular, como lo indican las estadísticas comerciales la atención debe focalizarse en el sector de las manufacturas, que es donde estará la disputa por la inversión y el empleo, específicamente en aquellos relacionados con la industria automotriz, Maquinaria y equipo eléctrico y electrónico, Maquinaria y equipo mecánico y de cómputo, así como instrumentos y aparatos de óptica, en los cuales México mantiene la mayor proporción de saldo favorables comerciales.

La alta dependencia de las exportaciones mexicanas con respecto al mercado de la primera potencia mundial, si bien le permite mantener un amplio superávit, refleja la vulnerabilidad del sector externo y que el mismo además no ha sido suficiente para eliminar el déficit que se mantiene con el resto del mundo.

Esta situación se da básicamente porque la búsqueda de nuevos mercados no estuvo acompañada del fortalecimiento de la planta productiva nacional, por lo cual el Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global (VAEMG) en 2015 solo significó el 14.9% del valor de la producción de la industria manufacturera en su conjunto. De igual manera, se tiene que el 75% de los insumos consumidos por los establecimientos del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación son importados.

Adicionalmente, el Índice Global de Innovación 2016, que realiza el World Intellectual Property Organization (WIPO), considerando siete pilares básicos: las instituciones, el capital humano y la investigación infraestructura, sofisticación del mercado, sofisticación de los negocios, conocimiento y producción tecnológica, producción creativa señala que además, ubica a México en el lugar 61 de 128 países analizados, rebasado por otras economías latinoamericanas como Chile (44) y Costa Rica (45), así como de su competidor global: China (25). Dejando como evidencia que la innovación y el desarrollo tecnológico tampoco con fortalezas de la economía mexicana y que el proceso de transferencia tecnológica es un tema pendiente de la globalización en México.

En este sentido, aun cuando durante los últimos 23 años se profundizó el modelo económico fincado en la evolución de las interacciones comerciales con el mundo, en México no se han evidenciado resultados significativos en cuanto a crecimiento, generación de valor agregado y desarrollo tecnológico. El mayor ingreso de flujos del extranjero, mediante las exportaciones y el ingreso de la Inversión Extranjera Directa, no ha sido correspondido con un crecimiento sostenido de la economía. La razón fundamental se encuentra en que se buscó una alternativa de desarrollo avocada al exterior, que aun cuando buscaba promover productos e inversiones mexicanas en el extranjero, olvidó la estrategia nacional, no se ejecutó simultáneamente un plan interno de desarrollo y fortalecimiento de la planta productiva: la ausencia estructural más importante de las tres últimas décadas.

V. Hacia un Plan Nacional de Desarrollo Industrial para México

El proceso de industrialización de México es un elemento crítico para la consecución de niveles superiores de crecimiento económico, fundamentalmente porque impulsa la competitividad, la productividad y la generación de empleo bien remunerado.

De acuerdo a Villarreal (2002)⁶ en México existe la “Paradoja de la Competitividad”: es una economía abierta, pero es poco competitiva, ello pese a que

⁶ Villarreal, R. (2002), México competitivo 2020: un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo, Editorial Océano.

mantiene acuerdos y tratados de libre comercio con los países económicamente más relevantes del orbe. De hecho, durante los últimos años el Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial ubica a México en posiciones por debajo del nivel alcanzado previamente “...lo que implica un significativo rezago de competitividad relativa a otros países como Grecia, China y Egipto.”

Como adecuadamente citan Romero (2014)⁷ y Villarreal, “la apertura ineficiente” es producto de un tipo de cambio real sobrevaluado y de una política industrial pasiva y una política macroeconómica unidimensional, básicamente enfocada en la estabilización.

Para revertir lo anterior el marco teórico del modelo de industrialización tridimensional de Villarreal propone que se podría fomentar “...el crecimiento del aparato industrial interno con articulación de las cadenas productivas, con incentivos para la innovación continua y el escalonamiento productivo a lo largo de la cadena global de valor, con lo que además será posible disminuir el coeficiente de importaciones y generar un nuevo proceso de sustitución competitiva de importaciones y nuevo fomento a las exportaciones.”

Esencialmente es prioritario aplicar un modelo de industrialización que rompa con “el falso dilema” de un modelo industrial “hacia dentro” versus uno “hacia afuera”. El modelo propuesto es el de una “industrialización abierta y competitiva, vía una estrategia tridimensional”. La implementación de dicho modelo requiere de empresas productivas y competitivas, no se puede lograr esto con una base empresarial como la citada anteriormente, empresas pequeñas con bajo nivel de acervo de capital físico y humano.

En este sentido, la “Política Industrial Tridimensional” consiste en el desarrollo de tres ejes fundamentales (“pivotes” como los llama el autor): el exportador, el de sustitución competitiva de importaciones y el endógeno, con éste sería factible reducir la dependencia de la economía mexicana sobre el sector externo: “...la estrategia de industrialización abierta tridimensional (IAT) que se plantea, rompe con el falso dilema del crecimiento vía exportaciones versus sustitución de importaciones.”, lo anterior dado que su implementación fomentaría el crecimiento de los “pivotes” mencionados.

Lo propuesto por Villarreal se encuentra respaldado por estrategias similares implementadas en Alemania y Corea del Sur. La visión de largo plazo que sus gobiernos impulsaron fue compartida por un liderazgo empresarial que además se respaldó fuertemente entre sí.

Bajo la lógica “El Mercado Decide, El Gobierno Apoya” las sociedades y economías de Alemania y Corea del Sur se han transformado radicalmente, de naciones devastadas por la guerra hoy son países líderes en la economía global.

⁷ Romero, J. (2014), *Grandes Problemas, Los Límites al Crecimiento*, El Colegio de México, UNAM.

En el caso de la nación asiática, el proceso de reactivación económica implementado ha privilegiado lo “Hecho en Corea” y hoy busca promover lo “Creado en Corea”, primordialmente por el fomento e incentivos otorgados a sus empresas coreanas. Para ello se logró generar un proceso vinculatorio entre las necesidades productivas de las empresas y la política económica diseñada por el Estado.

Lo descrito tuvo a la innovación tecnológica, implementada e impulsada desde el gobierno, como un elemento esencial, pero siempre direccionado a la aplicación industrial: no les interesaba desarrollar investigación con orientación solamente científica, en realidad el objetivo era resolver el problema de rezago económico y social que se enfrentaba.

En el caso de México, para dar sustento al modelo IAT, se debe considerar el desarrollo dos modelos que le den sentido al mismo. En primera instancia, un modelo de crecimiento e industrialización orientado al mercado interno, mediante la producción competitiva de bienes intermedios y un modelo de crecimiento e industrialización orientado al mercado externo, a través de la industrialización exportadora. Lo anterior implica el desarrollo de un modelo “sistémico” que involucre a los sectores interno y externo, en un marco de una estrategia económica de crecimiento con un enfoque de “competitividad sistémica”.⁸ En este aspecto Villarreal propone un “replanteamiento de una estrategia para el crecimiento competitivo”, mediante una transición del modelo industrial exportador, que solo contempla una dimensión, al modelo de industrialización tridimensional.

El modelo de competitividad sistémica contiene una visión holística de los sectores productivos e involucra 6 subsistemas (microeconómico, mesoeconómico, macroeconómico, internacional, institucional y político-social) para hacerlo funcional.

Como se ha citado en la parte microeconómica es necesario contar con empresas productivas, que tengan el suficiente capital humano y físico para competir, se debe desarrollar el capital empresarial y laboral. A nivel macroeconómico se requiere crecimiento vigoroso y sostenido, vinculado con una demanda sostenida (interna y externa) y un tipo de cambio competitivo, se desarrolla el modelo macro de crecimiento competitivo con estabilidad: capital macroeconómico. En lo correspondiente al nivel mesoeconómico se plantea el contar con infraestructura básica funcional y disponible para todos los sectores productivos, así como con el desarrollo de nuevas tecnologías aplicables en todo el país, aquí se desarrolla el modelo industrial (clúster), así como el capital organizacional, lo-

⁸ La competitividad sistémica se define como “...la formación y el desarrollo de los capitales de la competitividad que hacen posible un crecimiento sostenido a mediano y largo plazo del PIB per cápita”. Por tanto, se requiere el crecimiento de los diez capitales que la comprenden (empresarial, laboral, organizacional, logístico, intelectual, macroeconómico, comercial, institucional, gubernamental y social) en un contexto de economía abierta.

gístico e intelectual. Debe citarse que justamente este es uno de los aspectos que limitan la convergencia regional, la disponibilidad de infraestructura privilegiada a las entidades federales más desarrolladas y avocadas al comercio exterior.

A nivel externo se precisa de tratados y acuerdos comerciales, pero también de “programas activos de promoción industrial y articulación productiva”, se desarrolla el capital comercial. La política industrial precisa de alinear los esfuerzos de exportación, así como de prevenir y combatir las prácticas desleales. A nivel del sistema económico se requiere de fortalecer el marco institucional, reglas del juego claras, transparentes y equitativas, desarrollo del capital institucional y gubernamental. De igual forma el reducir los costos de transacción. Finalmente se tiene que en el nivel del sistema político-social es prioritario garantizar la seguridad pública, ello con el objetivo de fortalecer los incentivos para la inversión productiva, formación del capital social: la confianza.

En este sentido, para reactivar el crecimiento económico de México, resulta prioritario contar con una política económica que motive el mejor desempeño del sector industrial desde sus bases, por lo que es importante desarrollar una agenda en este sentido. Contar con un programa de transición integral es fundamental.⁹ En términos generales los primeros elementos a considerar son:

Un desarrollo equilibrado, que fortalezca tanto al mercado interno como la capacidad exportadora de las empresas nacionales y extranjeras que operan en el país.

Una nueva estrategia de desarrollo industrial es pertinente para fortalecer el mercado interno: la creación de empresas nacionales de alto valor agregado tiene un impacto positivo en la generación de inversión y empleo, disminuyendo la dependencia de capitales extranjeros.

El impulso al sector empresarial y al mercado laboral permitiría abatir de manera sustentable el problema de pobreza e inequidad en la distribución de la riqueza. La razón radica en que, sin aumentar impuestos ni presionar a las finanzas públicas, los desequilibrios se solventarían mediante una mayor producción de riqueza, la cual se distribuiría mediante mejores remuneraciones y prestaciones sociales.

Una nueva etapa de industrialización abre la posibilidad de propiciar equilibrios regionales: no únicamente beneficia a las empresas ya establecidas, también es la posibilidad de llevar nuevas unidades productivas a estados y municipios en donde no se cuenta con un número adecuado; en donde las personas se ven obligadas a migrar, vivir en pobreza o dedicarse a actividades informales de bajo valor agregado.

⁹ Villarreal propone 5 pilares: Programa macroeconómico, Programa de cambio estructural, Programa microeconómico, Programa de crecimiento sostenido y Programa de desarrollo participativo.

La industrialización tiene estrechos vínculos con la aplicación de tecnologías y procesos administrativos innovadores. Permite desarrollar otros sectores productivos, elemento que propicia la creación de diferenciales que integren a las industrias establecidas con aquellas encargadas de crear tecnologías innovadoras y que generan nuevos productos y servicios.

La competitividad y productividad son impulsadas por el desarrollo industrial, abren nuevos mercados, tanto por la alta calidad y bajo precio de los bienes nacionales, como por el incremento de la capacidad para satisfacer las necesidades de potenciales consumidores, tanto a nivel nacional como en otros países.

El aumento de la producción repercute en una mayor recaudación fiscal. Una elevación en la producción propicia más pago por impuesto sobre la renta. El incremento del empleo y los salarios conlleva a mayor consumo y con ello a una tributación superior por IVA. Todo esto sin la necesidad de modificar la tasa de dichos impuestos.

Lo descrito evita que se requieran alzas sistemáticas a los precios de combustibles y otros energéticos. El crecimiento económico es suficiente para dotar de mayores recursos al sector público.

La industrialización favorece al control de la inflación, el aumento de la productividad permite alcanzar una mayor oferta de bienes y servicios, elevar el pago a los trabajadores sin que ello cause un aumento de precios.

Para lograr la consecución de lo anterior es prioritario aplicar *cambios estratégicos*:

- En primera instancia deben impulsarse modificaciones que fomenten el incremento de la productividad del país. Una de las fundamentales es evitar que el precio de los energéticos se incremente solo por necesidades fiscales.
- Impulsar el desarrollo energético. Deben utilizarse esquemas de inversión en donde se aproveche la capacidad técnica y de financiamiento del sector privado, sin generar monopolios y oligopolios, manteniéndose la rectoría del Estado.
- En este sentido es relevante que México defina un programa económico que coloque al sector energético como columna vertebral del crecimiento, y en donde dicho proyecto permita que tanto el sector público como el privado contribuyan a gestar una nueva etapa de desarrollo del sector petrolero.
- Una situación similar ocurre para la generación y distribución de energía eléctrica, la cual es un insumo esencial para la actividad productiva nacional a la vez que un elemento que impulsa el bienestar de las personas.
- Otro aspecto es mejorar la infraestructura del país. Contar con caminos, puentes, nuevas vías de ferrocarril, puertos marítimos de mayor capacidad, así como con nuevos aeropuertos.

- Un gasto público eficaz en términos de crecimiento económico. La disminución del gasto corriente que no es prioritario, y el impulso a la inversión pública productiva que propicie crecimiento del sector real de la economía son esenciales.
- Propiciar la creación de planes de desarrollo industrial, tanto a nivel sectorial como regional, es una tarea central. Su ausencia ha provocado que la industria mexicana enfrente en condiciones de desventaja la competencia de países como China.
- Un brazo financiero que promueva el desarrollo industrial es primordial, para ello debe vincularse la industria con la banca de desarrollo. Su conjunción permitiría dar viabilidad económica a los proyectos industriales que se consideren estratégicos tanto para la coyuntura como para futuro económico y social de México.
- De igual manera es prioritario alcanzar un marco legal equitativo, uno en donde las empresas nacionales puedan competir en igualdad de circunstancias que sus contrapartes foráneas.
- Evitar la competencia desleal tanto en el exterior como en el mercado interno.
- El fomento a la creación de empresas proveedoras de insumos intermedios y bienes de capital.

La arquitectura institucional plantea un marco inicial para el desarrollo y ejecución de una Nueva Política Industrial, las modificaciones a los artículos 25 y 26 Constitucional lo plantean de manera puntual y específica que “el Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial con vertientes sectoriales y regionales”. Es decir que contendrá una visión de mediano y largo plazo. De igual manera, la Ley para el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, el Programa para Democratizar la Productividad y Programa de Desarrollo Innovador y la Ley para las Zonas Económicas Especiales, presentan oportunidades importantes que no se deben obviar ante el contexto de escaso crecimiento.

El objetivo fundamental debe ser incrementar el crecimiento económico y el bienestar social, de manera sostenible y con una visión de inclusión productiva, así como promover el fortalecimiento y creación de Cadenas de Valor Nacional y Globales, que incluso trascienda para lograr una nueva plataforma productiva en América del Norte y con ello sea posible transformar la realidad monoglobalizadora del país.

En este sentido, revertir la desindustrialización que se ha vivido en México es prioritario, forma parte del mecanismo para reemprender el camino del creci-

miento económico, al mismo tiempo que impulse la creación del valor agregado de otros sectores productivos del país, por lo que fomentar el crecimiento económico de México tiene como requerimiento ineludible al desarrollo industrial.

En el contexto de escaso crecimiento es fundamental que se propicie la creación de un Nuevo Modelo de Política Industrial para México, que promueva la “Producción Competitiva de Insumos Intermedios”, es decir que impulse la productividad y competitividad de las empresas nacionales, el fortalecimiento del mercado interno y del capital humano la generación de infraestructura y el financiamiento de la actividad productiva.

El resultado esperado es un aumento en el bienestar de la población, mediante la creación de empleos bien remunerados y con prestaciones sociales adecuadas, el camino a la distribución de la riqueza de una manera productiva, sin cargo al erario ni mayores impuestos.

VI. Bibliografía

- Banco Mundial. *Indicadores del desarrollo mundial*. Consultado el 20 de mayo de 2017 de <http://datos.bancomundial.org/indicador/FS.AST.DOMS.GD.ZS?display=graph>
- Bulmer-Thomas, V. (2000), *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). <http://www.inegi.org.mx/>
- Presidencia de la República (1995) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- Rodrik, D. (2011) *The Globalization Paradox*. Oxford University Press, Great Britain
- Romero, J. (2014), *Grandes Problemas, Los Limites al Crecimiento*, El Colegio de México, UNAM.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2002). Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006.
- Villarreal, R. (2002), *México competitivo 2020: un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo*, Editorial Océano.
- World Intellectual Property Organization (2017). Global Innovation Index 2017. Consultado el 15 de junio de 2017 de <http://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4193>
- Zebadúa, E. (1994) *Del plan brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana 1988-1994*. Revista Foro Internacional Vol. XXXIV, 4 (138) octubre-diciembre, 1994. El Colegio de México.

*Alicia Puyana Mutis**

La política de México frente al neoproteccionismo de Estados Unidos. Líneas generales de una política comercial de interés nacional

SUMARIO: I. Introducción II. Las diversas aristas de la crisis política actual III. El mundo según Trump y la realidad IV. La economía mexicana en el TLCAN V. La división de la sociedad mexicana frente a la imposición de Trump de renegociar el TLCAN VI. ¿La renegociación del TLCAN una oportunidad para revisar el rumbo de la economía nacional? VII. Referencias

I. Introducción

Pensar el porvenir de México, el eje del proyecto que inspiró este ensayo, implica visualizar el marco político y económico derivado de los principios políticos enunciados por el gobernante estadounidense. En efecto, la reivindicación de lo nacional y el debilitamiento del internacionalismo, el repudio a los acuerdos globalizantes se manifestó en el rechazo, prácticamente a todo lo ancho y largo del planeta, a las negociaciones del TTP y del PPIT. Refleja la emergencia de una atmósfera política distinta a la existente al terminar la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría y reflejada en el estado de bienestar y la cooperación internacional. También simboliza el fin de la aceptación del Consenso de Washington y el modelo de economía liberal de oferta.

* Profesora-Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLAC-SO), México.

La elección de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos y los primeros meses de su gobierno han impactado en diferentes maneras el ambiente político y económico mexicanos. Desde la campaña presidencial Donald Trump tomó a México como objetivo central de su ofensiva nacionalista amenazando con construir el muro fronterizo y abandonar el Tratado de Libre Comercio de Norte América, TLCAN, para impedir el acceso de personas y bienes de origen mexicano, culpables de la criminalidad y la pobreza que afectan a la sociedad estadounidense. México es el blanco de menor costo político si se le compara con China o cualquier otro país identificado por Trump como amenaza para la seguridad nacional de los EE.UU. Los exhortos del aparato político y económico mexicano, en respuesta a las coacciones de Trump, apelando a la unidad nacional y la defensa de la soberanía, parecen débiles tras haber defendido el neoliberalismo económico, el TLCAN y la globalización y desdibujado aquellos elementos políticos, sociales y culturales que por décadas sirvieron de pilares del desarrollo nacional registrado al menos desde los años cuarenta a inicios de los ochenta.

Este capítulo revisa los elementos de la política del nuevo gobierno estadounidense que más afectan la relación bilateral y la economía mexicana. Para ello el trabajo se divide en las siguientes partes: en la primera aborda las diferentes aristas de la crisis sistémica revelada en la elección de Trump y otros fenómenos políticos en el mundo. La segunda sección analiza el estado actual de la economía y las manifestaciones políticas de esta de rechazo, por una aparte, al sacrificio, en aras de mayor crecimiento, de amplios márgenes de soberanía nacional en temas importantes de política económica y, por la otra, a las medidas de austeridad y a la socialización de los costos de la crisis de 2008. La tercera sección analiza las propuestas de política de Trump, relacionadas con el comercio, la generación de empleo e ingresos, la migración y la seguridad nacional y cómo en todos estos puntos señala a México como el mayor peligro a Estados Unidos. Contrasta las verdades alternativas con la realidad tratando de vislumbrar de este contraste cuáles pueden ser sus reales intenciones y cuáles pueden ser las consecuencias para México. El apartado cuarto repasa los factores detrás de la trayectoria de la economía mexicana durante el TLCAN más relacionadas con el comercio exterior e indica que no ha sido México el país ganador si no los Estados Unidos y que la economía mexicana la dependiente de la estadounidense al contrario de lo alegado por Trump. La sección V analiza las respuestas de amplios y diversos sectores e ilustra la división profunda entre los que defienden el estado de cosas actual y proponen la intensificación de la liberalización y la supranacionalidad mientras que otros aspiran a la reforma de acuerdo y del modelo económicos vigente con políticas sectoriales y protección al trabajo nacional. Finalmente, la sección VI, propone a la luz del análisis de las secciones anteriores, vías de acción que aúnan la revisión de la inserción de la economía mexicana en la nacional, derivada de un cambio realista del rumbo de la economía nacional en línea con recomendaciones de académicos connotados, con las exigencias sociales de muchos países y las recomendaciones de organismos multilaterales.

II. Las diversas aristas de la crisis política actual

El Brexit, el ascenso de Donald Trump a la presidencia estadounidense, el avance de Le Pen en la primera y segunda vueltas electorales en Francia, el fortalecimiento de partidos de ultra derecha en varios países de Europa y el establecimiento de gobiernos abiertamente antidemocráticos en Polonia y Hungría (desafiando los principios políticos fundacionales de la Unión Europea), si bien son distintos en más de un sentido, comparten varios aspectos: las crisis de los principales partidos políticos, abandonados por sus electores, el rechazo del *statu quo* político, intelectual y empresarial, y de las doctrinas económicas hegemónicas de los últimos treinta años (ya se les llame globalización o neoliberalismo económico), y el repudio hacia los refugiados a quienes se culpa de la pobreza, la violencia y la pérdida de identidad.

Estas ideologías constituyen la faz política de la crisis económica que estalló en 2007 y cuyas repercusiones aún se hacen sentir: bajo crecimiento, menores inversiones productivas, estancamiento de la productividad y de los salarios reales, concomitantes con la caída de los pagos a la mano de obra en la distribución funcional de los ingresos, por no mencionar la intensificación de la desigualdad en los países desarrollados, la *latinoamericanización* del mundo desarrollado (Palma, 2011). Paradójicamente, en años recientes, en América Latina, la desigualdad disminuyó un poco, aunque no ha perdido su título de ser la más desigual del mundo y en México la concentración del ingreso se ubica por arriba de los niveles de 1980.

Así como la crisis de 2008 puso en tela de juicio los fundamentos de la teoría económica que habían cimentado el modelo del crecimiento internacional global de los últimos treinta y cinco años, el Brexit y Trump, entre otros, hacen evidente la crisis de democracia liberal y la economía neoliberal (Bauman, 2016), de la doctrina socialdemócrata, del New Labor y el declive de la tercera vía, así como el ocaso progresivo del apoyo incondicional a la globalización (Rodrik, 2017). Para algunos es el inicio del fin de la *Pax Americana* o hegemonía estadounidense establecida después de la Segunda Guerra Mundial y del orden mundial que surgiera a partir de entonces (Roubini, 2017). Para Trump, son inaceptables los costos de mantener la *pax americana*, el orden mundial establecido bajo la hegemonía estadounidense. Para justificar su posición califica la OTAN de entidad obsoleta y a sus miembros polizontes, gorriones acomodaticios. Por ello, la estrategia óptima sería la proliferación nuclear en Japón y Corea, con Estados Unidos que, como “el líder de la manada (nuclear)” mantendrían el liderazgo sin sufragar los costos inherentes (Trump 2017). Desde esta perspectiva, Donald Trump no es aislacionista. Busca controlar el orden mundial en sus términos: reforzando los elementos militares de la política de seguridad internacional y eliminando los de paz mundial y cooperación internacional que inspiraron los acuerdos de Yalta para sellar la paz después de la Segunda Guerra

Mundial. Al describir las negociaciones en Malta, expresó: “El único objetivo supremo para el futuro, que hemos discutido individualmente para cada nación y para todas las Naciones Unidas, se puede resumir en una palabra: Seguridad. Y eso significa no sólo la seguridad física que proporciona seguridad frente a los ataques de los agresores. Implica también seguridad económica, seguridad social, seguridad moral, en una familia de Naciones” (Roosevelt, 1944). Para el presidente... “un elemento esencial de la paz es un nivel de vida decente para todos los hombres, mujeres y niños en todas las naciones. La libertad del miedo está eternamente ligada a la libertad de la necesidad. Todos nuestros aliados quieren libertad para desarrollar sus tierras y sus recursos, para construir la industria, para aumentar la educación y las oportunidades individuales, y para elevar los niveles de vida (Roosevelt, 1944 *traducción propia*). Desprovisto de estos elementos el orden mundial es solo dominación.

La globalización ha dejado clara la contradicción entre la democracia, que proclama la igualdad entre todos los seres humanos, y el capitalismo que ratifica la desigualdad, la desigualdad en la riqueza que garantiza la acumulación de capital y el crecimiento económico. El goteo dará cuenta de la pobreza. Si la propiedad es la base de la libertad, la concentración de la riqueza impide la igualdad de la libertad y de su ejercicio. Por ello, debe preocupar la inclinación de Trump en favorecer el gran capital, evidente en la composición de su gabinete y en las iniciativas de política fiscal, salud, educación y de construcción de infraestructura.

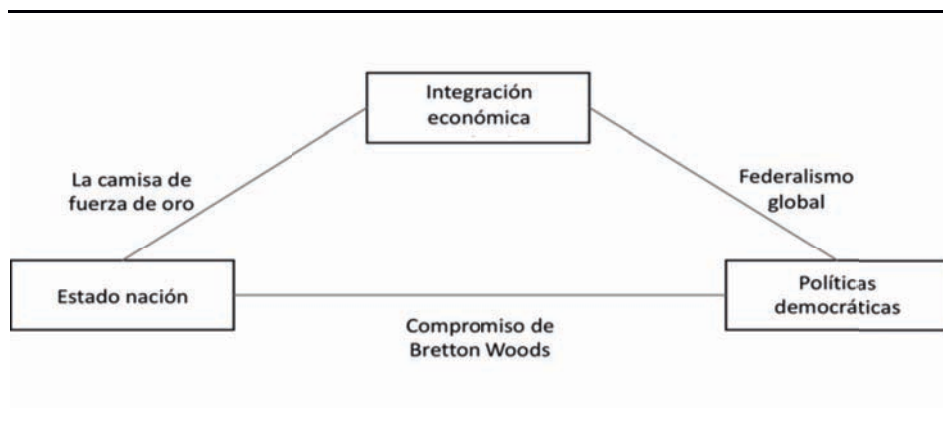
El conflicto entre democracia y economía liberal emana de la contradicción entre la libertad de poseer e intercambiar en el mercado y la libertad de ser iguales entre pares. La economía privilegia la primera y relega la segunda y demuestra molestia con la necesidad de distribuir el ingreso para garantizar la democracia (Radford 2016). El mismo autor añade que el principio de la asignación eficiente en condiciones de escasez rechaza toda intención de redistribución para compensar a los perdedores, actitud consistente con Lucas (2004), para quien “Una de las tendencias más dañinas a una economía sólida, la más seductora y, en mi opinión, la más tóxica, es concentrarse en cuestiones de distribución”. La inherente tendencia a la concentración del ingreso y de la riqueza del capitalismo y la renuencia a la distribución abonaron el terreno al rechazo de los votantes a los candidatos o los programas que preservaban el status quo (*Ibidem*)

Todo ello condujo a la metamorfosis de la economía, que pasó de ser una ciencia social a una disciplina esterilizada que subordina el Estado y la sociedad a los dictados del mercado. Al excluir del análisis económico el poder y a fin de mantener la eficiencia de Pareto, se justifica “el rechazo de toda herejía, en cualquier forma organizada, es decir, de cualquier cosa que parezca amenazar el carácter sagrado de la propiedad, las ganancias, las convenientes políticas de aranceles o el presupuesto equilibrado, o la implícita simpatía por los sindicatos, la propiedad pública o los pobres” (Galbraith, 1974: 239). Así, añade el autor, “... se convierte la teoría económica en una disciplina no política, destruyendo en el proceso la teoría neoclásica y su relación con el mundo real” (Galbraith, 1974: 240). Este dis-

tanciamiento del mundo real despojó a los economistas y políticos de la posibilidad de entender el mundo y la voluntad del electorado y mantener la democracia.

La economía neoliberal y los programas políticos de la tercera vía, con su modelo del lado de la oferta y el mito de la derrama económica, intensificaron la innata tendencia del capitalismo a la concentración de la riqueza y, al eliminar los mecanismos de distribución y las medidas compensatorias, ampliaron el universo de los perdedores, fundamentalmente los trabajadores, y redujeron el de los ganadores multiplicando sus ganancias. Este desequilibrio es uno de los efectos de la síntesis del liberalismo de mercado de Reagan-Thatcher y del individualismo social con políticas socialdemócratas de distribución. En estas doctrinas el enfoque para atacar la desigualdad y evitar la desintegración social se basó en el mercado. El lema de los partidos socialdemócratas en Europa y aquellos a la izquierda del centro en otras latitudes fue “igualdad de oportunidades para todos” al tiempo que impulsaban reformas en los sectores educativo y de salud inspiradas en el mercado. La crisis de 2008 evidenció la magnitud de la degradación de la mano de obra, los salarios se congelaron y la movilidad social se ralentizó, mientras que los servicios se deterioraron y el endeudamiento de las familias evitó el aún más grave deterioro de los salarios. La disciplina fiscal o consolidación fiscal se convirtió en austeridad permanente, acentuando los efectos de la contracción de la economía, exacerbando la desigualdad y profundizando el descontento social. La economía neoliberal agudizó el conflicto entre democracia y capitalismo dio luz verde al fatal trilema de la economía mundial: “la incompatibilidad entre democracia, soberanía nacional e integración económica global: podemos combinar dos de ellas pero nunca tener simultáneamente las tres” (Rodrik 2017, traducción propia), ver diagrama 1.

Diagrama 1
El trilema político de la economía mundial



Fuente: tomado de Rodrik, D. (2017).

Independientemente de si el diagrama refleja fielmente la realidad, sí llama la atención a los conflictos revelados por el Brexit y la elección de Donald Trump y su agenda sobre el comercio y las relaciones internacionales. Se ha rechazado sometimiento de las políticas nacionales a los dictados del comercio y del capital transnacionales codificados en acuerdos comerciales multilaterales, bilaterales o pactos tipo TTP que trascienden los meramente comerciales y que, según el ex secretario del tesoro del Reino Unido, A. Darling, reemplazan el “clásico modelo keynesiano, en el que los gobiernos apoyaban las economías fue sustituido por la austeridad” (Darling 2017), sustitución que el autor considera exigida por el avance de la globalización del capital financiero. El resultado de esa camisa de fuerza ha sido una década de caída de los niveles de vida, de los salarios y de la seguridad económica, que condujo al Brexit y a Trump (*ibidem*), en los países en donde el neoliberalismo avanzó más.

III. El mundo según Trump y la realidad

Estados Unidos la víctima de la globalización

En una anacrónica visión de la realidad, el discurso de toma de posesión de Trump bosqueja una sociedad estadounidense que, sitiada y debilitada por el hostigamiento de enemigos internos y externos, perdió su rumbo, su hegemonía militar, su fortaleza económica y tecnológica, la riqueza de su clase media y, por la migración su identidad cultural, en fin su *destino manifiesto*. Las escuelas, llenas de dinero, privan a los niños y a los jóvenes estadounidenses del conocimiento, mientras que la infraestructura colapsa y las fábricas se oxidan. La inmigración, conformada por criminales y terroristas, desangra la nación y la globalización destruye el tejido social al arruinar al sector productivo mediante la exportación de los empleos.

En su discurso inaugural (Trump 2017) el presidente afirmó “*la protección conduce a una mayor prosperidad, y para “recuperar la grandeza de los Estados Unidos” hay que “comprar lo hecho en Estados Unidos por trabajadores estadounidenses”*. Su preferencia por el proteccionismo, *mediante* aranceles, lo llevó a rechazar la oferta china de reducir la sobre capacidad productiva en acero aprobada por el secretario de Comercio y a exigir se impongan aranceles¹ (Financial Times 27 2017). *Barreras arancelarias y propuestas ultranacionalistas integran la ecuación*

¹ Según un informe de Axios, no desautorizado por la Casa Blanca, en una reunión de gabinete para discutir las sanciones a China por el dumping del acero, Trump exclamó: ‘Tariffs. I want tariffs.’ And what do they do? They bring me Intellectual Property. I can’t put a tariff on Intellectual Property ...’ I want tariffs. And I want someone to bring me some tariffs.’ Accesible en: <https://www.axios.com/exclusive-trump-vents-in-oval-office-i-want-tariffs-bring-me-some-tariffs-2478121273.html>

gubernamental del nacionalismo económico que, basado en un realismo alternativo, no deja espacio para hablar de la crisis de 2008 ni de la devastación causada por la desregulación financiera y las enormes fusiones, todo lo cual causó el dominio de las grandes corporaciones y el capital financiero en la economía mundial, la consolidación de las cadenas globales de valor y la consecuente exportación de puestos de trabajo.

Actualmente, la economía estadounidense crece a un ritmo más rápido que cualquier otra economía de similar desarrollo; el número de personas que reciben seguro de desempleo, 1,2 millones en 2015, es 70% menor que en 1996, y sin duda desde 2008-2009. Con apenas 4,4 % de desempleo en julio de este año, la economía se aproxima al pleno empleo, a juzgar por el hecho de que los salarios han aumentado y por fin se acercan a los de 2007. En estas condiciones no hay margen un crecimiento intensivo en mano de obra. En Economías como la estadounidense, en la etapa post industrial, los sectores generadores de empleo son los intensivos en conocimiento y los servicios especializados de alta calidad y especializado, y no los fabriles. Qué significa entonces “traer nuestro empleo de regreso a casa”. ¿Más empleo o más producción con mayor productividad, mayor intensidad de capital en el proceso productivo y menos empleo por unidad de producto? ¿Eliminar empleos en México y sustituirlos por robots en Detroit? Muy probablemente esto último.

Ciertamente, el gabinete del presidente Trump no se caracteriza por simpatías hacia los trabajadores si no por cercanía con los grandes capitales y los magnates financieros. El secretario de comercio no es un adalid de los trabajadores ni defensor de la renta del trabajo, el salario mínimo o los sindicatos. Trump estructura su gabinete económico con oficiales de corporaciones de Wall Street y ha elegido el camino consistente en dismantelar reformas previas al sistema financiero, aquellas aprobadas tras la crisis de 2008. En efecto, no se trata de una agenda que favorezca a los trabajadores ni a la clase media, como lo han concluido expertos al analizar las ideas expuestas el 30 de agosto de 2017 sobre su política fiscal (Foroohar R., 2017).

Los problemas de la economía estadounidense, además del crecimiento de la desigualdad tienen que ver con la desaceleración de la productividad desde mediados de los años noventa y que en los últimos 10 años ha registrado un crecimiento mediocre no superior al 1% anual (The Conference Board 2017). El menor crecimiento de la productividad y del PIB total, repercute, en mayor medida que el comercio, en el deterioro salarial y en la generación del empleo.

El debate sobre los efectos del TLCAN en la economía y el empleo estadounidenses ha sido intenso y politizado desde el inicio de las negociaciones e ilustra la división de la teoría económica entre la vertiente que asume que el libre comercio eleva el ingreso de todos los participantes y maximiza los beneficios generales cuando se organiza según Ricardo entre los países más distantes en términos de dotación de factores, según lo cual el TLCAN sería el arreglo comercial óptimo ya que procuraría la más eficiente especialización inter industrial, los más

elevados crecimientos de la productividad y del empleo así como la expansión, en todos los participantes, de los sectores transables, los que jalonarían el crecimiento de toda la economía. Por el otro lado está la percepción estructuralista y otras escuelas que pone en duda tales afirmaciones, reconoce que la apertura comercial genera perdedores y ganadores por desplazamiento de una actividades por otras y propone fomentar el cambio estructural y la ubicación del capital y la mano de obra en las actividades de mayor crecimiento de la productividad, más tupida red de encadenamientos y demanda de tecnología. Se alegaba entonces y alega hoy que habría en los Estados Unidos pérdidas de empleo por dumping laboral y ambiental. El formidable crecimiento del comercio intra industrial antes que inter industrial, esto es de la maquila, sugiere que "... las ganancias en eficiencia no son de tipo *ricardiano*, basadas en salarios bajos, si no *smithsiano*, en el sentido que el TLCAN amplió la escala del mercado y permitió los rendimientos crecientes derivados de la intensa especialización" (Burfisher, et al 2001). Es indiscutible el descenso del empleo en las manufacturas, en los Estados Unidos, y que éstas han retrocedido en la generación de valor agregado nacional. Pero es la evolución normal de toda economía a medida que se eleva el ingreso total y per cápita y cambia la estructura de la demanda hacia bienes no esenciales y hacia manufacturas y servicios sofisticados (Chenery y Syriquin 1CCC Rostow XXX). Desde la instrumentación del TLCAN, el empleo manufacturero en los Estados Unidos descendió en unos 5 millones al tiempo que producto ascendió en 800 millardos de dólares. No toda esta caída es atribuible al comercio y menos exclusivamente al intercambio con México. El factor más importante en el descenso del empleo manufacturero es el avance de la productividad y el cambio tecnológico. Se estima que *durante* el TLCAN, que no *por* el TLCAN, la pérdida neta de empleo manufacturero atribuible al comercio es inferior al 0.5 por ciento de la pérdida total.

México: el mayor enemigo de los EE.UU.

Más allá de que Trump pueda o no cumplir cabalmente su agenda de *nacionalismo económico*, queda claro que pretende llevar a la práctica la visión definida en su discurso de toma de posesión: "Las decisiones sobre comercio, impuestos a la inmigración y asuntos exteriores solo se tomarán en beneficio de los trabajadores estadounidenses y las familias estadounidenses" (Trump, discurso de toma de posesión). Las tres cuestiones seleccionadas por Trump comprenden varios temas que generan conflictos internos y externos.

C Comercio empobrecedor. Propende Trump arreglos comerciales justos y de que satisfagan el interés nacional, mediante la imposición de tarifas e impuestos de frontera. Otros instrumentos, como la penalización de la manipulación del tipo de cambio quedan en segundo plano amén que no se menciona el crecimiento de la productividad, salvo las medidas de desregulación la economía, desde el mercado de capitales hasta el medio ambiente, pasando por el petróleo.

Se recurriría a represalias en contra de las prácticas comerciales injustas ejercidas en contra de los intereses estadounidenses por países con economías no de mercado y países con prácticas comerciales corruptas y no transparentes. Los puntos principales de la nueva agenda gubernamental quedan definidos en una versión preliminar de la “agenda anual de política comercial” del Representante Comercial de los EE.UU. (Consejo de Relaciones Exteriores 2017).

A fin de proteger los intereses nacionales, Trump prometió renegociar bilateralmente los acuerdos comerciales multilaterales o bilaterales, en especial el TLCAN, en su opinión “el peor acuerdo jamás firmado”. En medio de las negociaciones en curso, ha renovado sus amenazas de terminar el acuerdo, tal como protestó contra el TPP, dejando ver el fin de la estrategia para promover la integración económica como manera de prevenir el resurgimiento de los sentimientos nacionalistas y los violentos conflictos de interés. Esa era la idea detrás de la construcción de la Unión Europea y los mega proyectos comerciales: el TPP y el TTIP, que fueron los instrumentos para consolidar la supremacía geopolítica de los EE.UU., y restaurar el equilibrio político interrumpido por el surgimiento de China como principal actor político y económico. Además, Trump pretende evadir la OMC al considerarla una institución medieval donde la tiranía de la mayoría imposibilitó la imposición de una hegemonía estadounidense (Lamy, 2003). De hecho, parece que el gobierno de Trump no estará totalmente en contra del libre comercio y que está buscando volver a articular reglas comerciales con las cuales “defender la soberanía nacional de las reglas comerciales y hacer cumplir las leyes comerciales estadounidenses” (Consejo de Relaciones Exteriores 2017).

Los impuestos parte de la nueva política comercial

Trump había propuesto un impuesto de ajuste fronterizo para compensar el impuesto al valor agregado (IVA) de algunos países. El IVA ha sido erróneamente descrito como un impuesto injusto a las importaciones. Esta idea ha pasado a segundo plano y no se mencionó en el esquemático anuncio sobre la reforma fiscal de agosto 27 de 2017. En segundo lugar, propone la revisión del impuesto corporativo a fin de derogar la Ley Dodd-Frank y enmendar la Norma Volcker. Estas medidas favorecerían a los grandes capitales y pondrían en peligro la estabilidad económica al recrear las condiciones que derivaron en la crisis de 2008.

La pregunta es puede el presidente denunciar el TLCAN (u otros acuerdos comerciales). Aparentemente sí puede hacerlo, según la constitución política estadounidense, los poderes que le ha transferido el congreso durante más de un siglo “para imponer aranceles o cuotas de importación y regular el comercio exterior por otros medios,” (Nolan et al 2016: p 12). Además, están las previsiones del TLCAN. Capítulo 22 del TLCAN que abre las compuertas para que cualquier país signatario proteste el acuerdo previa nota escrita seis meses antes a los otros países miembros. En ejercicio de su autoridad sobre

asuntos exteriores, un presidente podría notificar la cancelación del acuerdo a Canadá y México. Por otra parte, "...la Sección 201 de la Ley de Aplicación del TLCAN (firmada el 8 de diciembre de 1993), permite al presidente imponer "gravámenes adicionales", previa consulta con el Congreso (Ibídem) . Queda claro que solo implica consultar al congreso que no lograr la. "Bastaría para cumplir con este requisito que el Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR) y otros miembros del gabinete se reúnan con el Comité de Finanzas del Senado y el Comité de Medios y Vías de la Cámara, eso debería ser suficiente" (Nolan et al 2016). Según estos autores, únicamente la derogación de las leyes que transfirieron poderes comerciales al presidente, podría evitar que Trump, de decidir hacerlo, proteste el TLCAN. Ese sería un largo y arduo proceso legislativo que podría tomar años. En el Diagrama No 2 se ven los poderes parciales y los casi totales del presidente en temas comerciales. Entonces, en términos legales el poder presidencial es casi absoluto, según los expertos del Peterson Institute arriba mencionados.

La migración un asunto de seguridad nacional

Negando que la migración eleva el potencial económico, sólo reitera un impacto negativo sobre los salarios los estadounidenses y lo vincula con la migración y su prejuicio que los mexicanos que migran a los Estados Unidos son terroristas, personas violentas, violadores o narcotraficantes. Todo ello resuena en la urgencia por construir un muro en la frontera sur y en la controvertida orden ejecutiva de prohibir la migración desde siete países musulmanes. La postura en migración es complemento necesario del proteccionismo económico. La criminalización de los inmigrantes evoca la postura hacia las comunidades afroamericana y latina afincadas en los Estados Unidos.

Conflictos en relaciones internacionales o seguridad nacional

En esta área Trump ha identificado conflictos con China, una potencia emergente con la capacidad de desafiar la supremacía estadounidense en el Pacífico. Además de los conflictos en Medio Oriente, Corea del Norte e Irán, entre otros, están los reiteradamente nombrados: el narcotráfico y el flujo de inmigrantes, percibidos como terroristas en potencia. El lema es "... para sacar a los pandilleros, capos de la droga y delincuentes" (Trump, 2017). El equipo de seguridad nacional del presidente Trump replica la postura militarista del gobierno, confirmada por los grandes aumentos para el rubro militar en el presupuesto proyectado. El presidente Trump, mediante conversación telefónica con el presidente Peña, ofreció desplegar a soldados estadounidense a fin de contener a los "bad hombres" mexicanos. El ofrecimiento se deriva de la percepción del presidente Trump de que las autoridades civiles y militares mexicanas no son capaces o no quieren hacer su trabajo, sugiriendo que el Estado

mexicano es un Estado fallido. Que México está plagado de bad hombres y que constituye una amenaza para la seguridad nacional estadounidense.² Que reitere que este calificativo en vísperas de la sesión de negociaciones del TLCAN a celebrarse en México, ilustra su deseo de usarlo como arma negociadora y que usaría este argumento para, de acuerdo a la constitución, protestar el pacto, si no recibe de los negociadores mexicanos las concesiones que el presidente Trump considera justas para su país.

El TLCAN, un arreglo comercial no ventajoso para los EE.UU., ¿en serio?

Según Trump candidato y Trump siete meses presidente, el TLCAN es el acuerdo comercial más dañino a los intereses estadounidenses jamás firmado. Es resultado de la astucia de los negociadores mexicanos que lograron compromisos perjudiciales a los intereses nacionales de los estadounidenses y que hoy se niegan a negociar, se “han puesto duros” Trump (2017 b). Una y otra vez señala a México como único culpable (no menciona a Canadá) de haber engañado a los EE.UU. durante las negociaciones. Nada podría estar más lejos de la verdad. Esa falsificación del acuerdo exige una descripción objetiva del proceso de negociación y una breve ilustración de la trayectoria de la economía mexicana desde el TLCAN a fin de demostrar que las críticas de Trump son malintencionadas y pretextos para imponer una nueva ronda de negociaciones en condiciones extremadamente desventajosas para México.

La verdad dista mucho de la afirmación de que los negociadores estadounidenses del TLCAN aceptaron concesiones perjudiciales a los intereses de su país. Para concretar el acuerdo, México participó de un juego de negociación a dos bandas marcado por profundas asimetrías derivadas de: a) el diferente nivel de desarrollo económico de ambos países y su peso divergente en el mercado regional; b) las diferencias en el modelo económico de cada país y la brecha con el modelo implícito en el acuerdo; c) la distinta utilidad subjetiva asignada a la alternativa de no acuerdo, y d) las diferencias en los procesos y las tradiciones de formación de instituciones. En palabras de Alessina (2006), la guerra de desgaste, la crisis de la deuda (1982), fue la oportunidad para reforzar las reformas macroeconómicas más radicales, liberalizar la economía, privatizar las empresas del sector público, excepto PEMEX y la electricidad, y sumarse al GATT, aun cuando

² En medio de la tragedia del huracán Harvey, el 27 de agosto de 2017 Trump declaró: “With Mexico being one of the highest crime Nations in the world, we must have THE WALL. Mexico will pay for it through reimbursement/other” y el mismo día añadió “We are in the NAFTA (worst trade deal ever made) renegotiation process with Mexico and Canada, both being very difficult, may have to terminate <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/901802524981817344?lang=en>.”

estos aspectos no estuvieran en la base de la crisis. El presidente Salinas (1988-1994) y la élite política y tecnócrata en el poder, consideraron la firma de un acuerdo de libre comercio con los EE.UU. como el instrumento para poner en marcha reformas irreversibles y modernizar tanto a la economía como a la sociedad mexicana. El paso firme hacia las reformas aumentaría la estabilidad y la confianza de los inversionistas, garantizando así el flujo de capital necesario para mantener el crecimiento económico (Ros, 1994).³ Por ende, a los ojos del gobierno mexicano no había alternativa real al TLCAN, y los negociadores estadounidenses lo tenían perfectamente claro. En consecuencia, México necesitaba ofrecer mayores concesiones como resultado de la menor utilidad subjetiva asignada a la alternativa de “no acuerdo” para México (Wonnacott 1994). México, la economía más pequeña y el Estado más débil, tuvo la iniciativa de iniciar las negociaciones; fue el actor demandante, el que buscaba un paraíso para sus exportaciones y se mostró dispuesto a negociar la reciprocidad con una apertura aún mayor de su economía tras poner en marcha una liberalización unilateral de gran alcance y unirse al GATT (Drache, 2001).

¿Cuáles fueron los objetivos e intereses de los EE.UU. detrás del TLCAN? El país más grande (en 1994 su economía era 17 veces más grande que la mexicana) señala que no hubo cambios relevantes en los precios ni ganancias derivadas de la especialización debido a los cambios marginales en los aranceles, porque prácticamente todas las exportaciones mexicanas ingresaban a los Estados Unidos, prácticamente libres, con un arancel promedio de 4%. Las exportaciones de los EE.UU. a México enfrentaban barreras arancelarias y no arancelarias mucho mayores, por ello México concedió desgravaciones efectivas y preferencias arancelarias mucho mayores a las que Estados Unidos le Concedió (Puyana y Romero, 2009 y USITC, 2003) Así, el interés estadounidense era extraer de México, además de un recorte drástico de todas las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, todas las concesiones que México estuviese dispuesto a otorgar. Y el país estaba preparado para pagar todos los costos con tal de sellar el acuerdo (Heillemer, 1991). Estos incluían incentivos comerciales, no comerciales e incluso no económicos, todo para que los Estados Unidos aceptaran firmar un acuerdo de libre comercio con México. Por ejemplo, se acordó en 1990, que “México no sería tratado como país en desarrollo en las negociaciones, es decir, que no recibiría un trato preferencial en cuestiones como los períodos de transición para eliminar los aranceles” (Maxwell, 2000). México garantizó a los Estados Unidos mayores preferencias arancelarias que las que el país recibió en el primer año del TLCAN, 50% de las ventajas arancelarias en el

³ Bhagwati expresó una ríspida opinión sobre las razones y la urgencia de los negociadores mexicanos de concretar el acuerdo: los arquitectos mexicanos del TLCAN tienen un punto de vista que los alienta a ver los problemas desde un prisma propio del norte del Río Bravo. Quedaron impresionados con los EE.UU. y quisieron emularlos. Dijeron: “A los EE.UU. les va bien. Si nos unimos a Norteamérica, se acabarán nuestros problemas”, Bhagwati, Jagdish N., *El Financiero*, 22 de noviembre de 1999, p. 24.

mercado estadounidense se perdieron debido a acuerdos comerciales que los Estados Unidos firmaron con países con una oferta de exportación similar a la de México. Ya que la economía mexicana estaba más protegida y regulada, México tuvo que hacer grandes ajustes en forma de “pagos compensatorios” en calidad de cuotas de ingreso en “nuevas temáticas” que posteriormente se incluyeron en el acuerdo, a saber, el comercio de servicios, las regulaciones y la protección de los derechos de propiedad intelectual y la inversión extranjera, consideradas la joya de la corona obtenida por los EE.UU. (Drache, 2001). Además, el TLCAN fue pionero en solución de diferencias entre inversionistas y el Estado, posteriormente incorporada a la Ronda de Uruguay en el marco del GATT y que permite a las empresas privadas demandar a los Estados por políticas presuntamente dañinas a sus intereses. Asimismo, México liberalizó a toda prisa y de manera integral la agricultura, y aceptó que los Estados Unidos preservaran el estímulo de su ley agrícola, que causaría un efecto dumping o pérdidas para los campesinos mexicanos de hasta \$13.000 millones de dólares en precios constantes de 2005 (Wide, 2009), y se calcula que por lo menos 5 millones de trabajadores del campo abandonaron el sector, mientras que las importaciones (todas de origen estadounidense) de productos de consumo básico en México (maíz, frijoles, cebada, arroz, soya, entre otros) aumentaron 50%, algunas incluso casi 80%, lo que implica la grave corrosión de la seguridad alimentaria nacional. Además, México absorbió todos los costos de los cambios institucionales exigidos por el TLCAN y adoptó los esquemas norteamericanos. Así, el TLCAN no tuvo costo alguno para los Estados Unidos (Clinton, 1997). En este contexto, el incremento de las exportaciones mexicanas en el marco del TLCAN es más una consecuencia, por una parte, de la revaluación del dólar más que de la reducción arancelaria a favor de México y, por otra, del creciente contenido importado de las exportaciones de manufacturas mexicanas (USITC, 2003).

Tabla 1
Principales amenazas a la seguridad nacional, el bienestar y la prosperidad de los EE.UU., según el presidente Trump

	NAFTA		Central America	European Union	North Korea	ISLAMIC STATE			CHINA	JAPAN	NATO	Germany
	Mexico	Canada				IRAN	SYRIA	IRAQ				
FOREIGN AFFAIRS												
SECURITY	X				X	X	X	X	X	X	X	
TERRORISM	X					X	X	X				
MIGRATION	X		X			X	X	X	X			
HOME SECURITY												
DRUGS	X											
VIOLENCE	X				X	X	X	X				
EMPLOYMENT	X	X		x					X			
CURRENCY MANIPULATION									X	X		X
VALUE ADDED TAX	X	X	X	X					X	X		X
TRADE DEFICIT	X								X	X		X

Fuente: Elaboración propia, basada en la lectura de los discursos y declaraciones de Donald Trump entre enero y noviembre 2016.

México el mayor enemigo de la seguridad nacional estadounidense

La Tabla 1 muestra la matriz amenazas a la seguridad nacional y países culpables, identificados por el presidente Trump en sus discursos.

Como se colige de la Tabla No 1, en México, según Donald Trump, el candidato y el presidente, se funden en uno solo, los tres mayores enemigos de la seguridad nacional estadounidense: le déficit comercial y la migración, responsables del deterioro económico, la pérdida de estatus de la clase media y la intensificación del terrorismo y la criminalidad en los Estados Unidos. Con esa síntesis bien puede a la constitución, artículo No. 1 o a las leyes de 1917 y 1974, secciones 122 y 301 sobre política comercial en tiempos de guerra o de emergencia económica internacional, así como las normas de 1962 y la ley de 1993 reglamentando el TLCAN. Y como dicen Nolan et al (2016), arriba mencionados, nada puede evitar que lo haga.

Diagrama 2
Alcances del poder del presidente estadounidense en política relaciones comerciales internacionales

Poder presidencial sobre comercio exterior. Síntesis de las normas vigentes del sobre el		
Nombre de la norma	Origen de la Jurisdicción	Poderes presidenciales
Acuerdos comerciales		
Le de Implementación del TLCAN en 1993	Acuerdos de desgravación arancelaria	Declaratoria para imponer aranceles de Nación más Favorecida a las importaciones de Canadá y México
	Compromiso sobre nivel general de concesiones de México y Canadá	Imponer, previa consulta al congreso, gravámenes adicionales a las importaciones de México y Canadá
Estatutos limitados		
Expansión comercial del acta de 1962, sección 232 (b)	Investigar los efectos negativos de las importaciones a la seguridad nacional	Imposición de tarifas o cuotas compensatorias del impacto negativo
Ley de 1974, sección 122 sobre comercio con	Elevados y graves déficits en la balanza de pagos de Estados Unidos	Imposición de tarifas hasta del 15 por ciento o restricciones cunatitativas, por hasta 150 días contra uno o más países con grandes superávits en labalanza de pagos.
Acta comercial de 1974, sección 301	Si un país extranjero niega a los Estados Unidos sus derechos establecidos en los tratados de libre comercio o realiza cabo prácticas comerciales injustificables, irracioanles o discriminatorias	Imponer, a discreción presidencial represalias, inclusive aranceles y cuotas
Estatutos cuasi ilimitados		
Ley Comercio Enemigo de 1917	Durante tiempos de guerra	Toda medida sobre comercio internacional más el poder de congelar y de confiscar todo tpo de activos de propiedad extranjera
Ley de Poderes Emergencia Económica Internacional de 1977	Emergencia nacional	Toda medida comercio internacional más el poder de congelar y de confiscar activos de propiedad extranjera de todo tipo

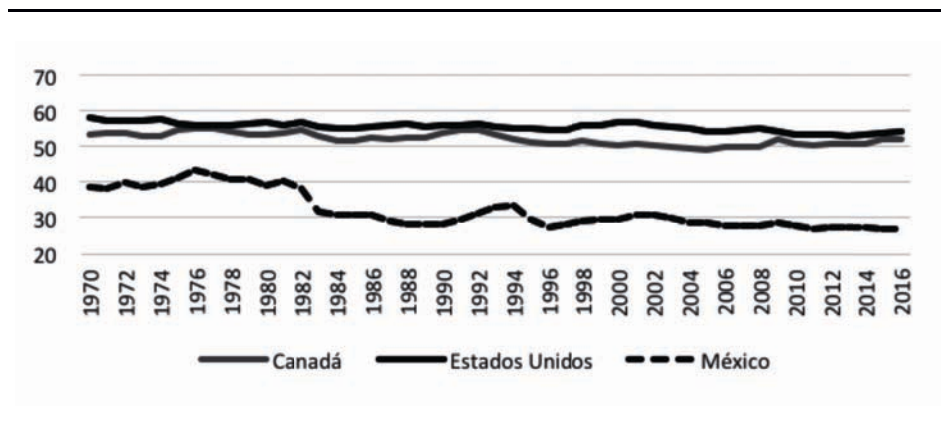
Fuente: Tomado de Nolan, M. et al (2016: 6), traducción propia.

IV. La economía mexicana en el TLCAN

Ciertamente, la liberalización económica mundial fue demasiado lejos, en especial en lo que respecta a la desregulación financiera, las grandes fusiones corpo-

rativas que nulifican el mercado y la siempre creciente transferencia de centros de toma de decisiones del ámbito nacional a las entidades supranacionales no elegidas en cuestiones que afectan a la sociedad y la vida de las personas. Todo ello sucede paralelamente al incremento en las brechas del ingreso dentro de los países y de un país a otro, lo que acelera la migración masiva y causa problemas humanitarios en todo el planeta.

Figura 2
Distribución funcional del ingreso en EE.UU.,
Canadá y México 1970-2014



Fuente: cálculos de la autora con base en OECD. Stat2016, consultado el 10 de febrero de 2017 en: <https://stats.oecd.org>

Como ya se señaló, el principal objetivo de la negociación del TLCAN era evitar los cambios radicales en el modelo liberal puesto en marcha desde mediados de la década de 1980, lo que significa no permitir que la sociedad modificara la política económica mediante el proceso electoral. Sin embargo, la liberalización y las reformas estructurales eliminaron o redujeron las intervenciones del Estado en los mercados de materias primas, mano de obra y financiero, pero no actuaron para reducir la enorme concentración de capitales ni tomar medidas para controlar sus efectos. Desde entonces y hasta ahora, la tendencia de la economía mexicana ha sido la menos favorable desde fines de la década de 1940: tiene los más bajos índices de crecimiento del PIB (cerca de 1,2% anual), reducida mano de obra y productividad total factorial, represión de los salarios, sectores comercializables en declive en el PIB y en empleo, y el estallido de la mano de obra informal que, actualmente, representa 60% del total de la mano de obra activa. Si la inflación se ha controlado, ha sido mediante la devaluación interna y la permanente austeridad fiscal en medio de un muy bajo nivel de impuestos directos

(los ingresos fiscales efectivos representan 14% del PIB, sin incluir los ingresos derivados del petróleo). Todo ello ha conducido a la economía a un equilibrio de bajo crecimiento y bajos ingresos, demanda agregada limitada, inversiones limitadas. Esta trayectoria ha implicado el desplazamiento de la mano de obra al capital, donde la mano de obra mexicana es quien más ha perdido si se le compara con la estadounidense (Figura No. 2). Este cambio en la distribución funcional del ingreso tuvo lugar en la mayoría de los países del mundo, pero solo unos cuantos presentan una escala de cambio similar a la de México. Entre 1980 y 2014, la porción de los salarios cayó 11,5 puntos porcentuales, una disminución 2,3 y 3,8 veces superior a la de los EE.UU. y Canadá respectivamente, y la más alta entre los países de la OCDE (OCDE, 2016).

El PIB mexicano creció 3,7 veces más que los salarios nacionales, en comparación con 1,9 en los EE.UU.⁴ Esto confirma que en ambos casos el capital acumuló ganancias y la mano de obra las perdió, algo que sucedió en mayor medida en México. Antes de las reformas, entre 1970 y 1980 y el modelo de la oferta, esa tendencia mostraba una dirección contraria. La mano de obra mexicana perdió 0,5 puntos de ingreso, mientras que la estadounidense ganó tres veces más. La situación del sector manufacturero en México es igual, aunque magnificada: la productividad de la mano de obra creció el doble que el salario real por trabajador. Desde este ángulo, el empobrecimiento de los trabajadores mexicanos supera al de los estadounidenses, de manera que la gran presencia de inversiones implica que los trabajadores mexicanos perdieron ingresos a favor del capital extranjero, básicamente de origen estadounidense, ya que los EE.UU. es el principal inversionista extranjero en el país. Esta transferencia de ingresos por mano de obra al capital es consecuencia de haber convertido el tema salarial en el principal elemento de la competitividad internacional, de ahí que sea un costo de producción por recortar en lugar de un componente de la demanda agregada interna. Los salarios promedio reales para 2015 representan 75% de los de 1980 y los salarios mínimos reales, solo 35%. Esta caída del ingreso por mano de obra significa que los salarios promedio reales en las manufacturas mexicanas son inferiores a los de China, hecho que es irónicamente presentado como un logro en eficiencia productiva gracias a la liberalización y el TLCAN, como lo explica el ex secretario de economía y principal negociador del TLCAN, Jaime Serra (Serra J., 2014).

¿Quién depende de quién?

Otro argumento ficticio es el que sostiene que el desventajoso comercio con México, China y otros países hizo a la economía estadounidense dependiente de sus

⁴ México fue, entre los 36 países listados en la base de datos de la OCDE, el país con las mayores pérdidas de mano de obra en distribución primaria del ingreso, después de Irlanda y Portugal, y seguido de cerca por el Reino Unido en cuarto lugar.

socios comerciales. Esta aseveración no se corresponde con la realidad y así lo explicaremos con base en las experiencias de México con la liberalización de la economía nacional y el TLCAN: el grado de apertura de las economías, la amplia diversificación geográfica del comercio estadounidense y la morfología del déficit comercial de México.

La economía estadounidense es considerablemente menos abierta que la mexicana, canadiense o china, y prácticamente la de todos los países de la OCDE. El índice externo de una economía (su comercio total como porcentaje de su PIB) muestra el grado de apertura a la competencia internacional, es decir, cuánto del producto es importado y exportado. Los EE.UU. parecen una economía relativamente contenida, con relativamente limitada penetración de su mercado doméstico por parte de las importaciones y exportaciones comparativamente limitadas. México y Canadá son las más abiertas, y China está relativamente cerrada, como lo muestra la Tabla 2. Con un coeficiente externo de 72,9% del PIB (37,5% de las importaciones y 35,4% de las exportaciones), la economía mexicana es 2,6 veces más abierta a la competencia en el mercado interno y externo que la estadounidense. Incluso la economía canadiense parece menos abierta que la mexicana. Es difícil, pues, entender la supuesta dependencia de los EE.UU. en relación con México o China. Si bien México depende mucho más del comercio, para los EE.UU. la demanda interna es más relevante.

Tabla 2
Canadá, México y EE.UU.: coeficientes externos
de sus economías. 1990-2015 (como % del PIB)

	Canada		China		Mexico		United States	
	1990	2015	1990	2015	1990	2015	1990	2015
Imports	24.9	33.8	10.7	18.6	19.7	37.5	10.5	15.4
Exports	25.1	31.5	14.0	22.1	18.6	35.4	9.2	12.6
Total	50.0	65.4	24.7	40.7	38.3	72.8	19.8	28.0
Trade Balanc	0.2	-2.3	3.4	3.5	-1.1	-2.1	-1.3	-2.9
Average	1.1		1.7		-0.5		-1.6	

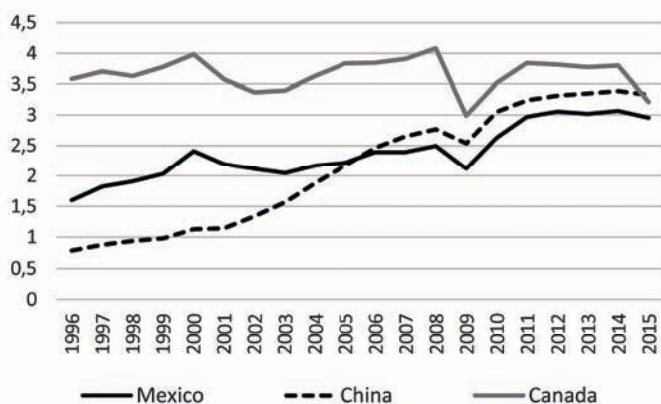
Fuente: cálculos de la autora con base en Banco Mundial, WDI 2016.

En el contexto de la apertura comercial ya mencionada, definimos la dependencia como el peso del comercio recíproco en el PIB de cada país participante. Como lo muestra la Figura 3, alrededor de 3,5% del PIB en los EE.UU. se relaciona con el comercio con China, y alrededor de 3% con el comercio con Canadá y México (Panel A). Los sorprendentes, si no es que alarmantes resultados de la dependencia del lado opuesto (Panel B), son evidentes: 46,4% del PIB mexicano depende del comercio con los EE.UU., una dependencia 15,7 veces superior a la que los

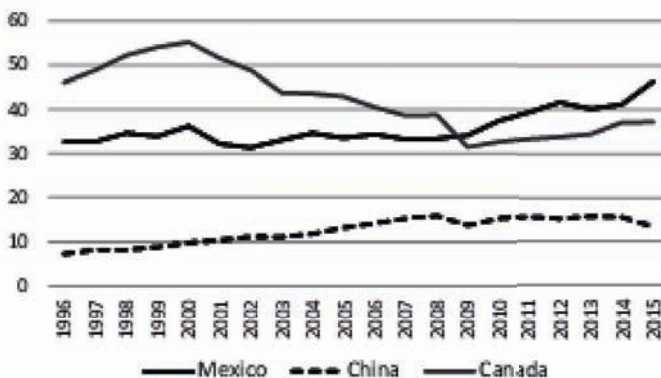
EE.UU. tienen con México. Por el contrario, la dependencia de China en relación con el comercio con los EE.UU. es tres veces inferior que la de México, mientras que Canadá se sitúa 10 puntos por debajo. Con estos parámetros, es difícil aceptar que los EE.UU. dependan de México. Por el contrario, lo que destaca es la dependencia asimétrica de México en relación con la economía estadounidense.

Figura 3
Dependencia de las economías mexicana, canadiense, china y estadounidense. 1996-2015
Como % del PIB.

Panel A
De EE.UU. en relación con México, China y Canadá



Panel B
De México, Canadá y China en relación con EE.UU.



Fuente: cálculos de la autora con base en Banco Mundial, WDI 2016.

Segundo, la diversificación de los mercados de origen y el destino del intercambio modera la dependencia comercial de los EE.UU. Solo tres países representan, cada uno, más de 10% del total de las importaciones (China 21%, Canadá 13% y México 12%) y las exportaciones (Canadá 18%, México 15% y China 7.3%). Al contrastar estas proporciones con las de México, vemos que los EE.UU. son el principal destino de 85% de sus ventas externas y el origen de 40% de sus importaciones. Vale la pena subrayar el desequilibrio en el comercio con China, que representa 21% de las importaciones estadounidenses y solo 7,3% de sus exportaciones. Esta asimetría es más evidente al considerar que la economía china es 7,4 veces más grande que la mexicana, y podría recibir una mayor proporción de las exportaciones estadounidenses. En 2016, el déficit comercial de los EE.UU. con China era 18 veces más grande que el observado con México y que llega a los 319.300 millones de dólares. En este contexto, debe ponderarse el superávit comercial de México con los EE.UU., el cual creció entre 18.000 y 58.000 millones de dólares entre 1996 y 2016, tendencia que se explica por el sector automotriz y su concentración de 79,3% del desequilibrio, seguido por la electrónica. La venta total de automóviles y autopartes mexicanas representa 26% del total de las importaciones automotrices en los EE.UU., pero solo 2,3% de todas las importaciones.

Tabla 2
Porcentaje del comercio estadounidense proveniente de México, Canadá y China, 2000-2016

	Importaciones de México	Importaciones de China	Exportaciones a México	Exportaciones a China
2000	11.17	8.22	14.32	12.08
2004	10.61	13.38	13.59	4.22
2008	10.27	16.06	11.75	5.42
2010	12.02	19.08	12.79	7.19
2011	11.91	18.09	13.40	7.02
2012	12.20	18.71	13.99	7.15
2013	12.37	19.42	14.32	7.71
2014	12.53	19.88	14.83	7.63
2015	13.12	21.50	15.71	7.72
2016	13.50	21.12	15.96	7.85
China/México		1.6		0.5

Fuente: cálculos de la autora con base en Banco Mundial, WDI 2016.

La manufactura automotriz refleja los problemas de las cadenas de valor global como ningún otro sector: aproximadamente 40% del valor exportado consiste de insumos, componentes y partes, importadas de compañías estadounidenses o de subsidiarias estadounidenses en Japón, Corea y Europa. Las exportaciones de manufacturas mexicanas son intensivas en valor importado agregado, el cual varía según el ramo, como se puede apreciar en la Tabla 3.

Tabla 3
¿Qué se exporta? Contenido de las importaciones en las exportaciones mexicanas y chinas

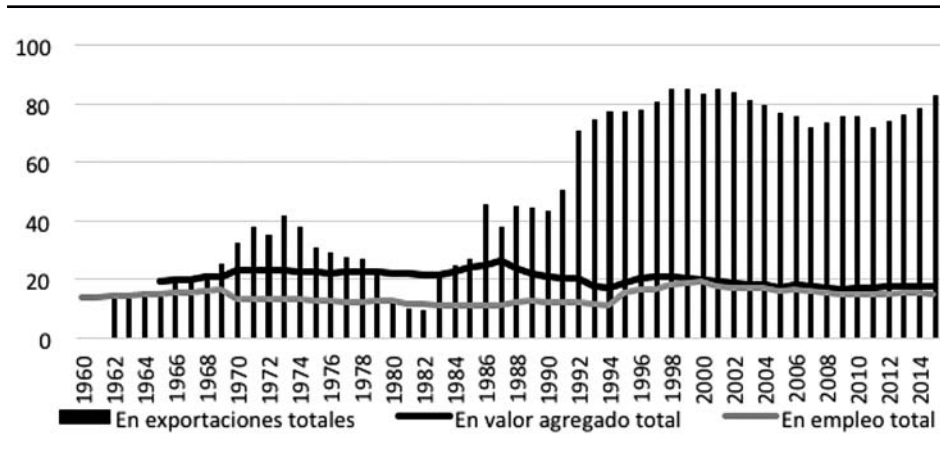
	SECTORS	MEXICO		CHINA		Difference (MX-CH)	
		1995	2011	1995	2011	1995	2011
1	Agriculture, Forestry, Fisheries	8.51	14.54	5.81	7.50	2.70	7.04
2	Mining and extraction	4.50	5.72	9.33	14.87	-4.83	-9.15
3	Foods, beverages and tobacco	14.34	18.50	8.38	11.27	5.96	7.23
4	Textiles and products	21.02	25.85	17.84	14.68	3.18	11.16
5	Leather	16.33	21.02	18.92	14.73	-2.59	6.29
6	Wood and products	12.47	14.96	16.14	16.86	-3.67	-1.89
7	Paper, pulp and printing	18.69	21.16	14.44	18.77	4.25	2.39
8	Coke, refined oil products, nuclear fuel	6.34	8.03	20.68	43.55	-14.34	-35.52
9	Chemicals and products	12.93	16.25	15.35	24.36	-2.42	-8.11
10	Plastics and rubber	24.76	32.29	18.05	23.38	6.71	8.91
11	Other non metallic minerals	10.44	12.56	10.87	16.92	-0.43	-4.36
12	Basic metals	23.37	27.38	15.52	27.32	7.85	0.06
13	Machinery	30.68	34.52	14.85	23.46	15.83	11.05
14	Electric and optical equipment	54.40	61.31	22.25	30.37	32.15	30.94
15	Transportation equipment	34.84	36.79	16.32	22.92	18.52	13.86
16	Manufacturing and recycling	28.93	33.34	15.47	14.77	13.46	18.56

Fuente: la autora, con base en las matrices de la World Input Output Database (WIOD).

Las exportaciones con mayor contenido importado son, justamente, aquellas actividades con mayor contenido tecnológico y mayor presencia de inversión extranjera. Son esas precisamente las actividades donde el superávit comercial de México con los EE.UU. es mayor: equipos eléctricos, electrónicos y ópticos, transporte, maquinaria. Por el contrario, las ventas externas chinas tienen menor contenido importado, con la excepción de algunos productos intensivos en materias primas.

El alto contenido importado de las exportaciones de manufactura mexicana implica una intensificada propensión a importar y la intensificación de las restricciones externas más severas: para cada punto de aumento en el PIB, las importaciones crecieron casi 5%. El efecto final es el debilitamiento del vínculo entre el crecimiento en exportaciones de manufacturas, PIB por sector y total, y empleo, una trayectoria que se hace evidente en la Figura No 4.

Figura 4
Porción de manufacturas en exportaciones y PIB totales
1960-2015



Fuente: Banco Mundial, WDI, 2016, consultado el 18 de febrero de 2017.

La contracción de las manufacturas en el PIB se asocia a una disminución menor, pero significativa, en el empleo a partir del año 2000, razón por la que la productividad del sector no ha crecido como se esperaba con el avance de su apertura, similar a la del total del PIB (Romero, 2014). La desindustrialización de la economía mexicana es real, a pesar del volumen de sus exportaciones.

El comercio de bienes manufacturados entre México y los EE.UU. es un intercambio vertical intra-industrial en el sentido de que los dos países intercambian bienes clasificados en la misma categoría arancelaria y se diferencia por calidad e intensidad: México exporta a los EE.UU. bienes con menores economías de escala y bajo contenido tecnológico para mercados de menores ingresos, e importa los mismos bienes con mayor sofisticación tecnológica y a mayores precios. Los efectos serían similares al comercio inter-industrial, tipo Heckscher-Ohlin. Con estas consideraciones, la fijación de impuestos a empresas que producen en México y exportan a los EE.UU., ya sea como un impuesto de ajuste fronterizo o impuesto a las importaciones, aumentaría los precios de manera diferenciada, castigando fundamentalmente a los consumidores del grupo de menores ingresos. La producción manufacturera mexicana figura en los fragmentos de mano de obra más intensiva del proceso de producción de las cadenas globales de valor y representa una mínima porción del valor de cada producto. Por ende, su retorno a los EE.UU. no representará un enorme incremento en cuanto a la creación de empleos, sino que podría implicar algo de inflación, en especial si lo consideramos en paralelo al gran plan de inversión pública.

V. La división de la sociedad mexicana frente a la imposición de Trump de renegociar el TLCAN

Hay dos hechos que parecen incuestionables: primero, la voluntad de Trump y su equipo de cumplir sus promesas de campaña; segundo, la presidencia de los EE.UU. defiende el nacionalismo económico para proteger su producción y empleo internos mediante la reubicación de cadenas globales de valor⁵ (Agenda nacional de política comercial para 2017, presentada al Congreso el 1 de marzo de 2017). El presidente estadounidense pretende legitimar el nacionalismo chauvinista al presentarlo como proteccionismo económico en defensa del empleo, y al reafirmar que los gobiernos anteriores olvidaron defender el interés nacional. Como si los EE.UU. fuesen un país en desarrollo, dependiente de las materias primas, Trump dice que su país sufre de los efectos de un “comercio empobrecedor” que desindustrializó al país hasta reducirlo a una economía manufacturera y ensambladora de poco valor. La desindustrialización no es un fenómeno derivado del comercio, sino de un grado más alto de desarrollo, un mayor ingreso per cápita y el consecuente cambio en la estructura de la demanda. La postura ideológica de Trump que guía la formulación de la estrategia comercial (USTR, 2017) surge de la falsa premisa “...de que, si otras naciones se ven alentadas a aumentar su nivel de vida, nuestro propio nivel de vida como estadounidenses se verá forzado a disminuir” (Roosevelt *op. cit.*).

Así, la sociedad mexicana recibió con asombro tanto el cambio en la política económica de los EE.UU. como las repetidas agresiones de Trump en su calidad de candidato y después de presidente, y se niega a aceptar que, aun con todos los agravios, el presidente Peña lo invitara y le diera trato de mandatario. Hoy, a tres meses de su toma de posesión del cargo, el rechazo público hacia las amenazas del presidente estadounidense y las tibias respuestas oficiales de México resuenan con mayor fuerza cada día. La gran mayoría de los mexicanos rechaza que la defensa de la dignidad y la soberanía nacionales se convirtieran o fueran interpretadas como apoyo al gobierno o los principales partidos políticos o los responsables del deterioro de las condiciones de vida de la población. La demanda de una actitud y contrargumentos más claros y enérgicos crece y presiona al gobierno a rechazar cualquier tipo de amenaza e intimidación, y sugiere incluso la suspensión de la cooperación en cuestiones de migración, narcotráfico y terrorismo, o incluso abandonar la mesa de negociaciones del TLCAN si hay insistencia por parte de los EE.UU. de fijar impuestos a las exportaciones mexicanas y las inversiones estadounidenses en México.

Desde las elecciones primarias en Estados Unidos, México vive un ambiente de incertidumbre, crecimiento a la baja y la drástica devaluación del peso. Han

⁵ Agenda nacional de política comercial para 2017, presentada al Congreso el 1 de marzo de 2017.

surgido distintas propuestas para resistir a las crisis que muestran las profundas divisiones dentro de la sociedad mexicana. Hay unanimidad en dos temas: primero, no pagar un muro que constituye un acto de antagonismo y xenofobia irreconciliable con la profundización de la integración económica y la continua colaboración en cuestiones de seguridad y narcotráfico; segundo, defender los derechos de los mexicanos deportados, ofrecerles servicios y asistencia de todo tipo una vez que lleguen al país, y oponerse a toda medida que pretenda cobrar impuestos o congelar las remesas de los trabajadores mexicanos. Hasta ahí llega el consenso.

El disenso gira en torno a renegociar o no el TLCAN, o si tomar las políticas de Trump hacia México como una oportunidad para revisar el modelo de desarrollo. En todo caso, se enfatiza lo deseable de diversificar los mercados externos y reintegrar las cadenas productivas, y fortalecer el mercado interno, todo ello reñido con el TLCAN. Las pasadas tendencias económicas, el bajo crecimiento del PIB total y per cápita y de los salarios, la permanencia de alta desigualdad y aguda pobreza refuerzan la necesidad de cambios en las políticas económicas, con o sin TLCAN. La Tabla 4 sintetiza y agrupa las perspectivas de distintos grupos representativos de la sociedad.⁶

Tabla 4
Opiniones de la sociedad mexicana ante los cambios en la política estadounidense hacia México y el TLCAN

Reacción o propuesta del sector	Renegociar y defender libre comercio			No a renegociación del TLCAN		Transformar el modelo económico actual					TOTAL	
	Negociar TLCAN	Defender libre comercio	Rechazar impuesto fronterizo	No renegociar TLCAN sin beneficios mutuos	Abandonar TLCAN y optar por OMC	Diversificar mercados	Fortalecer mercado interno	Disminuir impuesto	Proteger agricultura	Política industrial, infraestruct.		
Gobierno	11	9	9	6	3	9	1	1	2	1	52	
Actores políticos	8	10	1	4	10	9	2	2	1	1	48	
Empresarios	17	5	1	3	4	17	4	3	8	5	67	
Sindicatos, movimientos sociales y ONG	1	0	0	0	5	0	1	0	3	1	13	
Academia	6	3	2	2	3	14	9	1	4	4	48	
TOTAL	43	27	13	17	25	49	17	7	18	12	228	
Rspuestas de actores, valores absolutos	83			42		73					30	228
Rspuesta de actores, porción porcentual	36,4			18,42		32,02					13,2	100

Fuente: la autora, basada en la lectura de los más importantes periódicos y revistas de opinión y escritos de expertos, entre Septiembre 2016 y marzo 2017.

Si bien 19% prefiere renegociar el TLCAN, muchos actores del sector gubernamental y empresarial (27 o bien 11%) optan por “modernizar”⁷ el TLCAN y preservar la

⁶ Se trata de las opiniones expresadas en artículos de los periódicos diarios y semanales, y publicaciones especializadas con mayor circulación entre el 15 de septiembre de 2016 y el 15 de marzo de 2017. Incluyen 175 notas y artículos de unas 228 personas del sector gubernamental, dirigentes políticos, representantes sindicales, ONG, académicos y empresarios.

⁷ “Modernizar” es el eufemismo de “renegociar”, ya que la mayoría de la gente rechaza la idea de la negociación.

ideología del libre comercio que sostiene el modelo económico de la oferta y que el comercio, al beneficiar por parejo a todos es una estrategia de ganar-ganar. También rechazan los impuestos a las importaciones y exportaciones, nacionales y extranjeras.

Con todo, los defensores del libre comercio y la posición oficial concentran 36,4% de las respuestas. Su posición se refleja claramente en los principios negociadores y los objetivos de la modernización del TLCAN, presentados por el gobierno mexicano.⁸

Esta postura se deriva de la premisa de que México forma parte importante de la región del TLCAN, un área de producción plenamente integrada que exporta al mundo. Partiendo que el libre comercio favorece a todos se propone más liberalización de los intercambios para elevar la productividad y la competitividad de toda la región, como si hubiese plena identificación de los intereses nacionales de cada país, de suerte que se pudiese identificar un solo interés regional que sintetizara y satisficiera plenamente toda la gama de intereses (Ortiz Mena, 2016). En ese contexto, cualquier medida proteccionista debilitaría la competitividad regional en el mundo y perjudicaría a cada país. Por ende, proponen aprovechar la oportunidad de profundizar la liberalización y llevar el TLCAN a temas antes no contemplados, como las comunicaciones y el sector energético, además de ampliar los acuerdos en el sector electrónico, la propiedad intelectual, incluidas las normas anticorrupción. La modernización del TLCAN implicaría el fortalecimiento de las cadenas de valor regionales en el marco de requisitos de origen similares o más laxos que los iniciales. Algunos autores añaden la independencia regional en energía, sin reconocer las contradicciones de las estrategias energéticas de Canadá y México con la nueva de los Estado Unidos que plantea plenos estímulos a los combustibles fósiles coherentemente con el abandono de Acuerdo de Paris.

Para fortalecer sus preferencias, el gobierno integró a un grupo de especialistas para definir la estrategia y dirigir las negociaciones, con los mismos economistas que negociaron el TLCAN inicialmente. El grupo ya ha estipulado sus principios básicos. Primero, informar a la sociedad de los beneficios de un TLCAN que ya ha alcanzado en una medida mayor a la esperada su principal meta inicial: ampliar las exportaciones. Segundo, reiterar que los grandes beneficiarios del acuerdo son los consumidores, sin mencionar cómo estos son, ante todo, también productores y trabajadores. Tercero, ampliar el TLCAN para incluir temas acordados para el TPP y discutidos en el TTIP, eliminando toda restricción al comercio y el capital, con el fin de convenir la convergencia normativa en temas tan disímiles como las normas de origen, la corrupción o la propiedad intelectual. Todavía hay dudas sobre si estas

⁸ Los Principios negociadores se pueden consultar en: www.gob.mx/presidencia/articulos/5-principios-que-guiaran-la-negociacion-con-el-gobierno-de-los-eua. Los objetivos están disponibles en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/10-objetivos-del-gobierno-de-la-republica-en-la-negociacion-con-eua>

propuestas de “modernizar” el TLCAN no intensificarían la represión salarial que sufre el sector de la mano de obra en México desde las reformas y el TLCAN, como sugieren algunos críticos del TPP y TTIP (Bivens 2015; Felbermayr, *et al.* ed. 2013). Para este grupo, no renegociar el TLCAN y no tener algún tipo de acuerdo en las líneas sugeridas, sería un desastre (Ortiz Mena, *op cit*, 2016).

El sector empresarial se presenta dividido según sus 67 respuestas. Mientras que alrededor de 10% propone negociar el TLCAN, 16% asume una postura moderada, ya sea rechazando las negociaciones ante la incertidumbre y temiendo que los resultados sean negativos, o bien reclamando la expansión de los mercados, el fortalecimiento del mercado interno y la redefinición de políticas sectoriales: industrial, agrícola, energética y tecnológica.

Un grupo diverso (académicos, políticos y sindicalistas) promueven la renegociación del acuerdo con la condición de que el resultado sea benéfico al país y en determinadas circunstancias: sin la construcción del muro, sin la imposición de los impuestos de ajuste fronterizo u otros. Si resulta imposible alcanzar un acuerdo positivo para México o si los EE.UU. deciden salir del TLCAN, la alternativa preferible es acudir a la OMC. Finalmente, hay un importante grupo de políticos, intelectuales y académicos que propone no negociar, abandonar el TLCAN y recurrir a la OMC.

Surge un consenso cuando 45% de los contrargumentos a la necesidad de reformar el actual modelo económico, con o sin la renegociación del TLCAN, sugieren políticas industriales que reintegren las cadenas productivas, generen valor agregado y empleo nacional, y protejan la agricultura, todo ello con miras a fortalecer el mercado. Por último, la diversificación del destino de los mercados de las exportaciones se fortalece. Algunas de estas propuestas chocarían con las preferencias del gobierno, pero hacen eco de la política de Trump. Casi todas estas prioridades contradicen el modelo de política económica liberal del TLCAN.

En nuestra opinión, México debe aprovechar la oportunidad actual, redefinir las políticas definidas en el TLCAN y revertir los errores cometidos en las negociaciones iniciales del TLCAN y las reformas estructurales de mediados de la década de 1980. La respuesta a este shock externo, inducido por la necia voluntad de modificar las normas que habían gobernado las relaciones bilaterales durante al menos los últimos 24 años, podría ser la oportunidad de reformar el modelo de desarrollo nacional a tono con los cambios globales en la aceptación sin reservas de los principios librecambistas de las últimas tres décadas, el retroceso del asentimiento de la globalización económica y de la supra-nacionalización de los procesos de toma de decisiones políticas y una cierta legitimación de lo nacional, del interés nacional desprovisto de los tintes xenófobos expuestos por Trump y los partidos de derecha de Europa y otras regiones.⁹

⁹ Abunda la literatura sobre el retroceso de la globalización y el fin de los mega acuerdos comerciales.

De la redefinición del modelo económico o del tipo de inserción de México en la economía mundial habrá perdedores y ganadores, es cierto. Dependiendo de quiénes lideren el cambio y de los marcos políticos y económicos que los guíen, podría esperarse que el saldo no fuese negativo para el trabajo (de acuerdo al Objetivo No. 8) y, por ende para los intereses nacionales, como ha sucedido en los últimos 30 años.

Ante el agotamiento del petróleo y la restricción a las inversiones e importaciones a bienes hechos en México por parte de los EE.UU., además de la desincentivación de las remesas, el país no tendrá los recursos para invertir, acumular capital y ampliar la producción. Como sucede durante las crisis mundiales y las guerras, es necesario dar un golpe de timón, reindustrializar a México y fortalecer la agricultura.

VI. ¿La renegociación del TLCAN una oportunidad para revisar el rumbo de la economía nacional?

En cualquier forma de renegociación del TLCAN, mejor dicho, en la redefinición de los ejes de articulación de la economía nacional en la internacional, son necesarios cambios esenciales en la inserción de las economías nacionales a la internacional, indispensables particularmente en la, como los señalados por Rodrik (2017). Se ha hecho necesario recalibrar el comercio reduciendo la discriminación contra el trabajo y el interés nacional, perspectiva que coincidente con las premisas de este estudio. Los 4 ejes identificados por Rodrik, coinciden con nuestra línea de argumentación (Puyana (2017) y ampliadas en este ensayo base para las recomendaciones siguientes. En primer lugar, es necesario cambiar la dirección de la distribución de los beneficios del comercio del capital y los profesionales hacia el trabajo el que ha asumido costos desproporcionales de los ajustes a las crisis y a los cambios en el comercio, por ejemplo, el ingreso de China a la OMC, de los incrementos en las tasas tributarias y de las crisis financieras. En segundo término parece una exigencia generalizada calibrar la atención dada a la gobernanza global por mayor consideración a la nacional. Es necesario reevaluar el interés nacional devolver a las autoridades nacionales muchas decisiones políticas. Es un problema que, según Rodrik (Rodrik, *Op. Cit.*, 2017 b) la “izquierda cosmopolita y progresista, se sienta incómoda de mencionar el interés nacional” (Rodrik, *Op. Cit.*, 2017 b: 5). Los gobiernos y los países entran a acuerdos de integración o de libre comercio cuando consideran que éstos pueden garantizar el logro del interés nacional que no logran ni el libre intercambio ni el proteccionismo. En este sentido el nacional y el internacional se vinculan. Añade Rodrik que una vez logrados intensos grados de liberalización como los actuales los beneficios de profundizarla serían menores y superiores los costos ya que se limita la capacidad de los gobiernos de manejar los flujos de capital de tecnología sin que necesariamente se me-

jore el desempeño. Finalmente, quizás el tema que requiere mayor atención y que tiene el mayor potencial de desencadenar crecimiento el liberar la migración laboral. Añade el autor, este es quizás la reforma global más importante y con mayor potencial de elevar el crecimiento en los países receptores y en los emisores de la migración. Los efectos distributivos son menores que los derivados de la liberalización de las cuentas comercial y de capitales.

A continuación presentamos algunas premisas para el cambio, derivadas de nuestra propia reflexión e interpretación de la opinión pública en la Tabla 2:

- Identificar, primero, la orientación que ha de seguir el país y su economía en un futuro mediano de largo plazo, de acuerdo a los intereses nacionales. En ese contexto, establecer el espacio los derroteros de la inserción de la economía mexicana en la mundial. Solo entonces se pueden definir las relaciones con los EE.UU. Abundan los indicios que el gobierno estadounidense está dispuesto a tensionar las negociaciones para obtener el máximo de beneficios y abandonar el Acuerdo en caso de no lograrlos. Baste mencionar que amenazó a Corea del Sur con protestar el acuerdo comercial el mismo día que Norcorea realizó el sexto ensayo nuclear, esta vez de hidrógeno.
- La trayectoria de la economía nacional debe fundamentarse en el crecimiento sostenido y sustentable, la generación de más y mejores empleos para revertir la caída de la mano de obra en la distribución funcional del ingreso, dinamizar la demanda interna y reducir la desigualdad.
- Proteger la agricultura para afianzar la seguridad alimentaria, como ya lo hacen los EE.UU., la UE, Japón y China, revirtiendo el contenido importado del consumo aparente de maíz, frijol, arroz, soya y otros alimentos básicos.
- Una política agrícola con incrementos en rendimiento y productividad, no orientada exclusivamente a las exportaciones, sino a afianzar la seguridad alimentaria y los insumos para la manufactura.
- Lanzar una política industrial activa que incorpore la mano de obra y el valor agregado, promueva la investigación y, como reacción al impuesto fronterizo y el impuesto a las importaciones, una política arancelaria que elimine la protección efectiva negativa y resguarde el valor nacional agregado.
- Estructurar una política energética para el desarrollo donde el petróleo que queda y está por ser hallado se convierta en un factor de desarrollo en la integración de energías limpias y alternativas.
- Rechazar los elementos aceptados en el TPP, ya sea como estrategia de negociación con los EE.UU. o como política para expandir los mercados de

las exportaciones mexicanas en el proceso de reestructuración económica, que solo agravaría los problemas estructurales generados por la forma en que se negoció el TLCAN. Profundizarán la ya cuestionada desnacionalización de la economía.

VII. Referencias

- Bannon, E. (2017), Interview at the Conservative Political Action Conference, ACPC, 23 de febrero, en <http://cpac.conservative.org/speakers/stephen-bannon/>
- Bivens, Josh (2015), “The Trans-Pacific Partnership Is Unlikely to be a Good Deal for American Workers”, EPI Briefing Paper No. 397, Economic Policy Institute, Washington, DC.
- Burfisher, M. E., Robinson, S. y Thierfelderet, K. (2001) “The Impact of NAFTA on the United States”, *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 15, Número 1 P 125–144.
- Clinton, W.J. (1997), “To the Congress of the United States: Study on the Operation and Effect of the North American Free Trade Agreement”. Compilación seminal de documentos de la presidencia. <https://www.archives.gov/federal-register/publications/presidential-compilation.html>
- Darling, A. (2017) “From here to uncertainty”, *The Financial Times*, Agosto 30, 2017 en: <https://www.ft.com/content/9f76edfa-8d0d-11e7-a352-e46f43c5825d>
- Felbermayr, Gabriel, Heid Lehwald Sybille Ed. (2013), “Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – Who benefits from a free trade deal?, Global Economic Dynamic, Bertelsmann Stiftung.
- Fullbrook, Edward, “New Paradigm Economics versus Old Paradigm Economics”, en *real-world economics review*, no. 66.
- Heillener, G. (1991), “Consideraciones sobre un área de libre Comercio entre Estados Unidos y México”, en G. Vega (coord.), *México ante el libre Comercio con América del Norte*, El Colegio de México y la Universidad Tecnológica de México, Ciudad de México, 1991.
- Krugman, P. (2017) “Fascism, American Stile”, *The New York Times*, Agosto 28 2017, accedido en: <https://www.nytimes.com/2017/08/28/opinion/fascism-arpaio-pardon-trump.html>
- Lamy, Pascal (2003), “Commissioner LAMY’s closing remarks at 5th WTO Ministerial Conference 0115/ 2016” <http://eu-un.europa.eu/commissioner-lamy%C2%92s-closing-remarks-at-5th-wto-ministerial-conference-cancun/>
- Mayer, F. W. (1998), *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*. Nueva York: Columbia University Press

- Obama, B. (2017) Discurso ante el Parlamento en la House of Commons on Parliament Hill in Ottawa, Ontario, Canada, June 29, 2016, en: <http://www.reuters.com/article/us-usa-election-obama-populism-idUSKCN0ZG00V>
- Noland, M. Hufbauer, G.C. Robinson, S. y Moran; T (2016) “Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign” PIIIE Briefing 16-6, accessible en: <https://piie.com/system/files/documents/piieb16-6.pdf>
- Puyana, A (2017) “Mexico, the weak link in Trump’s campaign promises”, en: “*real-world economics review*, no. 79, <https://rwer.wordpress.com/comments-on-rwer-issue-no-79/>
- _____ 2015, “A never ending recession? The vicissitudes of economics and economic policies from a Latin American perspective”, *real-world economics review*, issue no. 72, en: <http://www.paecon.net/PAERReview/issue72/Puyana72.pdf>
- _____ y Rmero, J. (2009) *México. De la crisis de la deuda al estancamiento económico*. 1ª Ed., CEE-COLMEX, Diciembre, ISBN: 978-607-462-074-0.
- Radford, P. (2016), “Why Trump?”, *World Economics Association Newsletter*, Volumen 6, No 2, abril de 2016, descargable en: <https://www.worldeconomicassociation.org/files/Issue6-2.pdf>
- Rodrik, D. (2017) “The inescapable trilemma of the world economy”, en http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html
- Roosevelt, F. D. (1944), State of the Union Message to Congress, consultado el 29 de agosto de 2017 en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16518>
- Ross, J. (1994), “*Mexico and the North American Free Trade Agreement*” en: Bulmer-Thomas V. et al eds. *Mexico and the North American Free Trade Agreement. Who Will Benefit?*, Institute of Latin American Studies, University of London, MACMILLAN, Londres, 1994
- Roubini, N. “‘America First’ and Global Conflict Next”, Project, Syndicate, 2 de enero de 2017, en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-isolationism-undermines-peace-worldwide-by-nouriel-roubini-2017-01>
- Serra Puche, J. (2014), “TLCAN 20 años”, Conferencia en El Colegio de México, febrero de 2014: <http://tlcan20.consejomexicano.org/wp-content/uploads/2014/02/NAFTA-20-a%C3%B1os.pdf>
- Shrum, R. (2017) “Donald Trump Is Not a Populist”, en *Politico Magazin*, accedido en <http://www.politico.com/magazine/story/2017/08/29/donald-trump-not-a-populist-215552>
- Obama, B. (2015), Declaración de Presidente Obama a raíz de la aprobación del TPP, consultado el 10 de febrero de 2017, en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership>
- Lucas, R. (2004), “The Industrial Revolution: Past and Future” (2003 Annual Report of the Federal Reserve Bank of Minneapolis), pp. 5

- The Conference Board (2017) Consultado el 31 de agosto de 2017 en: <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/index.cfm?id=27762>
- Trump, D. (2017) “America First’: Full Transcript and Video of Donald Trump’s Inaugural Address”, consultado el 14 de febrero de 2017 en: WSJ
- USITC (2003), “The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Rounds, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy”, en: <https://www.usitc.gov/publications/332/pub3621.pdf>
- USTR (2017), THE PRESIDENT’S 2017 TRADE POLICY AGENDA, en: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>
- Wide, T. (2009), “Agricultural Dumping Under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers”, GDE INSTITUTE WORKING PAPER NO. 09-08
- Foroohar, R (2017) “Donald Trump Pitches tax reform but hurdles await”, The Financial Times, 31 08 2017.

Juan Carlos Moreno Brid¹
Noel Pérez Benítez²
Héctor Juan Villarreal Páez³

Política Hacendaria en México: retos actuales y opciones de la nueva administración⁴

SUMARIO: I. Antecedentes II. El desempeño fiscal en México post-crisis financiera internacional de 2008-2009 III. Retos de la política fiscal para la nueva administración IV. Conclusiones V. Bibliografía

I. Antecedentes

Una frase desafortunada, acuñada hace tiempo en nuestro país, ofrece una ingrata calificación de quienes se ocupan de la cuestión pública: “Un político pobre es un pobre político”. Esta sínica, y sin duda errada, calificación de la actividad política individual adquiere una legitimidad analítica profunda cuando se sustituye la palabra “político” por “Estado”: “Un Estado pobre es un pobre Estado”. En efecto, un Estado con insuficientes recursos es incapaz de cumplir sus responsabilidades en lo concerniente a bienestar y seguridad de su ciudadanía, ya no se di-

¹ Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (mbrid@economia.unam.mx)

² Director General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (noel.perez@senado.gob.mx);

³ Director del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C. y Profesor del Tecnológico de Monterrey (hectorvillarreal@ciep.mx).

⁴ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de las instituciones a las que están afiliados. En medida importante, las ideas expresadas en este trabajo extienden las reflexiones publicadas hace unos meses por los autores en Moreno Brid, Pérez y Villareal, (2017).

ga aquellas en materia de derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Esa es la situación actual, y de hace tiempo, del Estado mexicano.

En 2018, quien asuma la presidencia en nuestro país, tiene como reto económico clave promover y lograr una reforma hacendaria profunda que fortalezca tanto ingresos, como los gastos públicos. Los ingresos presupuestales son bajos, tanto en términos comparativos internacionales como -y por demás importante- con respecto a las necesidades y pendientes de gasto por cubrir. Han dependido, y siguen dependiendo aunque en menor medida, de recursos petrolíferos, cuyos precios son vulnerables a fluctuaciones en los mercados mundiales y cuya plataforma de producción ha decrecido desde 2005. La evasión y la elusión tributaria, junto con los gastos fiscales, que son tratamientos fiscales especiales y que representan una potencial pérdida recaudatoria, minan los ingresos públicos. Además, la incidencia de la recaudación tributaria tiende a no ser progresiva respecto a la distribución del ingreso.

Por el lado del gasto público, la situación también es compleja. Por un lado, este muestra una incidencia regresiva sobre la distribución del ingreso. Adicionalmente, su composición continúa privilegiando al gasto corriente, en detrimento al gasto en inversión. Ello ha contribuido de forma importante a que la formación bruta de capital físico del sector público haya caído de manera persistente como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), a ubicarse en 2016 en 3.3%; cifra históricamente baja que no se registraba desde la década de 1940. Las consideraciones anteriores reflejan la actual capacidad limitada de la política fiscal como instrumento contra cíclico para hacer frente a choques económicos externos adversos.

Las razones detrás de la fragilidad de la hacienda pública mexicana son diversas, algunas tienen raíces históricas otras son más coyunturales. Entre las primeras destaca la reiterada incapacidad política del Estado mexicano para realizar reformas hacendarias profundas que provean los ingresos suficientes para financiar el desarrollo económico y social del país y garanticen la ejecución eficiente, transparente y efectiva del gasto público.

La imprudencia en el manejo macroeconómico de finales de la década de 1970 e inicios de 1980, derivó en fuertes desbalances fiscales y de balanza de pagos, que ante choques externos como el incremento en el precio del petróleo y en las tasas de interés, provocaron profundas crisis económicas. Los paquetes de estabilización macroeconómica que se implementaron para revertir dichos desbalances tuvieron como prioridades disminuir el déficit fiscal y abatir el déficit de la balanza de pagos. Sin embargo, dicha corrección de las finanzas públicas se apoyó mucho más en recortar el gasto que en hacerlo más eficiente y en fortalecer los ingresos no petroleros, en específico, la recaudación tributaria. En este proceso, la inversión pública fue perdiendo terreno frente al gasto corriente, con consecuencias adversas para la competitividad y el potencial económico del país. Ese factor histórico ha contribuido, en parte, a que el Estado no cuente con una plataforma de recursos presupuestales acorde a sus necesidades de gasto en términos de promoción del bienestar, la seguridad social y el abatimiento de la desigualdad y la pobreza.

El texto está organizado de la siguiente manera. Se inicia con un análisis sobre la evolución de las finanzas públicas post crisis financiera y económica de 2008-09, haciendo énfasis en las implicaciones de los recortes al gasto público en la inversión y en el crecimiento económico. Posteriormente, se examinan los principales retos fiscales que la administración que asuma el Poder Ejecutivo en 2018 tendrá que enfrentar. Entre ellos, la importancia de instrumentar una profunda reforma hacendaria, que incluya modificaciones a las estructuras de gasto e ingreso, el control del endeudamiento, así como el fortalecimiento del marco hacendario. Por una parte, los recursos presupuestarios son insuficientes para el tan requerido mantenimiento, ampliación y modernización de la infraestructura pública, y para resolver las agudas presiones e impostergables necesidades en materia de bienestar social. Por otra, la eficiencia en la ejecución del gasto público, así como en la selección de sus prioridades y horizontes temporales de planeación, son temas cuya atención es impostergable.

II. El desempeño fiscal en México post-crisis financiera internacional de 2008-2009

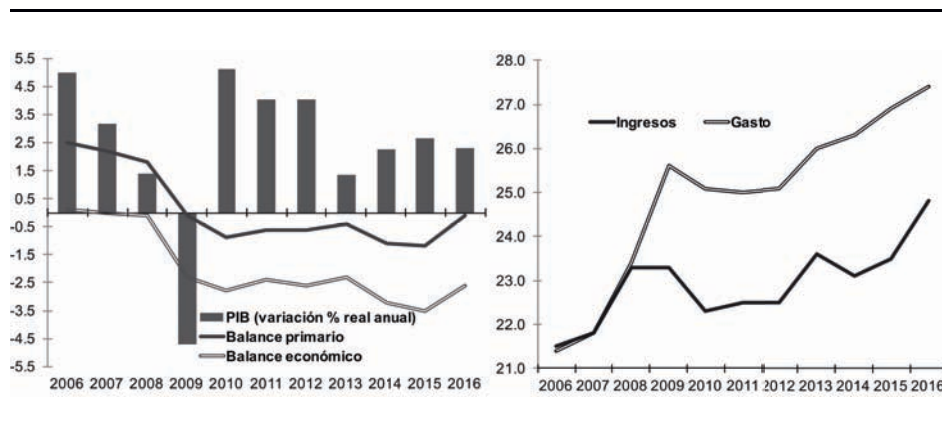
La evolución de las finanzas públicas del país en la última década tiene un importante antecedente que es la crisis financiera y económica de 2008-2009. Después de la contracción económica de 2001, en la que el PIB se redujo en 0.6% en términos reales, el país mantuvo un ritmo de crecimiento que llevó a que la economía se expandiera a una tasa promedio de 4.1% del PIB entre 2004 y 2006. Sin embargo, esta tendencia se revirtió entre 2007 y 2008, años en los cuales la economía creció a tasas de 3.1% y 1.4% del PIB. La crisis financiera internacional –detonada en 2008– repercutió fuertemente en la economía nacional en 2009, ocasionando una contracción de la actividad económica de 4.7% del PIB durante ese año.

El impacto negativo de la crisis pudo ser mayor de no ser porque México logró aplicar, por primera vez en décadas, una política macroeconómica contracíclica, aprovechando su relativamente sólida situación fiscal de entonces. Los elevados ingresos, producto parcial de los altos precios del petróleo y una plataforma de producción, junto con la contención del gasto en años anteriores, generaron un ligero superávit fiscal en 2006 y un balance equilibrado en 2007. Así, el gobierno optó por aplicar medidas contra cíclicas desde finales de 2008 y durante 2009. Por el lado de la política hacendaria, se incrementó el gasto público enfocado en desarrollo social e inversión, financiado a través de déficits fiscales. Mientras que por el lado de la política monetaria, se redujeron las tasas de interés y se inyectó liquidez a la economía. El resultado de estas medidas fue que la economía retomó la tendencia de crecimiento, con una expansión promedio de 4.4% del PIB entre 2010 y 2012.

Supuestamente la política contra-cíclica financiada vía déficit fiscal debía ser temporal de acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). En 2013, el déficit fiscal, excluyendo la inversión de Petróleos Mexicanos (Pemex), debió eliminarse, como se había indicado en el paquete económico para ese año. En efecto, por un lado, los Criterios Generales de Política Económica 2013 contemplaron finanzas públicas balanceadas para el periodo de 2013-18. Por otro lado, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013 confirmaron la inexistencia de déficit fiscal para el año.

Sin embargo, en el paquete económico 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) solicitó que para el cierre de 2013 se aprobase un déficit adicional de 0.4% del PIB, a fin de hacer frente a los efectos de la desaceleración económica que se enfrentó durante el año y que se traduciría en menores ingresos tributarios y petroleros. La SHCP propuso que la caída de ingresos se compensara con un déficit fiscal en vez de una reducción del gasto público, como lo mandataba la LFPRH, debido a que un menor gasto podría acentuar la desaceleración de la economía. Así, al cierre del ejercicio de 2013, el déficit fiscal, incluyendo la inversión de Pemex, fue de 2.3% del PIB. En los siguientes dos años, el déficit continuó creciendo, a llegar a 3.1% del PIB en 2014 y 3.5% del PIB en 2015. Fue hasta 2016, con medidas de reducción del gasto, que se logró reducir el déficit a 2.6% del PIB.

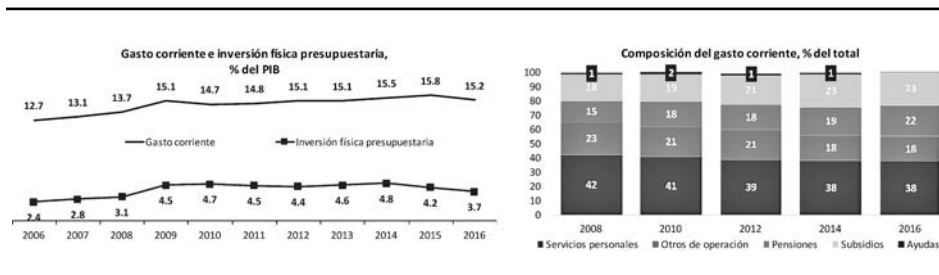
Gráfica 1
México. Ingresos, gastos y balances
económico y primario: 2006-2016
(porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboraciones propias con base en datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, varios años.

Este continuo desbalance en las finanzas públicas se debió a que entre 2013 y 2015, el gasto público aumentó en 0.9% del PIB, mientras que los ingresos presupuestarios se redujeron en 0.2% del PIB. A diferencia de lo ocurrido entre 2010 y 2012, el déficit fiscal en el lapso 2013-16 no parece haber contribuido a incentivar mayormente la actividad económica. En 2013 el crecimiento del PIB real fue de 1.4%, y registró un promedio anual de 2.4% para el periodo 2014-6 (ver gráfica 1). El aumento del déficit fiscal a partir de 2008 refleja más el empuje del gasto que debilitamiento del ingreso. Su primera expansión significativa fue por el esfuerzo contra cíclico de 2009, que representó gastos adicionales de 2.1 puntos porcentuales del PIB. Si bien entre 2010 y 2012 el gasto público como porcentaje del PIB se mantuvo relativamente constante, a partir de 2013 repuntó con fuerza. Entre 2012 y 2016, el gasto aumento en 2.3 puntos porcentuales del PIB hasta alcanzar en 2016 un nivel históricamente alto de 27.4% del PIB. Esta variación se debió principalmente al incremento en el gasto programable.’

Gráfica 2
México. Evolución del gasto público: 2006-2016
(porcentajes del PIB y porcentajes del total)

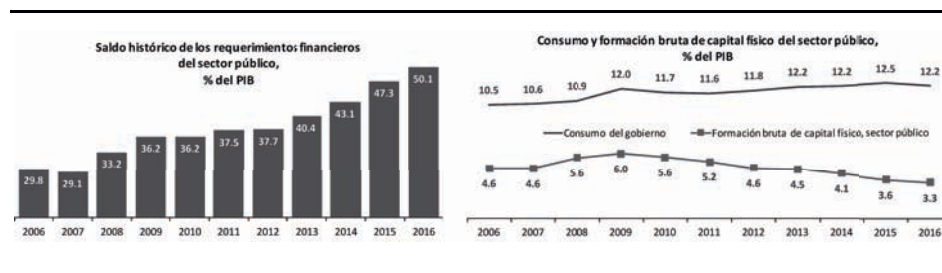


Fuente: Elaboraciones propias con base en datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, varios años.

A su interior, el gasto corriente y la inversión física presupuestaria del sector público tuvieron comportamientos divergentes. Por un lado, el gasto corriente se elevó continuamente entre 2008 y 2015, al pasar de 13.7% del PIB a 15.8%, para reducirse en 2016 a 15.2% del PIB. Por el otro lado, la inversión física presupuestaria aumentó entre 2008 y 2014 de 3.1% del PIB a 4.8%, para disminuir a 3.7% del PIB en 2016. Sin embargo, el crecimiento del gasto corriente reflejó un cambio importante en su composición. Mientras que las erogaciones en servicios personales y otros gastos de operación representaron una menor proporción del total, las pensiones y los subsidios aumentaron su participación en el total (ver gráfica 2).

Este desempeño fiscal ha tenido efectos importantes sobre la evolución de la deuda pública y, también, sobre componentes claves de la dinámica de la economía mexicana. Por un lado, la deuda, medida a través del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, aumento en 17 puntos porcentuales del PIB entre 2008 y 2016, al pasar de 33.2% del PIB a 50.1% en este periodo. Por otro lado, los comportamientos del gasto corriente y de la inversión física presupuestaria tuvieron un efecto en los componentes del PIB. Mientras que el mayor gasto corriente se vio reflejado en un mayor consumo del sector público como porcentaje del PIB, la reducción en la inversión presupuestaria contribuyó a una menor formación bruta de capital fijo del sector público, lo que conllevó un efecto adverso sobre el potencial de crecimiento de mediano y largo plazo de la economía mexicana (ver gráfica 3).

Gráfica 3
México. Deuda pública, consumo y formación bruta de capital físico del sector público: 2006-2016
(porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboraciones propias con base en datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, varios años.

Respecto a los ingresos presupuestarios, entre 2008 y 2016 registraron un incremento de 1.5 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, sus componentes tuvieron evoluciones divergentes. En primera instancia, los ingresos petroleros disminuyeron durante este periodo en 6.3 puntos porcentuales del PIB. La mayor parte de este ajuste la enfrentó el Gobierno Federal, cuyos ingresos petroleros cayeron de 7.4% a 1.6% del PIB. En sentido opuesto, los ingresos no petroleros aumentaron en 7.8 puntos porcentuales del PIB durante estos años, guiados principalmente por un aumento de los ingresos tributarios de 5.8% del PIB. Esta variación se explica principalmente por incrementos de las recaudaciones del Impuesto sobre la renta (ISR), del Impuesto al valor agregado (IVA) y del Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) a gasolinas y diesel de 2.2%, 0.4% y 3.2% del PIB, respectivamente. Sobre el IEPS a ga-

solinas y diesel es importante destacar que entre los años 2006 y 2014 se comportó como un subsidio implícito a los combustibles. A partir de 2015 que este impuesto comenzó a tener una recaudación efectiva (ver cuadro 1).

Cuadro 1
México. Ingresos presupuestarios del sector público: 2006-2016
(porcentajes del PIB)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos presupuestarios	21.5	21.8	23.3	23.3	22.3	22.5	22.5	23.6	23.1	23.4	24.8
Petroleros	8.6	8.1	10.3	7.2	7.7	8.6	8.9	8.3	7.1	4.6	4.0
Gobierno Federal	5.5	4.8	7.4	4.0	4.8	5.8	5.9	5.3	4.5	2.3	1.6
Pemex	3.0	3.3	3.0	3.2	2.9	2.7	3.0	3.0	2.6	2.3	2.5
No petroleros	12.9	13.7	13.0	16.1	14.6	13.9	13.6	15.2	16.0	18.7	20.8
Gobierno Federal	9.2	10.2	9.3	12.5	10.8	10.1	9.8	11.4	12.2	15.1	16.7
Tributarios	8.4	8.8	8.1	9.3	9.5	8.9	8.4	9.7	10.5	12.9	13.9
ISR	4.3	4.6	5.1	4.9	5.1	5.2	5.1	5.9	5.6	6.7	7.3
IVA	3.6	3.6	3.7	3.4	3.8	3.7	3.7	3.5	3.9	3.9	4.1
IEPS	0.0	-0.1	-1.4	0.4	0.0	-0.5	-0.8	0.0	0.6	1.9	2.1
IEPS gasolinas y diesel	-0.4	-0.4	-1.8	0.0	-0.4	-1.0	-1.3	-0.5	-0.1	1.2	1.4
IEPS distinto de gasolinas y diesel	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7
Otros	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5
No tributarios	0.8	1.4	1.2	3.2	1.3	1.2	1.4	1.7	1.7	2.2	2.8
Organismos y empresas	3.7	3.5	3.7	3.6	3.7	3.8	3.8	3.8	3.8	3.6	4.1
IMSS	1.4	1.4	1.3	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4
ISSSTE	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
CFE	2.0	1.9	2.2	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	1.9	2.4

Fuente: Elaboraciones propias con base en datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, varios años.

Lo anterior permite concluir que el incremento en la recaudación experimentado en los últimos años ha sido insuficiente para cubrir el mayor gasto público. Este desempeño se tradujo en déficits fiscales crecientes que resultaron en un incremento de la deuda pública. ¡Y todo ello en un contexto de reducción del gasto en inversión del sector público! Esta situación se complicó con la rigidez fiscal que implicó la firma en 2014 del Acuerdo de Certidumbre Tributaria, a través del cual el Gobierno Federal se comprometió a no incrementar impuestos durante el resto de su administración.

Después de varios años de deterioro en las finanzas públicas, México está hoy en una posición fiscal más débil que en 2008 para enfrentar las presiones sociales y macroeconómicas, tanto las de larga data como las que surjan de nuevos choques adversos en la economía mundial. Y, complicando más el panorama, la vulnerabilidad de México a cambios en la economía de Estados Unidos se ha vuelto brutalmente evidente a partir de la elección del Presidente Trump, dada su retórica agresiva frente a nuestro país.

III. Retos de la política fiscal para la nueva administración

La administración que tome posesión en México en 2018 tendrá que tomar decisiones difíciles para, por un lado, contener el déficit presupuestal y la deuda pública en niveles aceptables, ampliar el espacio fiscal para la conducción de la política macroeconómica y, por otro lado, hacer frente a las mayores necesidades de gasto social. Irremediamente estas decisiones tendrán que identificar y poner en marcha medidas para incrementar los ingresos presupuestarios, así como para asignar y ejecutar mejor los recursos públicos para cubrir necesidades sociales por gasto corriente y para la formación de capital fijo.

En este contexto, toda estrategia de política fiscal a largo plazo -como la que tendrá que diseñar el nuevo gobierno- implica decisiones complejas sobre como impulsar el uso eficiente de recursos y su asignación entre, en esencia, tres grandes áreas clave para el bienestar y el desarrollo económico y social: educación, seguridad social (sistema de pensiones y de salud) e inversión pública. Pero en el caso mexicano quizá es todavía más importante reformular el marco institucional del diseño y ejecución de la política fiscal. En este campo hay tres grandes temas que merecen mucha atención: i) la creación de un Consejo Fiscal, ii) la revisión de la Ley de Responsabilidad Hacendaria y iii) la profunda modificación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) pues, tal y como funciona en la actualidad, dista de garantizar una adecuada identificación de proyecto de inversión para el desarrollo, y de ejecutarlos con oportunidad, eficiencia y eficacia.

Procedemos inicialmente a identificar los dilemas de política fiscal del país en los sectores arriba señalados: educación, salud y seguridad social, e inversión pública. Cerraremos la presente sección con la consideración de los otros tres temas institucionales.

En primer lugar, en el tema educativo, el presupuesto que se asigna a la educación básica es el doble del que se adjudica, de forma agregada, a los niveles de bachillerato, vocacional, licenciatura y posgrado (CIEP 2015). Cabe señalar que si la población objetivo de estudiantes que asisten al nivel básico es de tamaño similar al de los otros niveles educativos en conjunto, su cobertura efectiva es muy diferente. En educación básica supera el 80%, en bachillerato está por encima del 50%, pero en educación universitaria es inferior al 30%. Además, la inasistencia tiene una correlación alta e inversamente proporcional con el nivel de ingreso de los hogares. Por lo tanto, incrementar el gasto público en los niveles escolares más altos parece ser una medida razonable, aunque pudiera resultar regresiva en términos de su incidencia en la distribución del ingreso en el corto plazo. Por lo tanto, en los próximos años será indispensable aplicar políticas públicas orientadas a que las personas de bajos ingresos accedan a los niveles de educación superior de calidad.

En segundo lugar, la seguridad social debe estar en el centro de la agenda de política social, y de hecho también económica, de los gobiernos modernos (Ver De-

aton, 2013). Ya que se considera un instrumento único para reducir la desigualdad y, a la vez, para garantizar importantes derechos de los miembros menos privilegiados de la sociedad. En especial, los componentes de pensiones y salud pública son fundamentales para mejorar el bienestar y la esperanza de vida de las personas.

Si bien en el mundo desarrollado las pensiones son muy relevantes para mantener la calidad de vida de las personas de edad avanzada, no es así en México. En nuestro país, las pensiones financiadas por contribuciones son relevantes solamente en algunos segmentos del mercado de trabajo formal. Éstas, además, están muy correlacionadas con el nivel de ingreso y, por lo general, quienes están en el mercado de trabajo informal carecen de pensión alguna. En este sentido, existe interés y consenso en muchos países y organizaciones internacionales en considerar programas de *pensión mínima universal*, que garantice un piso de ingreso a todas las personas que lleguen a cierta edad, independientemente de que su historia laboral haya sido formal o informal. Sin embargo, obstáculos como la debilidad de las finanzas públicas y otros de índole política no han permitido cumplirlo, incluso a niveles mínimos.

Por lo que se refiere al tema de salud se presentan dos vertientes importantes, la atención a enfermedades crónicas y la cobertura efectiva en salud. En relación a la primera, cabe recordar que el envejecimiento de la población conlleva también una transición epidemiológica, pues la propensión de morbilidad cambia de enfermedades infecciosas a crónicas. Definitivamente, éstas son devastadoras para poblaciones en pobreza y no aseguradas, y sus implicaciones fiscales son mucho más fuertes que las de las enfermedades infecciosas, pues su tratamiento tiene mayor costo y duración. En relación a la cobertura efectiva de salud, existe evidencia de que no todos los mexicanos tienen derecho a algún servicio de salud, a pesar de que la ley lo establezca (Ver Urquieta y Villarreal, 2015) pues, en buena medida, el acceso a una cobertura de salud oportuna, efectiva y de calidad se correlaciona directamente con el nivel de ingresos. Además, al considerar que cuatro quintas partes de la población se clasifican como económicamente vulnerables, y que existe un sistema dual de salud en México, el reto se torna más complicado.

Hay que mencionar, adicionalmente, que los pasivos contingentes, encubiertos u olvidados en la gran mayoría de las estadísticas oficiales, representan un riesgo para los sistemas de seguridad social. El aspecto central es que los gobiernos tienen la obligación legal de enfrentar los compromisos fiscales que se derivan de ellos, tanto en pensiones como en salud. Este tema presenta problemas de economía política intertemporal pues las obligaciones suelen ser adquiridas muchos años antes de su manifestación, lo que incentiva a algunos actores políticos a adoptar comportamientos poco responsables. Dicho lo anterior, la estimación de los pasivos contingentes es complicada, pues se presentan dos grandes barreras, la primera es la dificultad para realizar proyecciones de parámetros como la esperanza de vida y los avances tecnológicos en el futuro, y la segunda corresponde a la ausente previsión financiera por parte de los beneficiarios directos.

En lo que respecta la inversión pública, es necesario partir del reconocimiento de que la inversión pública en infraestructura tiene un papel clave en el crecimiento económico de corto y largo plazo, y en muchos casos, no puede ser sustituida por la inversión privada; complementada, sin duda, pero difícilmente sustituida. Una política de inversión pública bien diseñada y ejecutada en el marco de un Plan de Desarrollo Nacional tiene implicaciones mayúscula para la mejora del bienestar de la población (ver Bom y Lighthouse, 2013 y 2014, Ganelli y Tervala, 2016 inter alia). Existen complicaciones al respecto en el caso mexicano pues la debilidad de los ingresos fiscales es un obstáculo que salvo que se instrumente una reforma hacendaria significativa- impide contar con los recursos necesarios para el financiamiento de un aumento importante de la inversión pública. Además se presenta un problema de carácter intergeneracional, pues dados los largos plazos de la construcción y puesta en operación a punto de tal inversión en capital fijo, la generación que la financia no necesariamente es su principal beneficiarios (Lee and Mason 2011). Asimismo, la falta de visión estratégica de desarrollo largo plazo y de voluntad política que ha marcado a nuestras administraciones por un buen tiempo tiende a generar incentivos para detener o, incluso, recortar el gasto público en infraestructura e inversión en etapas de dificultades fiscales. Una muestra de esto es que, durante los últimos años, en aras de un proceso de consolidación de las finanzas públicas, se ha sacrificado la inversión pública, a costa del crecimiento potencial de la economía. La formación bruta de capital fijo por parte del sector público lleva siete años cayendo en términos reales.

En este contexto, resulta prioritaria la modificación del tratamiento de la inversión pública para fines de contabilidad de la, así llamada, presión fiscal. Las modificaciones recientes hechas en este sentido respecto al tratamiento contable de las inversiones de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y los proyectos de alto impacto económico y social del gobierno federal, a fin de considerarlas fuera del balance presupuestario, es bienvenida. Pero tal trato debería ser extensible a los proyectos prioritarios de formación bruta de capital fijo del sector público. Ello presupone una reforma profunda al macro institucional que norma dichos programas y proyectos de inversión, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).⁵ Pues, si bien ha mostrado algunos avances en su marco normativo y de operación, tiene deficiencias agudas entre las que cabe subrayar que se ha enfocado en la construcción de nuevas obras en vez de optimizar o dar mantenimiento a las ya existentes. Además, de que existen espacios de fortalecimiento de los criterios de “factibilidad técnica” y de análisis costo beneficio que deben presentar los proyectos, y de su proceso de evaluación y fallo. Otros puntos a considerar son que los proyectos deberían incorporar metas de desempeño a fin de facilitar su seguimiento y evaluación, y la posibilidad de incorporar criterios complementarios a la rentabilidad financiera, como podrían ser los beneficios sociales y económicos.

⁵ Este punto ha sido señalado repetidamente por el especialista Javier Gala Palacios, quien ha hecho llamados urgentes a una reingeniería completa del SNIP. Véase Gala y Gala (2017).

Las consideraciones anteriores sobre los retos actuales y futuros de la siguiente administración en las tres grandes áreas arriba examinadas en cuanto a la política de egresos del sector público son útiles. Pero, como señalamos previamente, es crucial que las reformas en estos aspectos se acompañen de reflexiones sobre como fortalecer los ingresos públicos necesarios para cubrir compromisos mínimos que debe cumplir un Estado mexicano democrático empeñado en insertar al país en una senda de desarrollo económico y social robusto y sustentable, incluyendo la aplicación de políticas contra cíclicas. Punto esencial es que los recursos se capten y ejerzan considerando la incidencia en la progresividad en la distribución del ingreso.

Al respecto, abundan propuestas puntuales de tipo técnico, sobre el uso de instrumentos específicos como el fortalecimiento de los impuestos y la base tributaria, subsidios, tasas sobre flujos, acervos, herencias, transacciones, promover formalidad laboral, restricción de exenciones y gastos fiscales, medidas para reducir la evasión y la elusión, que contribuirían a robustecer los ingresos del gobierno mexicano. Todas ellas tienen méritos y desventajas en cuanto a aspectos como el costo financiero, económico o político, la facilidad de aplicación, su efectividad y eficiencia, el impacto recaudatorio y redistributivo, el efecto en la asignación de los recursos, entre otros. En vez de contrastarlas en los términos anteriores, consideramos que el éxito de una futura reforma hacendaria dependerá menos del tipo específico de instrumentos en que se apoye y mucho más en como su diseño, difusión, negociación y ejecución aborde los retos arriba señalados.

Un primer elemento de cualquier reforma hacendaria que será necesario considerar por el siguiente gobierno concierne al fortalecimiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En primer lugar, se debe revisar su mandato en lo que concierne al uso de los déficits fiscales a fin de dotar a la hacienda pública de mayor capacidad contra cíclica. Una alternativa sería establecer una regla de balance estructural que complemente a la actual regla de gasto corriente estructural. Otra modificación pertinente sería fortalecer el Sistema de Inversión Pública y ampliar el tratamiento fuera del balance presupuestal de proyectos de inversión estrictamente prioritarios para el desarrollo nacional. Finalmente, podría considerarse una regla adicional que permita destinar los ingresos excedentes sin destino específico de gasto a ampliar los recursos disponibles para la inversión pública y para la prevención de desastres naturales.

Finalmente, quizás la recomendación más importante que aquí hacemos para el nuevo gobierno en materia de política hacendaria es la creación de un Consejo Fiscal en la línea del *Congressional Budget Office* de los Estados Unidos.⁶ Este ha servido para apoyar técnicamente la toma de decisiones en materia de política fiscal y robustecer su sostenibilidad. Como señala el Instituto Belisario Do-

⁶ Las reflexiones sobre los Consejos Fiscales aquí compartidas se apoyan fuertemente en el estudio del IBD (2017).

mínguez, en el caso mexicano ya se cuenta con instituciones dentro del Congreso de la Unión que cumplen con algunas atribuciones de un Consejo Fiscal, entre ellas la de elaborar análisis positivos [y no normativos] sobre temas fiscales y macroeconómicos, analizar pronósticos macroeconómicos para el proceso presupuestario y estimar los posibles impactos presupuestarios de iniciativas y reformas legales. Sin embargo, hay tres atribuciones adicionales de dichos Consejos que están ausentes en las instituciones similares de nuestro país. Estas son específicamente: i), evaluar los riesgos que podrían afectar la sostenibilidad fiscal, ii) dar seguimiento al desempeño de las reglas fiscales y normas presupuestarias, y iii) considerar la elaboración de estudios normativos y recomendaciones sobre el fortalecimiento de las finanzas públicas. Debe subrayarse que, en este tema, el Fondo Monetario Internacional ha sugerido a México en diversas ocasiones y de manera oficial considerar la creación de un Consejo Fiscal independiente que contribuya tanto a profundizar el análisis y diseño de las finanzas públicas de mediano y largo plazo como a fortalecer su marco hacendario.

Un Consejo Fiscal de esa naturaleza sobra decir debe ser dependiente por completo del Poder Legislativo y por ninguna razón podría pretenderse como un sustituto o poder alternativo. Dicha institución daría un brazo técnico importante, que tanto urge, para que este Poder pueda participar en mejor manera en los debates, deliberaciones y discusiones en materia de política fiscal con el Poderes Ejecutivo. Visto así, resulta un instrumento indispensable de la práctica democrática, en tanto que ayudaría alinear incentivos de corto y mediano plazo en las finanzas públicas.

A la fecha, la propuesta para la creación de un Consejo Fiscal en México ha ido prosperando paulatina pero significativamente entre varias organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales y legisladores. Cabe subrayar que el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) la incluyó en su reciente Agenda Pública del Sector Privado; su propuesta de estrategia de política económica para la siguiente administración (Ver CCE, 2017). Estamos convencidos que la creación y puesta en marcha de un Consejo Fiscal en las líneas arriba señaladas – a la CBO- contribuiría a fortalecer la capacidad analítica del Estado Mexicano en cuanto al diseño y conducción de las finanzas públicas para satisfacer las prioridades nacionales de crecimiento económico, distribución del ingreso y sustentabilidad fiscal.

IV. Conclusiones

México tiene larga historia de lidiar con políticas de consolidación fiscal y de austeridad. Varias crisis macroeconómicas ocurridas en un periodo de 20 años a fines del siglo anterior marcaron profundamente las políticas económicas del país. Durante esas dos décadas la responsabilidad fiscal y el control de déficits fueron

la norma. Sin embargo, la economía mexicana ha estado atrapada durante un periodo aún más largo en una encrucijada de bajo crecimiento, con una gran incidencia de pobreza y desigualdad agudas.

La crisis financiera de 2008 cambió el juego. La política fiscal del país viró hacia déficits que, si bien fueron moderados en comparación a los de otros países, han generado deuda pública adicional de cerca de 17% del PIB entre 2008 y 2016. La reforma fiscal que implementó el actual gobierno, aunada a los cambios en la política hacia subsidios/impuestos a los combustibles, generó recursos adicionales (CIEP 2015b). Sin embargo, el desplome de los precios internacionales del petróleo y la disminución de la plataforma de producción petrolera nacional contrarrestan dichos ingresos adicionales. Eso sin considerar aumentos en rubros importantes del gasto público. La situación fiscal actual es complicada. La respuesta de las autoridades ha sido retomar la política de consolidación fiscal. Ello puede ser razonable; el control y mejora de la eficiencia, eficacia y evaluación de los gastos públicos es un prerrequisito para una necesaria, esperada y profunda reforma fiscal. A corto y mediano plazo, es difícil que los ingresos del gobierno mexicano se incrementen de manera suficiente para satisfacer las necesidades en educación, seguridad social e inversión pública en infraestructura. La siguiente administración tendrá que instrumentar una reforma fiscal profunda.

Las lecciones del manejo de las finanzas públicas de los últimos años en nuestro país son fundamentales para diseñar y acordar una reforma profunda del marco hacendario a fin de prepararlo para que pueda hacer frente a los retos fiscales que se avecinan, en particular aumentar la inversión pública y al mismo tiempo de proveer de mayores recursos para la educación y seguridad social de nuestra población.

Como hemos analizado aquí, es urgente discutir, desde perspectivas tanto técnicas como políticas, como debe ser la reforma de la política hacendaria para que sea consistente con la colocación de la desigualdad y el crecimiento económico de largo plazo en el centro de las preocupaciones y prioridades de la agenda de desarrollo y de la política macro. Urge hacerlo, pues de lo contrario las perspectivas de bienestar tanto de las presentes y, sobre todo, de las futuras generaciones de mexicanos estarán severamente comprometidas. Más aun, quizá también se ponga en riesgo la misma estabilidad política y social del país.

V. Bibliografía

Alesina, A. y S. Ardagna (2010), “Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending”, *Tax Policy and the Economy, National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 15438, October 2009, MIT Press, Cambridge, www.nber.org/papers/w15438.

- Anderson, B. y E. Minneman (2014), “The abuse and misuse of the term “Austerity” Implications for OECD countries”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 14/1. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-14-5jxrmdxc6sq1>.
- Bom, P.R.D. y J.E. Ligthart (2013), “What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital”, *Journal of Economic Surveys*, 28: 889–916. DOI:10.1111/joes.12037
- _____ (2014), “Public infrastructure investment, output dynamics, and balanced budget fiscal rules”, *Journal of Economic Dynamics & Control*, Vol. 40, March 2014, Pages 334–354. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jedc.2014.01.018>
- Cámara de Diputados (2015), “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf
- CIEP, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2015), “Gasto en Educación 2015”, <http://ciep.mx/gasto-en-educacion-2015/>. CIEP, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2015b), “Reforma hacendaria: a un año de su implementación”, <http://ciep.mx/reforma-hacendaria-a-un-ano-de-su-implementacion/>.
- Consejo Coordinador Empresarial (2017), Agenda México Mejor Futuro, Ciudad de México, 3 de octubre.
- Deaton, A. (2013). *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Gala Palacios, J. y Y. Gala Borja (2017). Eficacia del sistema federal de inversión pública (SNIP) de México. Presentación al Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, Ciudad de México, México. 9 de agosto.
- Ganelli, G. y J. Tervala (2016), “The Welfare Multiplier of Public Infrastructure Investment”, *International Monetary Fund Working Papers*, 2016: 40, IMF, Washington, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1640.pdf>.
- Guajardo, J., D. Leigh y A. Pescatori (2011), “Expansionary Austerity: New International Evidence”, *International Monetary Fund Working Papers*, 2011: 58, IMF, Washington, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11158.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Instituto Belisario Domínguez “Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal, varios años”. Senado de la República. México.
- _____ (2017), “Consejos fiscales, una alternativa institucional para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas”, Cuadernos de Investigación en Finanzas Públicas, No. 6, agosto.
- Lee, R. y A. Mason (2011), “Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective”, Edward Elger.
- Leigh, D. et al. (2010), “Will it Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation”, *World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing*, October 2010, International Monetary Fund, Washington, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/c3.pdf.

- Moreno-Brid, J.C. y J.Ros (2009), *Development and Growth in the Mexican economy: a historical perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- _____, K.J. Sandoval y I. Valverde (2016), “Tendencias y ciclos de formación de capital fijo y crecimiento económico en México: 1960-2015”, *Serie temática No. 171*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Ciudad de México.
- _____, J.C, N. Pérez y H. Villareal, (2017), “¡Ay Bartola!: los riesgos de unas finanzas públicas austeras en México”, *ECONOMÍAUNAM*, vol. 14, núm. 41, mayo-agosto.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. <http://stats.oecd.org/>
- Ros, J. (2015), ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?. México: Colegio de México.
- Urquieta-Salomón, J.E. y H.J. Villarreal (2015), “Evolution of health coverage in Mexico: evidence of progress and challenges in the Mexican health system”, *Health Policy and Planning*. DOI: 10.1093/heapol/czv015
- Secretaría de Hacienda de México, (2015), “Criterios Generales de Política Económica” varios años”, Gobierno de México
- _____, (2016), “Pre-Criterios Generales de Política Económica 2017”, Gobierno de México.
- _____, http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas

*José Luis Calva**

Políticas públicas para la recuperación económica del campo mexicano

SUMARIO: I. Políticas públicas y desempeño económico del sector agropecuario mexicano: 1939-2016 II. Funciones de la agricultura en el desarrollo nacional III. Políticas públicas de fomento agropecuario para la recuperación económica del campo mexicano IV. Bibliografía

El alza espectacular de los precios internacionales de los alimentos observada en dos grandes oleadas a partir del segundo semestre de 2006, que trajo consigo el lacerante incremento de la pobreza alimentaria en nuestro país, puso al descubierto la relevancia estratégica de la producción interna de alimentos no sólo como medio para asegurar la comida en los hogares mexicanos, sino también como oportunidad para impulsar el desarrollo agropecuario, elevar el ingreso de los agricultores y reducir la pobreza rural.

En esta perspectiva, México debe adoptar una nueva estrategia de desarrollo agropecuario, cuyos principios y políticas públicas fundamentales son la materia de este trabajo. En la primera sección se analizan las políticas públicas que han conducido al pobre desempeño del sector agropecuario mexicano durante los casi seis sexenios de aplicación de la estrategia económica neoliberal (1983-2017), en contraste con las políticas públicas que propiciaron el vigoroso crecimiento agropecuario observado no sólo durante el llamado “milagro agrícola mexicano” (1939-1966), sino también durante el último sexenio (1977-1982) de aplicación de la estrategia económica de desarrollo liderado por el Estado. En la segunda sección se examinan las funciones que el sector agropecuario ha des-

* Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM; y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

empeñado en el desarrollo económico de México, así como las funciones que puede desempeñar en el futuro de la economía nacional. Finalmente, en la tercera sección se resumen y argumentan las principales políticas públicas conducentes a la recuperación económica del campo mexicano y al cabal cumplimiento de sus funciones en el desarrollo.

I. Políticas públicas y desempeño económico del sector agropecuario mexicano: 1939-2016

“Estudiar el pasado para aprender el futuro”, afirma el proverbio japonés. Durante la época del llamado “milagro agrícola mexicano”, el producto interno bruto (PIB) de la agricultura creció a una tasa media de 5.5% anual desde el trienio 1939-1941 hasta el trienio 1964-1966; y el PIB agropecuario, forestal y pesquero creció a una tasa media del 4.6% anual durante igual periodo (utilizamos promedios trianuales de producción a fin de reducir los efectos de factores climáticos en los resultados).¹ Este robusto crecimiento agropecuario significó una pródiga fuente de divisas que financiaron la importación de bienes de capital para la industria (más de la mitad de las exportaciones de mercancías provinieron entonces del sector agropecuario); satisfizo la creciente demanda interna de alimentos de una población que crecía aceleradamente (a una tasa media cercana al 3% anual) y mejoraba continuamente sus patrones alimenticios; y proveyó las materias primas agrícolas demandadas por una industria que crecía a una tasa media del 7% anual (Puente, 1971; Eckstein, 1974; Calva, 1988a y Gómez, 1996).

El “milagro agrícola” fue el resultado de un consistente sistema de políticas públicas que incluyó los típicos instrumentos de fomento económico sectorial (aplicados íntegramente en Estados Unidos desde la Ley Agrícola de 1933, en la Comunidad Europea después del Pacto de Roma de 1958, así como en otros países con agriculturas exitosas): la construcción pública de infraestructura; la investigación agropecuaria y el servicio público de asistencia técnica; el crédito preferencial y el seguro agropecuario apoyados con recursos públicos; subsidios a insumos agrícolas seleccionadas; y —como joya de la corona— un sistema de precios de garantía o soporte que otorgó certidumbre a la rentabilidad de la producción agrícola.²

Pero a mediados de los años sesenta esta política sufrió una metamorfosis: el sistema de precios de garantía dejó de utilizarse como instrumento de fomento productivo y pasó a utilizarse como ancla antiinflacionaria. En consecuencia, los

¹ Cálculos propios con base en NAFINSA, 1978; INEGI, 2014b y CONAPO, 2015.

² Para un análisis amplio de estas políticas véase Eckstein, 1974; Puente, 1971; Calva, 1988a; CESPASARH, 1982; Gómez, 1996.

precios de garantía nominales fueron congelados, provocándose una caída de la rentabilidad agrícola. Además, se desaceleraron la inversión y el gasto promocional del desarrollo agropecuario (Calva, 1988a). El resultado fue un menor crecimiento agrícola a una tasa media del 2% anual entre el trienio 1964-1966 y el trienio 1974-1976; y un menor crecimiento agropecuario, forestal y pesquero a una tasa media de 2.9% anual en igual periodo.³

Sin embargo, el campo volvió a levantarse. Con el relanzamiento de la política agrícola a mediados de los años setenta —y con mayor fuerza bajo el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), instrumentado a partir de 1980—, los precios de garantía volvieron a ser redituables y crecieron los recursos públicos destinados al fomento rural (Calva, 1988a). El campo respondió positivamente: el PIB agrícola creció a una tasa media del 4.1% anual entre el trienio 1974-1976 y el trienio 1980-1982; mientras que el PIB agropecuario, forestal y pesquero creció a una tasa media del 3.9% anual durante el mismo.⁴

No obstante, el proyecto consistente de fomento agropecuario que se intentó construir a partir del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y que se formuló claramente como *Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1983-1988* (PRONADRI), se truncó con el arribo de la tecnocracia neoliberal al poder: el SAM fue desmantelado y el PRONADRI simplemente archivado, aplicándose en su lugar las recetas de reforma estructural impulsadas por el FMI y el Banco Mundial, que implicaron el abrupto repliegue del Estado en sus funciones promotoras del desarrollo agropecuario (Calva, 1988 y 1992; Escalante, 1989; García, 1993; De Janyry, 1994 y Bovin y Linck, 1996).

De manera específica, los programas neoliberales de “reforma estructural” en el campo mexicano —aplicados desde el gobierno de Miguel de la Madrid hasta el presente— comprendieron un proceso de liberalización en tres grandes vertientes: 1) la apertura comercial unilateral y abrupta que —realizada a marchas forzadas a partir de 1984— fue amarrada mediante la inclusión completa del sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; 2) la severa reducción de la participación del Estado en la promoción activa del desarrollo económico sectorial; 3) la reforma de la legislación agraria que liberalizó la propiedad campesina ejidal y comunal, abriendo múltiples vías para el comercio de tierras y la concentración agraria en grandes unidades de producción (Calva, 1988a y 1993a; Rubio, 1997 y Carton, 2000).

Los reformadores neoliberales aseguraban que dichos programas —que dejaban a los agentes privados y a las fuerzas del mercado la asignación de los recursos productivos— conducirían al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de

³ Cálculos propios con base en NAFINSA, 1978; BANXICO, 2017; INEGI, 2014b y CONAPO, 2015.

⁴ *Ibidem*.

alimentos y materias primas agropecuarias (Téllez, 1992 y SARH, 1992). Sin embargo, los resultados del experimento neoliberal en el campo mexicano han sido muy diferentes: el producto interno bruto (PIB) de la agricultura creció a una tasa media del 1.5% anual entre el trienio 1980-1982 y el trienio 2014-2016; y el PIB agropecuario, forestal y pesquero creció también a una tasa media de apenas 1.5% anual.⁵

Por eso, en un vuelco sorprendente, al término de las dos primeras décadas de perseverante aplicación de los programas neoliberales de “reforma estructural” en el sector agropecuario mexicano, el Banco Mundial reconoció: “Este sector ha sido objeto de las reformas estructurales más drásticas (la liberalización comercial impulsada por el GATT y el TLCAN, la eliminación de controles de precios, la reforma constitucional sobre la tenencia de la tierra), pero los resultados han sido decepcionantes: estancamiento del crecimiento, falta de competitividad externa, aumento de la pobreza en el medio rural” (BM, 2002).

Como contraparte del paupérrimo crecimiento agropecuario, la dependencia alimentaria de México ha crecido hasta alcanzar dimensiones inquietantes: las importaciones de granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz), que en 1985 ascendían al 16.3% del consumo nacional aparente (CNA), alcanzaron el 38.6% del CNA durante el trienio 2014-2016; las importaciones de carnes de cerdo, res y aves, que en 1985 ascendían al 3.4% del CNA, alcanzaron el 22.2% en 2014-2016, etcétera.⁶ Finalmente, las importaciones agroalimentarias totales, que en 1985 ascendieron a 2,129.4 millones de dólares, alcanzaron los 13,359.3 mdd anuales en el trienio 2003-2005; y al elevarse dramáticamente los precios internacionales de los alimentos a partir del segundo semestre de 2006, las importaciones agroalimentarias se dispararon hasta 27,099.5 millones de dólares en el trienio 2012-2014; disminuyendo a 25,105.1 mdd anuales durante el bienio 2015-2016, cuando se observó una disminución significativa de los precios mundiales.⁷

En estas condiciones de grave dependencia alimentaria —sumadas al severo deterioro del poder adquisitivo de los salarios observado durante el periodo de aplicación de la estrategia económica neoliberal—,⁸ es natural que el alza de los precios internacionales de la comida haya traído consigo un dramático incremento de la “pobreza alimentaria”, definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) como “insuficiencia del ingreso para

⁵ Cálculos propios con base en INEGI, 2017a; SAGARPA, 2016a; 2016b y 2017; Peña, 2016 y CONAPO, 2015.

⁶ Cálculos propios con base en SAGARPA, 2016a; 2016b y 2017; y Peña, 2016.

⁷ Cálculos propios con base en INEGI, 2017b y FAO, 2017.

⁸ Durante el periodo 1983-2005, los salarios mínimos perdieron el 70.1% de su poder adquisitivo (y 69.8% durante el periodo 1983-2016); y los salarios contractuales en las ramas de jurisdicción federal perdieron el 62.3% y 62.4% de su poder adquisitivo, respectivamente. Cálculos propios con base en BANXICO, 2017; STPS, 2017 y FAO, 2017.

adquirir la canasta alimentaria básica, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes”. El número de mexicanos en pobreza alimentaria pasó de 15,147,499 en 2006, a 20,789,646 personas en 2008, y hasta 23,088,810 personas durante 2012 (CONEVAL, 2012). En 2014, el CONEVAL suspendió la medición de la pobreza alimentaria en el sentido antes definido (CONEVAL, 2014).

Desde el lado de la oferta interna de comida, los principios e instrumentos esenciales de la reforma neoliberal de la política agrícola debían desembocar necesariamente en esta inquietante vulnerabilidad alimentaria.

En primer lugar, la *apertura comercial unilateral y abrupta*, que durante muchos años se ha combinado con una política de peso fuerte que utiliza el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria y desemboca en la sobrevaluación casi crónica de nuestra moneda, provocó —conjuntamente con la supresión del sistema de precios de garantía o soporte— el descenso de los precios reales de los productos agropecuarios básicos. Así, durante el periodo previo al encarecimiento internacional de los alimentos, los cultivadores de maíz (sumando al precio de venta el subsidio del *Procampo* —actualmente llamado *Proagro*— equivalente por tonelada, instituido en 1993 como un instrumento para compensar el deterioro de precios derivado de la liberalización comercial en el TLCAN) perdieron el 60.9% del poder adquisitivo de su grano en el trienio 2003-2005 respecto al trienio 1980-1982; los agricultores trigueros perdieron el 42.5% del poder de intercambio de su grano; los productores de frijol perdieron el 50.2% y los productores de soya 58.9% del poder de compra de su grano.⁹ Y después del encarecimiento de los alimentos en los mercados internacionales a partir del segundo semestre de 2006, los precios reales al productor de maíz en México durante 2012-2014 resultaron todavía 47.4% menores que en el trienio 1980-1982; los del trigo, 34.9% menores; los del frijol, 28.2% menores; los de soya, 39.6% menores, etcétera.¹⁰ Posteriormente, al descender significativamente los precios internacionales durante el bienio 2015-2016, el poder de compra por tonelada de maíz resultó 51.4% menor que el observado en 1980-1982; los precios reales del frijol 28.8 resultaron menores; los del trigo 44.3% menores; y los de la soya 48% menores.

En segundo lugar, los programas de ajuste estructural trajeron consigo un severo escaseamiento del capital de trabajo disponible en forma de crédito agrícola. Por una parte, el Banco Nacional de Crédito Rural, que en el trienio 1980-1982 habilitaba 6.6 millones de hectáreas por año, redujo el área habilitada a

⁹ Cálculos propios con base en SAGARPA, 2016b y SAGARPA, 2017 para precios medios rurales; para subsidio equivalente por tonelada de grano otorgado por Procampo, actualmente Proagro, se calculó con base en las cuotas de apoyos reportadas por Procampo y Proagro (Peña, 2016); y los rendimientos medios por hectárea reportados por SAGARPA, 2016b y para deflactor, el Índice nacional de precios al consumidor, BANXICO, 2017.

¹⁰ Cálculos propios con base en SAGARPA, 2016b y SAGARPA, 2017.

sólo 1.9 millones de hectáreas por año en el trienio 2000-2002, hasta ser liquidado y reemplazado en 2003 por la Financiera Rural, que apenas habilitó 1.5 millones de hectáreas por año en el trienio 2013-2015.¹¹ Por otra parte, el crédito agropecuario otorgado por la banca comercial, que en el trienio 1980-1982 ascendía a 95,876.4 millones de pesos anuales (a precios constantes de 2014), se redujo a 64,666.8 mdp constantes por año durante el trienio 2014-2016, lo que representó una caída de 32.6%.¹² Como resultado agregado, de acuerdo con la *Encuesta Nacional Agropecuaria 2014* sólo obtuvieron créditos o préstamos, el 10.4% de las 3,776,474 unidades de producción agropecuarias (INEGI, 2015).

En tercer lugar, los programas neoliberales de ajuste y “cambio estructural” trajeron consigo la severa contracción de la inversión y el gasto público en fomento agropecuario. La inversión pública agropecuaria ejercida durante el trienio 2012-2016 resultó 88.1% inferior a la ejercida durante el trienio 1980-1982,¹³ lo que afectó la necesaria expansión de la infraestructura (v.gr. la superficie anual abierta al cultivo irrigado disminuyó de 115,567.7 hectáreas anuales en el trienio 1980-82, a 11,507 hectáreas anuales en 2014-2016).¹⁴ Además, el gasto público global en fomento agropecuario ejercido en 2014-2016 resultó 61.4% inferior al ejercido en 1980-82 (o bien, si descontamos —como debe hacerse para que las cifras sean comparables— la bolsa del *Procampo-Proagro*, que fue diseñada para compensar a los productores por el deterioro de los precios reales de los granos), la caída del gasto público en fomento rural fue de 66.5%,¹⁵ afectando partidas estratégicas de investigación, extensionismo, sanidad vegetal, etcétera, y cancelando apoyos específicos, como ocurrió con la supresión de importantes programas como el de maquinaria agrícola. Ergo, no sólo se desplomó el gasto público sectorial sino que se deterioró su calidad, al reducirse las partidas que mayor incidencia tienen en la elevación de la productividad agropecuaria en el mediano y largo plazos.¹⁶

Paradójicamente, el achicamiento de las funciones del Estado en la promoción directa del desarrollo económico sectorial, se realizó en México a contracorriente de lo ocurrido en los países desarrollados con sectores agropecuarios vigorosos (Estados Unidos, Unión Europea, etc.), que reforzaron su intervencionismo gubernamental en el campo, llegando hasta la guerra de guerrillas de subsidios.

¹¹ Cálculos propios con base en SAGARPA, 2016a e INEGI, 2014b para 1980-2014; y para 2015 SAGARPA, 2016b.

¹² En saldos a diciembre de cada año, deflactados con el INPC. Cálculos propios con base en BANXICO, 2017.

¹³ Cálculos propios con base en SHCP, 2017; BANXICO, 2017; y para deflactor del PIB INEGI, 2017a con ensambles en 1988 y 2000.

¹⁴ Cálculos propios con base en De la Madrid, 1987 y Peña, 2016.

¹⁵ Cálculos propios con base en BANXICO, 2017; SHCP, 2017 y INEGI, 2017a.

¹⁶ Hasta el Banco Mundial lo reconoce como una realidad en México: “Los programas productivos sobre bienes públicos (tales como infraestructura, investigación y desarrollo y otros similares) no cuentan con financiamiento suficiente. Dos tercios de los programas productivos son programas de bienes privados (subsidios a personas y familias, transferencias monetarias, etc.), y menos de un tercio del gasto en bienes públicos se destina a programas productivos” (BM, 2009).

Por eso, hasta el Banco Mundial —después de haber promovido el achicamiento del Estado en concordancia con el Consenso de Washington (Williamson, 1990)— ahora recomienda a México: “Aumentar considerablemente la asignación de recursos para bienes públicos, tales como mejora y gestión de los sistemas de riego; infraestructura de drenaje y transporte; otras obras de infraestructura rural [...] actividades de investigación, extensión y capacitación; servicios sanitarios y fitosanitarios”, entre otros bienes públicos (BM, 2009). Las rectificaciones se agradecen.

Para el futuro, la cuestión crucial consiste precisamente en resolver si el campo mexicano debe seguir siendo utilizado como un enorme laboratorio de experimentación neoliberal, o si hemos de reformular nuestra estrategia de desarrollo agropecuario, desplegando un sistema de políticas públicas que abran los cauces del desarrollo sostenido con equidad en el campo mexicano.

II. Funciones de la agricultura en el desarrollo nacional

Tradicionalmente, la teoría del desarrollo ha postulado que la agricultura puede contribuir al desarrollo económico desempeñando las siguientes funciones fundamentales: 1) producir los alimentos demandados por una población no agrícola creciente; 2) suministrar a la industria una provisión suficiente de materias primas agropecuarias; 3) generar excedentes agrícolas exportables en proporción mayor a las importaciones de bienes de capital e insumos para la propia agricultura, de manera que la agricultura contribuya a financiar las importaciones de maquinaria y equipo para la industria; 4) proporcionar un mercado interno para los productos de la industria; 5) generar excedentes de valor para la acumulación urbana, canalizando a la industria una parte de los capitales excedentarios acumulados en la agricultura; 6) aportar mano de obra a las actividades no agrícolas.¹⁷

¹⁷ A partir de los clásicos trabajos de Johnston y Mellor, 1962 y de *Schultz, 1967, un tratamiento amplio de estos temas puede encontrarse en Hayami y Ruttan, 1992 y Johnston y Kilby, 1980. Una sucinta revisión bibliográfica reciente acompañada de una constatación factual puede verse en Tiffin e Irz, 2006. En su análisis econométrico estos autores encontraron “que en la gran mayoría de los casos la causalidad va desde el valor agregado agrícola por trabajador al PIB per cápita, es decir, que la agricultura es el motor del crecimiento. Esta visión [concluyen] es consistente con el paradigma de los economistas agrícolas de que el crecimiento de la productividad agrícola es necesario para «hacer que la economía se mueva» porque libera excedentes de alimentos, mano de obra, materias primas, capital y divisas, al tiempo que genera demanda de bienes industriales y servicios. [...] Por lo tanto, las inversiones en investigación agrícola y la provisión de servicios de extensión, así como incentivos de precios adecuados para los agricultores, parecen ser formas efectivas y necesarias de estimular a los otros sectores de la economía”. Por su parte, Awokuse después de una sucinta revisión bibliográfica y de un análisis econométrico concluyó: “Los resultados del análisis empírico proporcionan una fuerte evidencia que indica que la agricultura es un motor del crecimiento económico; y proporciona evidencia en apoyo del aumento de los recursos públicos y privados asignados a la investigación agrícola y al desarrollo de infraestructura” (Awokuse, 2009).*

Ahora bien, el cumplimiento cabal y sostenible de estas funciones radica en el incremento acelerado de la productividad del trabajo agrícola, el cual presupone un aumento considerable de las inversiones rurales. “De otra manera, la contribución de la agricultura a la industrialización sólo podrá realizarse mediante un decremento del nivel de vida de los campesinos, obstruirá el mercado interno rural de medios de consumo y de producción, bloqueará la productividad agrícola y provocará serias desproporciones en la estructura económica que a la larga frenarán el desarrollo” (Calva, 1988b).

Al indagar las relaciones entre la agricultura y la industria en México durante el primer lustro de los años setenta, connotados economistas reconocieron que, durante la época del llamado “milagro agrícola”, nuestra agricultura había desempeñado eficientemente las seis funciones establecidas en la teoría del desarrollo (Puente, 1971 y Eckstein, 1974). En *primer lugar*, la agricultura satisfizo la demanda interna de alimentos de una población que se urbanizaba aceleradamente. En *segundo lugar*, el campo proveyó suficientes materias primas agropecuarias para la industria mexicana que crecía aceleradamente. En *tercer lugar*, durante el mismo lapso, más de la mitad de las exportaciones de mercancías provinieron del sector agropecuario; y, al ser mínimas las importaciones agropecuarias, el campo cubrió alrededor de la mitad del *déficit comercial manufacturero*, contribuyendo así al financiamiento de las importaciones de maquinaria y equipo exigidas por la industrialización.¹⁸ En *cuarto lugar*, durante la época del “milagro agrícola” se expandió considerablemente el mercado interno rural para los productos de la industria nacional. En *quinto lugar*, millones de habitantes del medio rural emigraron a las ciudades, suministrando una abundante oferta de mano de obra para el desarrollo industrial y de servicios.

En *sexto lugar*, en cuanto a los flujos de valor de la agricultura hacia la industria, cabe observar que durante la época del llamado milagro agrícola las transferencias vía *intercambio desigual* y *exacciones fiscales* no fueron tan cuantiosas como suele suponerse, sino más bien virtualmente insignificantes (apenas 2.3% del valor acumulado del producto agrícola durante el periodo 1942-1960: Eckstein, 1974), compensadas con creces por la inversión y el gasto públicos en fomento agropecuario (Hewitt, 1978).¹⁹ Y este relativo equilibrio que entonces existió entre la agricultura y la industria fue uno de los más importantes factores que permitieron a la agricultura cumplir de manera sana sus demás funciones en el desarrollo económico, lo que implicaba que ella misma debió crecer de manera acelerada e ininterrumpida. De hecho, durante los años del “milagro agrícola”, se

¹⁸ Cálculos propios con base en NAFINSA, 1978 e INEGI, 2013b.

¹⁹ Lo que si se observó fue una considerable *transferencia directa* de capitales *strictu sensu*, acumulados como producto de rentas diferenciales —*id est* de ganancias extraordinarias— apropiadas por los empresarios agrícolas más tecnificados y/o con mejores tierras, hacia ramas de inversión no agrícolas: industrias, comercios y servicios.

observó un mayor desarrollo de la productividad del trabajo agrícola respecto a la productividad de la industria y los servicios, como resultado del proceso rural de acumulación y tecnificación (Calva, 1988a).²⁰

Ahora bien: ¿cuáles son las funciones que el sector agropecuario puede desempeñar en el desarrollo económico y social futuro de México? A la luz de la experiencia internacional, así como a la luz de nuestras propias realidades y potencialidades, las contribuciones futuras del campo mexicano como parte de la solución de los grandes problemas nacionales pueden resumirse en las siguientes.

Primero. El sector agropecuario puede contribuir decisivamente al *financiamiento del desarrollo* mediante: a) la provisión de una oferta interna suficiente de alimentos y materias primas agrícolas a *fin de apoyar el equilibrio permanente de las cuentas externas*; b) la generación de excedentes exportables en magnitud considerable en aquellos cultivos de alta densidad económica —hortalizas de invierno, frutales de ciclo corto, etc.— en los cuales México tiene, desde más de medio siglo, un lugar ganado en el mercado mundial, así como en productos con nichos de mercado, como el aguacate y los cultivos orgánicos; c) la transferencia a actividades no agrícolas de los capitales excedentarios acumulados en el campo como producto de rentas diferenciales apropiadas por los productores agrícolas más tecnificados o con mejores tierras, al presentarse un escenario de bonanza agrícola.²¹

Segundo. Contribuir a la estabilidad de precios sobre bases sostenibles en el largo plazo, fincadas precisamente en la producción interna de satisfactores. No hay que olvidar la volatilidad de los precios alimentarios internacionales, ni la tendencia al alza de los precios agrícolas por la producción de biocombustibles, el cambio climático y la creciente demanda de alimentos por las gigantescas economías emergentes del planeta (China e India), así como por otras economías en desarrollo que están elevando aceleradamente sus niveles de ingreso. Además, cuando se produzca el crecimiento sostenido de la economía mexicana crecerá aceleradamente la demanda interna de alimentos, a mayor velocidad que la demanda agregada, puesto que lo primero que hará la población al conseguir empleo formal o elevar su poder adquisitivo será mejorar su patrón alimentario (Calva, 1988a y 2001). Por ello, sin una oferta interna suficiente de alimentos habrá significativas presiones inflacionarias y sobre las cuentas externas.

²⁰ En particular durante el periodo 1947-1965, la productividad del trabajo agrícola creció 102.2%, frente a 76.3% en la industria y 30% en los servicios (Calva, 1988a).

²¹ Como ocurrió en la época del denominado “*milagro agrícola mexicano*”: Eckstein, 1974 y Hewitt, 1978.

Tercero. Preservar en el corto y el mediano plazos, sin demérito del necesario cambio tecnológico, *el mayor volumen posible de empleos rurales* a fin de aligerar las presiones sobre el mercado de trabajo urbano, además de generar en lo inmediato, con el mismo propósito, empleos adicionales en el campo vía sustitución de importaciones agroalimentarias. Dada la raquítica generación de empleos remunerados en el sector formal de la economía durante más de tres décadas de experimentación neoliberal, esta función de la agricultura es altamente relevante.

Cuarto. Generar *efectos multiplicadores* sobre el conjunto de la economía nacional, mediante el desarrollo de un mercado interno dinámico en el medio rural para la industria productora de bienes de consumo, de insumos y de bienes de capital. Hay que recordar que por cada dólar de alimentos que México importa no sólo transfiere al exterior divisas que no tiene, sino que también exporta los empleos e ingresos rurales y los elevados *efectos multiplicadores de la actividad agrícola* sobre la producción, el empleo y la inversión. Un vigoroso sector agropecuario es, por tanto, importante motor de la dinámica económica general (FAO, 1995).

Quinto: La soberanía alimentaria —definida como el pleno ejercicio del derecho a producir nuestros alimentos básicos para asegurar la alimentación de nuestra gente aprovechando de manera sustentable nuestros recursos naturales— debe rescatarse como objetivo estratégico. México cuenta con los recursos humanos y naturales, con el acervo de capital y el potencial tecnológico para recuperar su autosuficiencia en alimentos básicos (definidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable); y, además, generar excedentes exportables en ramas de la producción agrícola donde México tiene un lugar ganado desde hace más de medio siglo en el mercado mundial. De hecho, la contraposición que suele hacerse entre autosuficiencia alimentaria y agricultura de exportación carece de fundamento: la dependencia alimentaria no es la contraparte de una agricultura de exportación en auge; por el contrario, está asociada al menor dinamismo general de la agricultura.

Sexto. La multifuncionalidad de la agricultura debe ser cabalmente asumida como principio estratégico del desarrollo. Significa reconocer que el campo mexicano tiene otras funciones valiosas en el desarrollo del país: a) la conservación y manejo sustentable de nuestros recursos naturales: bosques, tierras, aguas, suelos y, desde luego, de nuestra biodiversidad, que es una de las más ricas del mundo; b) la cultura agrícola ancestral que poseen diversos grupos campesinos es también invaluable (en su conocimiento del manejo de los recursos naturales y los sistemas de producción tradicionales descansa un relevante potencial de alternativas de alimentación); c) la conservación del patrimonio pluricultural, así como la creación de espacios para la recreación, ecoturismo, turismo cultural, cacería deportiva, etc.

Séptimo. El principio de la *armonía en el patrón de desarrollo* debe reivindicarse como *objetivo estratégico*. El descuido de la producción interna de alimentos no sólo significa riesgos alimentarios y desequilibrio en las cuentas externas, sino también profundos desequilibrios internos en el patrón de desarrollo. Significa hombres desempleados, recursos naturales desaprovechados, agravamiento de la inequidad en la distribución del ingreso, efectos multiplicadores negativos sobre las demás ramas de la economía nacional y, en suma, un serio obstáculo estructural para el desarrollo sostenido de la economía nacional.

La estrecha visión limitada al *corto plazo* no debe prevalecer sobre los intereses del desarrollo económico nacional de mediano y largo plazos. Apoyar a la agricultura ahora costará sin duda a la sociedad recursos del presente, pero los resultados del fomento agropecuario se disfrutarán en forma de equilibrio de las cuentas externas, de armonía en el patrón de desarrollo económico, de seguridad alimentaria y de estabilidad social.

La historia económica de las naciones que cuentan con una agricultura exitosa muestra dos grandes momentos en la interrelación del desarrollo agrícola y el desarrollo económico general: en una primera fase, el sector agropecuario contribuye al financiamiento del desarrollo industrial y a la acumulación de capital urbano; en una segunda etapa, las actividades no agrícolas devuelven al campo los servicios que éste prestó al desarrollo económico general, efectuando transferencias netas de recursos en favor de la acumulación de capital agrícola y de la tecnificación de las granjas. Tal ha sido la experiencia de Estados Unidos, de la Unión Europea, etc., que hoy tienen una vigorosa producción agropecuaria interna.

En México hemos cumplido puntualmente la primera gran fase de la interrelación de la agricultura y las actividades no agrícolas (*vid supra*), pero no hemos dado aún pasos hacia la segunda fase de esa interrelación. Hoy es tiempo de devolver a la agricultura los servicios que antaño prestó al desarrollo económico general del país. Al hacerlo, no sólo estaremos obrando con un sentido histórico de justicia, sino también con una actitud visionaria del interés nacional de mediano y largo plazos.

III. Políticas públicas de fomento agropecuario para la recuperación económica del campo mexicano

Para que el campo mexicano cumpla cabalmente sus funciones en el desarrollo futuro de México, es necesario impulsar la dinámica agrícola mediante una estrategia integral de fomento agropecuario diseñada sobre un horizonte de planeación de corto, mediano y largo plazos, cuyas políticas públicas fundamentales —a la luz de la experiencia internacional— son, en resumen, las siguientes:

Primero: un sistema de precios de garantía o soporte (o generalizar el sistema de ingreso-objetivo, introducido en México a raíz de las movilizaciones campesinas del noroeste, pero extendiéndolo a todas las regiones del país y a todos los productos agrícolas y pecuarios básicos definidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable), a fin de otorgar certidumbre a las inversiones agropecuarias sobre horizontes de planeación multianual, asegurando a los productores rurales márgenes razonables de rentabilidad y, en consecuencia, posibilidades reales de capitalización, tecnificación y solvencia crediticia.

Para que este sistema de precios no grave pesadamente sobre los recursos fiscales escasos (sino que, por el contrario, permita liberar recursos para usarse como *fondos frescos* de fomento agrícola y ya no como compensadores de precios, como ocurre con el *Procampo-Proagro* y con los pagos de ingreso objetivo), es necesario utilizar al máximo los márgenes de maniobra en política comercial que aún tenemos en el TLCAN (en proceso de renegociación) y en la OMC (incluyendo aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, así como los derechos especiales que México tiene por su condición de país en desarrollo como parte contratante de la OMC), a fin de reducir al mínimo los apoyos fiscales a los precios agrícolas.

Con este mismo propósito, es necesario desplegar *una política cambiaria que evite sobrevaluaciones de nuestra moneda*. Hay que recordar que ni el TLCAN (hasta hoy) ni la OMC imponen ninguna restricción a México en materia de política cambiaria. Sin embargo, los repetidos procesos de sobrevaluación del peso mexicano han afectado seriamente la competitividad de nuestra planta productiva (existen productos como la leche, el trigo, el arroz, etcétera, en los cuales México es competitivo con estándares internacionales, siempre y cuando no exista sobrevaluación del peso mexicano). La experiencia internacional, incluyendo la de los exitosos países del este de Asia, enseña que una política cambiaria activa es instrumento fundamental para mantener la competitividad agregada de la planta productiva nacional.

De esta manera, se hará presupuestalmente factible establecer un eficiente sistema de precios de garantía o soporte para todos los productos agrícolas y pecuarios básicos, a fin de estimular la oferta interna de alimentos y otorgar certidumbre al ingreso rural de los productores. No hay que olvidar que el sistema de precios de soporte, aplicado en Estados Unidos desde la *Ley Agrícola de 1933* y en la Unión Europea desde el establecimiento de la *Política Agrícola Común* después del Pacto de Roma de 1958, permitió a Estados Unidos alcanzar la supremacía agrícola y a la Unión Europea convertirse en una de las potencias agrícolas del orbe. El objetivo original del sistema de precios en esos países —que históricamente han combinado *política comercial selectivamente proteccionista* con pagos fiscales directos o indirectos— es el mismo que debe tener en México: incentivar la oferta interna y poner a salvo a los productores nacionales frente a las oscilaciones de los precios internacionales y frente a la competencia desleal por el control de los mercados y el *food power*.

Segundo: un programa de largo plazo de apoyo a la investigación y al extensionismo agronómico, zootécnico y forestal, cuyos efectos en la productividad y la producción son considerables. (No hay que olvidar que las tasas de rentabilidad de las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico del sector agropecuario destacan entre las más altas del mundo)²² El programa debe considerar tecnologías convencionales, tradicionales y tecnologías alternativas de bajo insumo energético, así como la divulgación de las tecnologías generadas. La asistencia técnica para *eleva la eficiencia microeconómica de pequeñas, medianas y grandes unidades de producción*, extendiendo los nuevos conocimientos y las mejores prácticas ya experimentadas en escala comercial por granjas líderes que logran mayor eficiencia en la asignación de recursos (cuyas bondades en el México de hoy han sido reiteradamente comprobadas en investigaciones de campo), debe ser parte integral del programa.

Tercero: incremento sustancial de los recursos públicos para obras de infraestructura, a fin de aprovechar mejor nuestros recursos naturales. Por ejemplo, el área irrigable en México asciende a alrededor de 10 millones de hectáreas, de las cuales solamente 5.6 millones se encuentran irrigadas;²³ la incorporación al riego de los 4 millones de hectáreas restantes -que ahora se dedican al pastoreo y a la siembra de temporal errático- requiere inversiones directas del Estado, por cuenta propia o en apoyo o asociación con agricultores. Como reconoce el Banco Mundial: “El acceso al agua y al riego es un factor determinante de la productividad de la tierra y la estabilidad de las cosechas. La productividad de las tierras de regadío es más del doble de la de las tierras de secano” (BM, 2007). En general, la inversión pública en infraestructura rural (camino, electrificación, bodegas, campos experimentales, etcétera) es palanca crucial para la elevación de la productividad en el sector agropecuario, forestal y pesquero.

Cuarto: canalización de un volumen adecuado de *crédito fresco* al sector agropecuario (que incluya segmentos de crédito con tasas de interés preferenciales para los pequeños productores de alimentos básicos, vinculados a *programas de asistencia técnica* y compromisos de desempeño productivo y ambiental), solucionando equitativamente el megaproblema de la escasez de capital de trabajo en el

²² Después de sugerir a los países en desarrollo “promover la innovación a través de la ciencia y la tecnología”, el Banco Mundial observa que muchas investigaciones nacionales e internacionales en esta área han rendido cuantiosos frutos, con una tasa de rentabilidad interna de 43% en 700 proyectos evaluados en países en desarrollo de todas las regiones. Pero las fallas de los mercados y la gestión tanto a nivel nacional como internacional generan un grave déficit de inversiones en investigación y desarrollo” (BM, 2007).

²³ Según el INEGI, 1994b, la superficie con riego o humedad fue de 5,616,756 hectáreas en 1991; según el INEGI, 2010, la superficie de riego o humedad fue de 5,563,492 hectáreas en 2007; y según el INEGI, 2015, la superficie de riego es de 5,576,992 hectáreas.

sector agropecuario, forestal y pesquero.²⁴ Para ello, es recomendable que el crédito agropecuario vaya acompañado de un programa de aseguramiento preferentemente con apoyos fiscales a las primas de seguro (como se ha hecho en numerosos países) y apoyando especialmente los fondos de autoaseguramiento de organizaciones de productores.

Quinto. Un sistema integral de pagos por servicios ambientales, que contribuya a mitigar el cambio climático y a detener —y en lo posible revertir— el deterioro de nuestros recursos naturales: bosques, suelos, aguas y biodiversidad. Retribuir a los campesinos —comuneros indígenas en su mayoría—, custodios de estos recursos, las funciones de captura de carbono, filtración de agua, preservación de nuestra biodiversidad y, en general, los servicios ambientales que brindan a la sociedad mexicana y mundial.²⁵ Aunque la crisis ecológica global ha traído consigo algunos programas de pago por servicios ambientales, principalmente orientados a la captura de carbono y a detener la deforestación y degradación de los bosques, es necesario extender los pagos por beneficios ambientales más allá del sector forestal. Es esta perspectiva, se ha propuesto un programa de pagos por servicios ambientales en favor de campesinos que, en su mayoría, se encuentran en zonas vulnerables frente al cambio climático y que son custodios de recursos naturales cuyo manejo sustentable es necesario asegurar mediante compromisos de desempeño ecológico.²⁶

Sexto. Como criterio general, dada la existencia de más de cuatro millones de familias campesinas en México y la imposibilidad de que la economía mexicana logre absorberlas en otras actividades económicas durante los próximos años, la

²⁴ El Banco Mundial del siglo XXI recomienda: “Ampliar el acceso a los servicios financieros y reducir la exposición a riesgos contra los cuales se carece de seguro. Las limitaciones financieras del sector agrícola siguen siendo profundas. Además, tienen un alto costo y su distribución no es equitativa: coartan gravemente la capacidad de los pequeños agricultores de competir. Las restricciones financieras tienen origen en la carencia de bienes que puedan servir de garantía (racionamiento en función de la riqueza) y en la renuencia a poner en riesgo activos utilizándolos de garantía cuando son elementos esenciales para la subsistencia” (BM, 2007).

²⁵ El Banco Mundial del siglo XXI también lo recomienda: “Los pagos por los servicios ambientales pueden ayudar a superar las fallas del mercado en el manejo de las externalidades ambientales. La protección de las cuencas hidrográficas y de los bosques genera servicios ambientales (agua potable, flujos de agua estables para los sistemas de riego, secuestro del carbono y protección de la diversidad biológica) que los beneficiarios deberían retribuir mediante pagos a quienes los suministran” (BM, 2007).

²⁶ “El replanteamiento de Procampo [hoy Proagro], no puede eludir la importancia internacional creciente que se ha estado dando a los problemas de conservación y administración de los recursos para su manejo sustentable, al igual que la exigencia de mejorar la calidad de vida a través de la producción de otros satisfactores”, lo cual “podría llevar a una generalización de pagos ambientales y vinculados a medidas de conservación de los recursos. Cabe destacar que la mayor parte de la población atendida por Procampo está precisamente en tierras frágiles. Un Procampo redefinido en tal sentido, tendría que asumir un perfil condicionado y verde”. (Trujillo, 2007).

preservación de las fuentes de empleo e ingresos rurales y, por tanto, la *atención, promoción y apoyo preferente de las pequeñas explotaciones agrícolas*, debe ser componente estratégico de una eficaz estrategia agrícola.

De hecho, las evidencias universales indican que, *en igualdad de condiciones agroclimáticas y tecnológicas*, la pequeña agricultura es tanto o más eficiente que la gran unidad de producción en el uso de la tierra y el capital, aunque significativamente menos eficiente en el aprovechamiento del factor trabajo, donde la gran explotación resulta más eficiente que la pequeña (Berry y Cline, 1979; Bureau of the Census, 1978; Ministerio de Agricultura de España, 1982; FAO, 1993; Calva, 1993b; Monterroso, 1997, entre otros). Por consiguiente, en las naciones donde escasea el factor trabajo y abundan la tierra y el capital, sin duda el modelo idóneo de desarrollo agropecuario es el basado en unidades de producción de gran tamaño, que maximizan el rendimiento del factor trabajo. Por el contrario, en naciones donde abunda el trabajo pero escasean la tierra y el capital, es inadecuado inducir un modelo de desarrollo agropecuario que no esté orientado a la maximización del rendimiento de la tierra y el capital, sino orientado a la maximización de la productividad del trabajo en grandes fincas agrícolas, puesto que este modelo implicaría un descenso en la productividad nacional, incluso laboral, debido a que los trabajadores desalojados del campo no encontrarían ocupaciones no agrícolas.

Ahora bien, en México nos encontramos precisamente en una situación de superabundancia de mano de obra y de escasez de tierra y capital. Además, los resultados de la investigación económico agrícola mexicana corroboran que, en general (y a nivel de cada producto, bajo condiciones agroclimáticas y tecnológicas similares), la pequeña agricultura mercantil es tanto o más eficiente que la grande en el uso de los factores tierra y capital, aunque menos eficiente en el uso del factor trabajo (Cebrenos, 1990; Negrin, 1991; Gómez, Schwentesis, et.al, 1997).²⁷

Por ello, un modelo de desarrollo agropecuario fundado en una política de fomento que promueva la aceleración del cambio tecnológico sobre una estructura agraria de pequeñas granjas familiares sería más congruente con nuestra dotación relativa de factores y, por ello mismo, con las particularidades económicas, sociales, geográficas y culturales de nuestro país, porque tenemos una estructura agraria que incluye millones de pequeños agricultores. Hasta el Banco Mundial del siglo XXI lo reconoce: “Cuando se utiliza la agricultura para generar desarrollo, el principal camino de salida de la pobreza consiste en mejorar la productividad, la rentabilidad y la sostenibilidad de la explotación agrícola en pequeña escala”. Y puntualiza: “la producción agrícola es importante para la seguridad alimentaria, puesto que es una fuente de ingresos para la mayoría de la

²⁷ Para la región Noroeste de México, en particular, la muy escasa brecha de rendimientos entre la pequeña y la gran explotación agrícola, en igualdad de condiciones agroclimáticas y tecnológicas, puede verse en (Rosenzweig, 2002).

población rural pobre”. Es una de las razones por las cuales, “estimaciones realizadas sobre diversos países indican que el crecimiento del PIB originado en la agricultura, es al menos el doble de eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento del PIB generado en otros sectores” (BM, 2007).

En suma: una estrategia consistente de fomento agropecuario, basada en el pleno ejercicio de nuestra soberanía alimentaria y en las políticas públicas fundamentales antes resumidas (que son compatibles con nuestros compromisos en la OMC e incluso en el TLCAN, sin demérito de su renegociación), no sólo contribuiría al equilibrio de las cuentas externas, a la estabilidad de precios de la canasta básica y al dinamismo general de la economía mexicana, sino también a la armonía en el patrón de desarrollo, a la cohesión social y a la seguridad alimentaria de nuestra nación. Desde luego, la aplicación integral de estas políticas públicas supone el pasaje a una nueva estrategia económica general, que reconozca y asuma cabalmente las funciones del Estado en el desarrollo.²⁸

IV. Bibliografía

- Awokuse, Titus (2009), *Does agriculture really matter for economic growth in developing countries?*, Newark, DE 19717, USA, University of Delaware.
- Banco de México (BANXICO, 2017), *Sistema de Información Económica*, base de datos en línea. Consultado 28-07-2017 en <http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>
- Banco Mundial (BM, 2002), *Memorándum del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo, sobre una Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos*, Unidad para Colombia-México-Venezuela, Informe No. 23849-ME, 2002.
- _____ (BM, 2007), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Washington, D.C.
- _____ (BM, 2009), *Informe No. 51902-MX, México. Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural*, Washington, D. C.
- Berry, Albert R. y William R. Cline (1979), *Agrarian structure and productivity in developing countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Bovin, Philippe y Linck, Thierry (1996), *El campo mexicano: modernización a marchas forzadas*, México, CEMCA-ORSTOM.

²⁸ Para un análisis amplio de los principios e instrumentos fundamentales de esta nueva estrategia de desarrollo véase el sitio web del Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo: www.consejonacionaldeuniversitarios.org

- Bureau of the Census (1978), *Census of agriculture*. Washington: U. S. Department of Commerce.
- Calva, José Luis (1988a), *Crisis agrícola y alimentaria en México 1983-1988*, México, Fontamara
- _____ (1988b), *Los campesinos y su devenir en las economías de mercado*. México, Siglo XXI.
- _____ (1992), *La disputa por la tierra*, México, Fontamara.
- _____ (1993a), “El modelo de desarrollo agropecuario impulsado mediante la Ley Agraria y el TLC”, en *Alternativas para el campo mexicano*, México, PUAL-UNAM-Friedrich Ebert Stiftung-Fontamara.
- _____ (1993b), “Principios fundamentales de un modelo de desarrollo agropecuario adecuado para México”, en *Alternativas para el campo mexicano*. México, PUAL-UNAM-Friedrich Ebert Stiftung-Fontamara.
- _____ (2001), *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, México, Plaza y Janés.
- Carton de Grammont, Hubert (2000), “Política neoliberal, estructura productiva y organización social de los productores: una visión de conjunto”, en *Los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones*, México, El Colegio de México.
- Cebrenos, Alfonso (1990), “La reorganización productiva del campo mexicano”, en *Comercio Exterior*, México.
- CESPA-SARH (1982), *El desarrollo agropecuario de México. Pasado y perspectivas*, México, SARH.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2012), *Medición de la pobreza en México 2012. Anexo estadístico*, consultado 2-09-2012 en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Anexoestad%C3%ADstico-pobreza-2012.aspx>
- _____ CONEVAL (2014), *Medición de la pobreza en México 2014. Anexo estadístico 2010-2014*, consultado 3-09-2015 en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx
- Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2015), *Estimaciones y Proyecciones de Población 2010-2050*, base de datos en línea, México. Consultado 20-05-2017 en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos.
- De la Madrid Hurtado, Miguel (1987), *Quinto Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, México.
- Eckstein, Salomón (1974), “La producción agrícola en la economía nacional”, en Sergio Reyes Osorio (coord.), *Estructura agraria y desarrollo agrícola*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Escalante, Roberto y Rendón, Teresa (1989). “Neoliberalismo a la mexicana y su impacto en el sector agropecuario”, en *Problemas del Desarrollo*, núm. 75, México, IIEC-UNAM.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO, 1993), *Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuaria*, Roma.

- _____ (FAO, 1995), *Macroeconomía y políticas agrícolas: una guía metodológica*, Roma.
- _____ (FAO, 2017), *Índice de precios de los alimentos*. Consultado 25-05-2017 en <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodprices/index/es/>
- García Zamora, Rodolfo (1993), *Crisis y modernización del agro en México, 1940-1990*, México, UACH.
- Gómez Cruz, Manuel Ángel, Rita Schwentesis, Alberto Barrera y Víctor Mena (1997), *Estrategia de asesoría técnica en limón persa*, México, SAGARCIESTAAM.
- Gómez Oliver, Luis (1996), “El papel de la agricultura en el desarrollo de México”, en *Estudios agrarios*, núm. 3, México.
- Hayami, Yujiro y Vernon W. Ruttan (1992), *Desarrollo agrícola. Una perspectiva internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1978), *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*, México, Siglo XXI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 1994b), *VI Censo Agrícola-Ganadero 1991*, México.
- _____ (INEGI, 2010), *VII Censo Agrícola y Forestal*, México.
- _____ (INEGI, 2013a), *Banco de Información Económica, Cuentas Nacionales*, base de datos en línea. Consultado 20-09-2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- _____ (INEGI, 2013b), *Banco de Información Estadística, Sector Externo*, base de datos en línea. Consultado 20-05-2017 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- _____ (INEGI, 2014), *El sector alimentario de México, 2014*, México.
- _____ (INEGI, 2014), *Estadísticas Históricas de México 2014*, México.
- _____ (INEGI, 2015), *Encuesta Nacional Agropecuaria 2014*. México.
- Johnston, Bruce F. y John W. Mellor (1962), “El papel de la agricultura en el desarrollo económico”, en *El Trimestre Económico*, Vol. 29, No. 114(2), Abril-Junio, 279-307.
- _____ y P. Kilby (1980), *Agricultura y transformación estructural*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Agricultura de España (1982), *Red contable agrícola nacional. Resultados empresariales*, Madrid.
- Monterroso, Otoniel (1997), “Comparación de la productividad en la pequeña y gran explotación agrícola”, en José Luis Calva (coord.), *El campo mexicano: ajuste neoliberal y alternativas*, México, Juan Pablos Editor.
- Nacional Financiera (NAFINSA, 1978), *La Economía Mexicana en Cifras*, México.
- Negrin, José Luis (1991), *Análisis del minifundio en el agro mexicano. Comparación de productividad entre unidades agrícolas grandes y pequeñas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Lucas Alemán, A. C.
- Peña Nieto, Enrique (2016), *Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, México.

- Puente Leyva, Jesús (1971), “Acumulación de capital y crecimiento en el sector agropecuario en México, 1930-1967”, en Ifigenia Martínez (coord.), *Bienestar campesino y desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica
- Rosenzweig, Andrés (2002), *La globalización en el sector agroalimentario mexicano*, México, ASERCA.
- Rubio, Blanca (1997), “La política agropecuaria neoliberal y la crisis alimentaria”, en José Luis Calva (coord.), *El campo mexicano: ajuste neoliberal y alternativas*, México, Juan Pablos-CIESTAAM, UACH-UNTA.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA, 2016a), Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON) *Estadísticas 1980-2014*. Descargado de <https://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-agricola-33119>
- _____ (SAGARPA, 2016b), *Anuario Estadístico de Producción Agrícola 1980-2015*, base de datos en línea, consultado 25-07-2017 en http://infosiap.siap.gob.mx/aagricola_siap_gb/icultivo/
- _____ (SAGARPA, 2017), Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, Anuario Estadístico de la Producción Agrícola, *Cierre de la producción agrícola 2016*, base de datos en línea. Descargado de http://nube.siap.gob.mx/cierre_agricola/
- Schultz, Theodore W. (1967), *Modernización de la agricultura*, Madrid, Ed. Aguilar
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH, 1992), *El sector agropecuario en las negociaciones del TLC*, México, SARH.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2017), *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*, base de datos en línea. Consultado 20-05-2017 en http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZAS/PUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS, 2017), *Estadísticas laborales*, base de datos en línea, consultado 25-05-2017 en <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/>
- Téllez Kuenzler, Luis (1992), *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tiffin, Richard y Xavier Irz (2006), “Is agriculture the engine of growth?”, en *Agricultural Economics*, Núm. 35, 79-89.
- Trujillo, Juan de Dios (2007), “La política agrícola de México en el contexto internacional”, en José Luis Calva (coord.), *Desarrollo agropecuario forestal y pesquero*, México, UNAM-M.A, Porrúa, LX Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Williamson, John (1990), *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

*Ángel de la Vega Navarro*¹
*Jimena Romero Herrera, Mónica Santillán Vera,*²
*Daniel Alejandro Pacheco Rojas*³

Los primeros pasos de la Reforma energética en México (2013/2014): contenido, resultados preliminares, desafíos

SUMARIO: I. Introducción II. Exploración y producción petrolera. El acceso a los recursos por parte de nuevos actores III. La industria de la refinación: ¿Pesarán sus características para la entrada de nuevos actores? ¿La opción real es la importación? IV. La industria del gas: progresiva integración del mercado del gas natural en América del Norte. Carencias en infraestructura V. El mercado eléctrico, la inserción de las energías renovables y el componente ambiental de las reformas VI. Consideraciones finales VII. Bibliografía

I. Introducción

La organización de las industrias evoluciona en el tiempo, en relación con cambios institucionales y regulatorios internos, así como por factores externos. En México, entre 2013 y 2014 se llevaron a cabo cambios en las industrias energéticas, desde la constitución y leyes secundarias hasta nuevas regulaciones. Los

¹ Profesor/Investigador en el Postgrado de Economía de la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México).

² Las dos Co-autoras son Maestras en Economía por la UNAM y actualmente realizan su doctorado en el Postgrado de Economía de esta misma Universidad.

³ Maestro en Economía por la UNAM, actualmente realiza su doctorado en el Postgrado de Ingeniería en esta misma Universidad.

cambios han sido radicales, básicamente inspirados en la teoría neoclásica convencional. Desde esta perspectiva los mercados competitivos, con cierta regulación, son la base conceptual de una nueva organización del sector energético, la cual producirá mejores resultados que la anterior forma de organización en la que el Estado tenía una participación preponderante, incluso manteniendo situaciones de monopolio.

En la nueva organización de las industrias energéticas el Estado mantiene una presencia directa con PEMEX (Petróleos Mexicanos) y la CFE (Comisión Federal de Electricidad), “Empresas Productivas del Estado” que deberán comportarse, en principio, como cualquier otra empresa en el nuevo entorno competitivo. Mantiene también una presencia a través de organismos descentralizados de la Administración Pública Federal como el CENACE (Centro Nacional de Control de Energía) y el CENAGAS (Centro Nacional de Control del Gas Natural), para el control operativo del sistema eléctrico y la administración de la red de transporte y almacenamiento de gas natural, respectivamente. En principio deberán retirarse progresivamente los subsidios a las energías fósiles y las energías renovables no contarán para su desarrollo con apoyos de esa naturaleza.

Se está dando entonces un nuevo desarrollo del sector energético, basado en la instauración progresiva de una nueva organización del sector con un papel preponderante del mercado.⁴ Esto significa concretamente que de las reformas realizadas se espera la entrada de nuevos actores que aseguren mejor que con la anterior organización la producción y provisión de servicios energéticos, de manera más accesible, de mejor calidad, más limpios y con mejores precios. La nueva organización deberá también mejorar la seguridad energética, la cual tiene que ver de manera particular con asegurar las inversiones necesarias con una perspectiva de largo plazo. Mercado y regulación deberán garantizar lo que anteriormente hacía la programación de las inversiones por parte de la secretaría correspondiente con un papel central de Pemex y la CFE.

Tenemos entonces reformas que en lo general:

- Tienen como objetivo declarado un aprovisionamiento energético más eficiente, limpio y accesible (disponible y a menor costo).
- Para ello dan entrada a nuevos actores con el retiro correspondiente del Estado de varias actividades.
- Instauran nuevas relaciones entre los participantes, con el mercado como mecanismo principal y el Estado como regulador.

⁴ Interacción entre los agentes económicos (oferentes y demandantes) que guiados bajo sus propios intereses y sus restricciones, efectúan actos económicos de compra-venta bajo un marco regulatorio.

El cambio en las formas de organización de las industrias energéticas es radical y no podrá concretarse de manera inmediata: como en otros países se trata de un proceso que tomará tiempo, tanto en la instauración de nuevas formas de organización como de la concreción de los resultados. Éstos deberán mostrar que la nueva organización del sector energético traerá consigo mejores resultados que la anterior, de manera particular en cuanto a la calidad del aprovisionamiento energético y sus impactos para el desarrollo del país y el ambiente.

Analizaremos el contenido, algunos resultados y desafíos de reformas energéticas que se caracterizan por su heterogeneidad, mostrando algunas de las características diferenciadas que toman en componentes importantes del sector energético. De esta manera examinaremos sucesivamente:

- Exploración y producción petrolera. El acceso a los recursos por parte de nuevos actores.
- La industria de la refinación: ¿Pesarán sus características para la entrada de nuevos actores? ¿La opción real es la importación?
- La industria del gas natural: progresiva integración del mercado del gas natural en América del Norte. Carencias en infraestructura.
- El mercado eléctrico, la inserción de las energías renovables y el componente ambiental de las reformas.

II. Exploración y producción petrolera. El acceso a los recursos por parte de nuevos actores

Cuando entró en vigor el TLCAN (1994), el sector energético de México se mantuvo fuera debido a las restricciones constitucionales en cuanto a los derechos de la nación sobre los recursos y su explotación exclusiva por parte del Estado. Especialmente se mantuvieron las barreras a la entrada de capitales en actividades de Exploración y Producción (E & P) de petróleo, aunque las puertas se abrieron poco a poco innovando en los contratos (contratos de servicios múltiples, contratos integrados, contratos incentivados).

En 2012, México y Estados Unidos llegaron a un acuerdo de exploración y explotación de yacimientos transfronterizos en el Golfo de México. El acuerdo era un anuncio de las reformas de 2013/14, no sólo porque finalmente permitió el acceso a los recursos de hidrocarburos en el territorio nacional, sino también porque demostró la importancia de esta área para Estados Unidos desde el punto de vista geopolítico, de la seguridad, la energía y el medio ambiente.

Ahora, con las reformas, las industrias del petróleo y del gas están completamente abiertas a la entrada de nuevos actores, especialmente a aquellos que han abierto nuevos espacios para la extracción de hidrocarburos con base en avances tecnológicos y la forma particular de organización de sus industrias. Se consideró que con la entrada de capitales privados, técnica y organizacionalmente avanzados, y siempre en busca de nuevas oportunidades de negocio, se lograría uno de los principales objetivos de la reforma: incrementar la producción de crudo, y con ello, eventualmente, incrementar las divisas emanadas de su exportación.

En este contexto, el gobierno mexicano, a través de la CNH (Comisión Nacional de Hidrocarburos), está llevando a cabo una apertura en tres “rondas”, ofreciendo un rico conjunto de bloques: en tierra, en aguas poco profundas, activos de gas natural en aguas profundas, bloques en aguas ultra profundas, *farmouts*, conversiones contractuales etc. Pemex recibió en una “Ronda 0” derechos de exploración y producción bajo la forma de “asignaciones”, que en principio garantizan la continuidad de sus actividades: el 83% de las reservas probadas y probables (2P) y el 21% de los recursos prospectivos para sus actividades de exploración. Para futuras adquisiciones Pemex tendrá que presentarse a las licitaciones, como cualquier otra empresa. Podrá también buscar asociaciones estratégicas con el capital privado para migrar las asignaciones a contratos.

En la “Ronda 1”, se llevaron a cabo cuatro licitaciones y se firmaron un total de 38 contratos, de los cuales al mes de marzo de 2017, menos de un tercio habían reportado producción de hidrocarburos, mientras el resto se encuentra en fase de exploración y evaluación (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Contratos firmados en la Ronda 1

Ronda	No. de contratos firmados	Área	Modalidad	Fecha de firma	No. de contratos reportan producción (mar-2017)
1.1	2	Aguas someras	Producción compartida	Sept 2015	0
1.2	3	Aguas someras	Producción compartida	Enero 2016	0
1.3	25	Terrestres	Licencia	May y Ago 2016	12
1.4	8	Aguas profundas	Licencia	Febr y Marz 2017	0

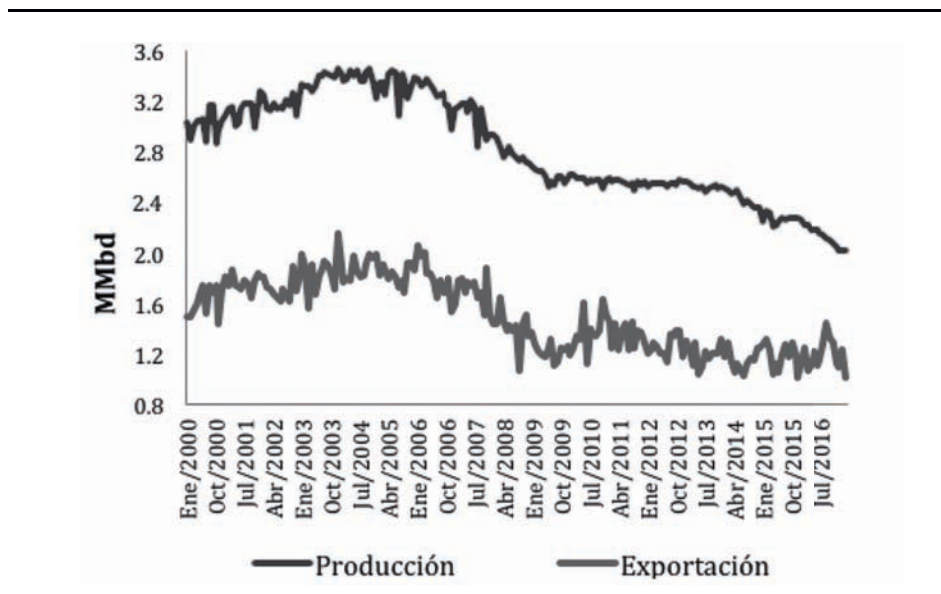
Fuente: Elaboración propia con base en datos del FMP (2017).

Hasta el momento, las compañías petroleras han respondido de forma variable a las licitaciones, a las subastas y las búsquedas de asociaciones estratégicas por Pemex. Esto refleja el contexto actual de la industria petrolera internacional: precios bajos, reducción de las inversiones en exploración y producción, etc. De hecho, las tres primeras licitaciones de la “Ronda 1” tuvieron un éxito relativo.

Los mediocres resultados del proceso de apertura en sus inicios, han sido un problema para las reformas por el lugar que ocupan en el discurso y la estrategia del gobierno, así como por las consecuencias sobre los objetivos planteados en relación con la producción y las exportaciones. Según los planteamientos iniciales de la reforma, la producción de crudo se incrementaría, de los 2.5 millones de barriles diarios (MMbd) que se producían en el momento de su formulación, a 3 MMbd en 2018 y 3.5 MMbd en 2025 (Gobierno de la República, 2013).

Muy cuestionable fue desde el inicio el planteamiento de un incremento tan rápido en la producción, y la caída de los precios del petróleo que tuvo lugar pocos meses después de aprobada la reforma, ensombreció aún más esta optimista perspectiva. A un año de distancia de la producción objetivo de 2018, se puede contrastar que desde la aprobación de la reforma, la producción de petróleo ha continuado con una clara tendencia a la baja. En marzo de 2017, dicha producción se ubicó en 2.02 MMbd. Mientras que las exportaciones también se han reducido, aunque a una tasa ligeramente menor (ver gráfica 1).

Gráfica 1
Producción y exportación de crudo en México.
Enero 2000 – Marzo 2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIE (2017).

En comparación a las tres primeras licitaciones, la última licitación de la “Ronda 1”, cuyo propósito era la entrada en aguas profundas y ultra-profundas, fue un éxito, desde la perspectiva gubernamental, al conceder 8 licencias de exploración y producción costa afuera en el Golfo de México (4 en Perdido Foldbelt y 4 en la Cuenca de Salina) a importantes actores internacionales. El acceso de compañías internacionales a los recursos del Golfo es visto por el gobierno y actores directamente involucrados como una garantía de la irreversibilidad de reformas.

Sin embargo, problemas comienzan a aparecer en los programas de trabajo de las empresas o en la cantidad de ingresos que obtendrá el gobierno: “*The average total royalty of the winning bids was 21.8 per cent, a relatively low number when compared with other latitudes and only a fraction of the royalties currently played by Pemex in its legacy fields*” (Lajous, 2017, pág. 11).⁵ La promesa de inversión con grandes beneficios es también problemática: US \$ 34 mil millones para ser realizadas a lo largo de un período lleno de incertidumbre: el descubrimiento incierto en aguas ultra-profundas, recursos prospectivos que no van a ser fácilmente convertidos en reservas y producción (estimada por el gobierno a 776 000 barriles de petróleo equivalente por día), etc. A esto se suma que los requisitos de contenido nacional son muy bajos: 3% en el período de exploración inicial, 4% en la fase de desarrollo y 10% después de la producción inicial. Estos porcentajes reflejan la situación de un país que se lanza en las aguas profundas importando prácticamente todo por no haber desarrollado una industria de productos y servicios tecnológicos que respondan a los requisitos de la exploración y producción en esas áreas. Por muchos años, se consideró al sector petrolero únicamente como sostén de la balanza comercial, lo que paulatinamente lo llevó a su descuido y a una creciente vulnerabilidad y dependencia externa (Martínez, Santillán, de la Vega, 2016).

Hasta ahora, el balance de los primeros años de la reforma en cuanto a producción de crudo y renta petrolera, ha quedado claramente alejado de los objetivos inicialmente planteados. Según datos del FMP (2017), la producción de crudo de los contratos firmados en la Ronda 1 ha sido muy baja: 1.4 miles de barriles diarios promedio entre mayo de 2016 y marzo de 2017, la cual en su totalidad ha sido destinada como contraprestación a los contratistas mediante transmisión onerosa de hidrocarburos. Dicha producción representa, aproximadamente, 0.07% de la producción realizada mediante asignaciones de Pemex. Y en términos de ingresos, los pagos que los contratistas hicieron al Estado por concepto de regalías y regalías adicionales entre mayo de 2016 y marzo de 2017 ascendieron a poco más de 25 millones de dólares, mientras que el pago por cuotas durante la fase exploratoria fue de casi 28 millones de pesos entre enero de 2016 y marzo de 2017. Sólo como referencia: Pemex pagó 14.8 miles de millones de dólares por concepto de impuestos y derechos en el ejercicio 2016 (Pemex, 2016).

⁵ Véase, también, (Lajous, 2015).

De ocurrir cambios, estos se darán al cabo de algunos años después de ser firmados los contratos, una vez finalizada las fases de exploración y evaluación de los mismos, y no de manera inmediata como erróneamente había planteado la reforma. En fechas recientes (12 de julio de 2017) se informó de un hallazgo importante en aguas someras: el Consorcio Sierra Oil & Gas, Talos Energy y Premier Oil, quien firmó los únicos dos contratos adjudicados en la primera licitación de la Ronda 1, anunció el 11 de julio un descubrimiento estimado entre 1,400 y 2,000 millones de barriles de petróleo equivalente (MMbpe), resultado de la perforación del pozo Zama-1 iniciada apenas en mayo, y que podría extenderse a un bloque vecino. En este contrato el Estado obtendrá, una vez que inicie la producción, una participación de 68.99% de la ganancia (utilidad operativa)⁶ por cada barril producido (Sener, 2017).

El pozo Zama-1, por los datos iniciales acerca de su magnitud y sus características (petróleo ligero), podría tener un impacto favorable en las convocatorias siguientes, como una señal para las empresas sobre las amplias posibilidades de obtener hidrocarburos de buena calidad y de consolidar su presencia en el mercado. El mismo día del anuncio, por ejemplo, las acciones de Premier Oil subieron 38%⁷ (Nair y Stargardter, 2017). Esta situación se presenta como una posibilidad para mejorar el poder de negociación del Estado, que se percibía reducido en el programa mínimo de trabajo estipulado en las firmas de los contratos licitados, los cuales cedieron condiciones favorables a los contratistas con el fin de que éstos mostraran ofertas en adversas condiciones de mercado.

El hallazgo de Talos-Sierra Oil-Premier Oil, podría, además, modificar la idea dominante de que el petróleo fácil en México ya se había acabado, lo que eventualmente atraería muchas más empresas. Como señala Grunstein (2017), llama la atención la magnitud señalada por una empresa que es relativamente pequeña, incluso menor que Pemex, en un área que técnicamente no es muy compleja, lo cual replantea el papel de la competencia: ¿va a complementar o a sustituir a Pemex?

Determinar con claridad la estrategia a seguir para que la reforma energética provea de beneficios al país debe ser una prioridad del gobierno, cuyo papel va mucho más allá de concretar una reforma constitucional. Tareas aún por concretar plenamente son, entre otras: fortalecer su capacidad de regulación y supervisión, tanto en torno a la producción y los ingresos, como en relación al impacto ambiental y la seguridad; estar atento a los cambios en el mercado petrolero nacional e internacional, que al ser altamente cambiante, exige adaptaciones

⁶ La utilidad operativa es el resultado de restar al valor contractual de los hidrocarburos y otros ingresos, la recuperación de costos y las regalías efectivamente pagadas al Estado. La recuperación de costos en el contrato señalado es del 60%. Para mayores detalles, consultar el contrato CNH-R01-L01-A7/2015, disponible en <http://rondasmexico.gob.mx/>

⁷ Talos y Sierra no cotizan en bolsa.

prontas y oportunas; y definir el mejor papel del sector energético en el desarrollo nacional, un tema complejo que bien vale replantear. México ha confiado en la producción petrolera como base y palanca de su economía, un tema que se ubica en el terreno de un debate más amplio, el del modelo económico, el cual escapa al alcance del presente trabajo.

III. La industria de la refinación: ¿Pesarán sus características para la entrada de nuevos actores? ¿La opción real es la importación?

En el campo de las actividades petroleras *downstream*, que ofrecen la oportunidad de añadir valor a los recursos fósiles que se extraen y así potenciar el impacto económico que los recursos naturales pueden brindar, hay un fuerte rezago en México. El aprovechamiento de los recursos fósiles ha descansado en un comportamiento rentista, sobre todo, a partir del descubrimiento del mega-yacimiento Cantarell, cuando coincidieron una bonanza petrolera de recursos y una bonanza petrolera de precios, que potenciaron tal comportamiento. Este fenómeno derivó en un sector energético *downstream* descuidado, y en una economía con necesidades crecientes de importaciones de energéticos finales.

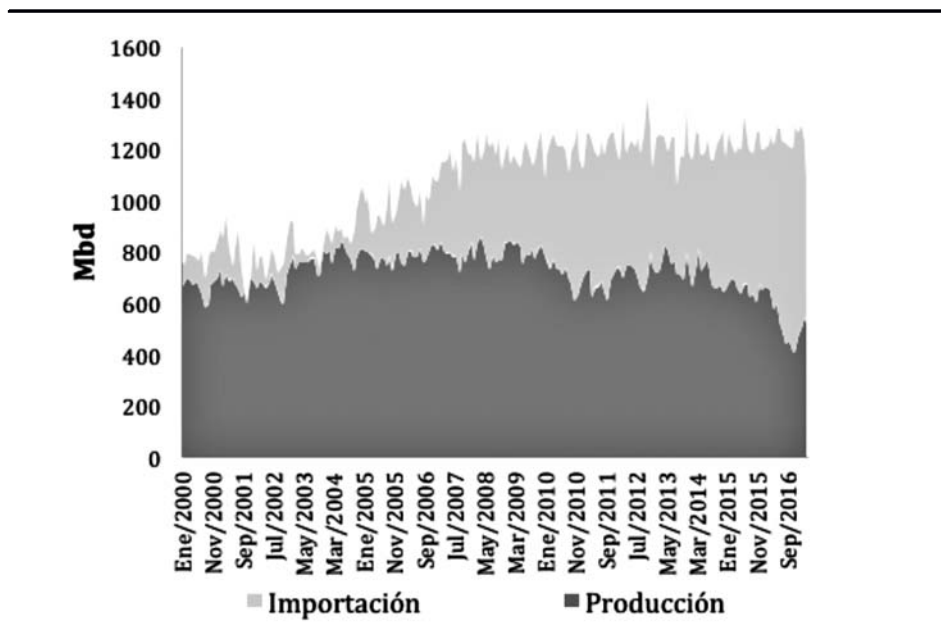
En el caso de la refinación de petróleo, el sector ha permanecido con bajos niveles de inversión; no hay una refinería nueva desde 1979; las refinerías existentes están diseñadas para refinar crudos ligeros, mientras que la producción mexicana es en su mayoría de crudos pesados; prevalece un bajo nivel de utilización de la capacidad instalada; y en general hay un fuerte rezago y dependencia tecnológica. En la situación a la que se ha llegado se puede incluso cuestionar si conviene la producción de gasolina y diesel dentro del país a un costo mayor que en el mercado internacional.

Previo a la reforma energética, el marco jurídico establecía la refinación de petróleo como actividad exclusiva del Estado y no permitía a Pemex asociarse en el país, aunque sí podía hacerlo en el extranjero. Con la reforma energética, el capital privado tiene la posibilidad de incursionar en actividades de refinación, ya sea en asociación con Pemex para construir o reconfigurar las refinerías existentes, o bien para construir nuevas por su cuenta. Hasta el momento, los únicos permisos para refinación de petróleo son los de las seis refinerías de Pemex (Tula de Allende, Hidalgo; Salamanca, Guanajuato; Minatitlán Veracruz; Ciudad Madero, Tamaulipas; Salina Cruz, Oaxaca y Cadereyta de Jiménez, Nuevo León), emitidos el 30 de junio de 2015 con una vigencia de 30 años, con el objetivo de que Pemex siga realizando las actividades de refinación de acuerdo al nuevo marco regulatorio. El capital privado, por su parte, no ha solicitado de manera oficial permisos de refinación.

Así, en los hechos, la industria de la refinación no ha mostrado cambio alguno a partir de la reforma energética, y lejos de mostrar señales positivas, su de-

terio estructural ha continuado. La operación de las refinerías se ha visto incluso más limitada por los recortes al presupuesto para Pemex Transformación Industrial, y la producción de petrolíferos ha mostrado una caída, mientras que la creciente demanda interna empuja a la importación de dichos productos. La gráfica 2 muestra esta tendencia para el caso de la gasolina y el diesel.

Gráfica 2
Producción e importación de gasolina y diesel en México
Enero 2000 – marzo 2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIE (2017).

IV. La industria del gas: progresiva integración del mercado del gas natural en América del Norte. Carencias en infraestructura

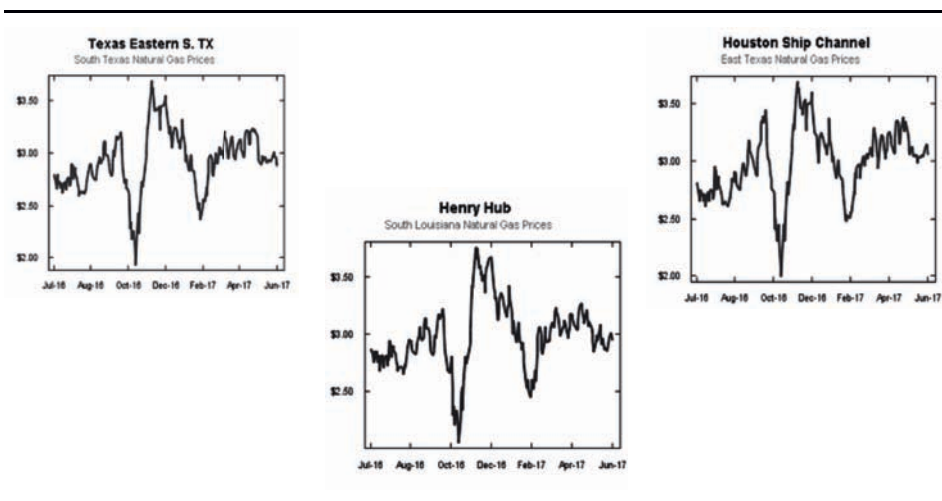
Continuidad en la determinación de los precios

Un mercado regional plenamente integrado asegura que el gas se mueva libremente a través de las fronteras. Es el caso de Estados Unidos y Canadá, una situación facilitada por la infraestructura, la similitud de sus marcos institucionales y regulatorios y compañías que realizan todo tipo de actividades en uno y otro país. Por esa situación, un reconocido especialista afirma: “*We should probably think of the U.S. and Canada together*” (Joskow, 2015, p. 2).

La integración progresiva de México ha contribuido a la instauración de un mercado del gas natural en América del Norte, con nuevas interconexiones y mayor competencia. Esto tiene, naturalmente, importantes implicaciones para la determinación de los precios. El cambio de fondo se dio en 1995 con un nuevo marco regulatorio e institucional favorable a la liberalización del mercado interno y a la integración en un mercado único de América del Norte. Desde entonces ha habido continuidad, particularmente en la conexión con el mercado de Estados Unidos y en temas como precios de referencia, puntos de arbitraje, mecanismo de *netback*, entre otros. Desde aquel año se ha mantenido una idea central: los precios internos en una economía abierta deben reflejar los costos de oportunidad. De esta manera, desde entonces, los precios en la frontera (Sur de Texas, en donde según ese enfoque se encuentra el mercado internacional relevante de referencia) habían servido de referencia para los precios en toda la cadena.

El gas natural importado, se regula a partir de la reforma energética de 28/11/08. ¿Cómo es la situación después de las reformas de 2013/2014? La metodología empleada para la fijación del precio del gas natural quedó establecida en la Resolución Núm. RES/998/2015, publicada en el DOF el pasado 15/02/2016, y señala: para los precios máximos de ventas de primera mano (VPM) resulta conveniente emplear como referencia una estimación de las cotizaciones de precio en el Sur de Texas a partir de un “modelo de corrección de error vectorial” con objeto de capturar la relación de largo plazo, así como las condiciones de arbitraje entre tales cotizaciones y las correspondientes a los mercados relevantes de Henry Hub y Houston Ship Channel.

Gráfica 3
Referentes internacionales para la fijación
de los precios de VPM del gas natural en México



Fuente: Natural Gas Intelligence Data. http://www.naturalgasintel.com/NGI_Data

Así, en esencia la metodología se mantenía inalterada, sólo se agregaba un “modelo de corrección de error vectorial” que permitiera capturar la relación de largo plazo entre las variables empleadas, y no un promedio de índices del Henry Hub. Pero, en fin de cuentas seguía siendo un precio influenciado por un Hub de Estados Unidos:

El precio de VPM en Ciudad Pemex, diario o mensual, será igual al precio máximo de VPM en Reynosa más la tarifa de transporte neta (*netback*) desde la frontera en Reynosa a Cd Pemex. Las cotizaciones en el Sur de Texas, siguen siendo el punto de partida para la fijación del precio de VPM en México.⁸ El nuevo punto de arbitraje se localizaba en función del balance de flujos del gas en el Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural (Sistrangas), mismo que se ubicó en la zona Sur de dicho sistema.

La aplicación del *netback* presentaba ventajas y desventajas. Desde la perspectiva de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), las ventajas eran, entre otras:

- Una medida definida objetivamente, con base en condiciones de un mercado altamente competitivo.
- La mejor señal para que los usuarios elijan su canasta energética.
- Refleja el costo de oportunidad del gas.
- México se integra plenamente al mercado norteamericano.
- Facilita financiamiento de proyectos a largo plazo.
- Ofrece señales adecuadas a oferentes.
- Eventualmente, la Comisión de Competencia podría determinar que regulación de precios no es necesaria.
- Transparencia: Publicaciones reconocidas ofrecen indicadores aceptados. La *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC) supervisa la certidumbre en la formación de precios.

Entre las desventajas:

- Difícil aceptación en épocas de precios altos: presiones para “intervenciones pro industria”.
- Políticamente complejo asumir la lógica de “precio aceptante”. Se importa volatilidad propia de un mercado “distinto”.
- Usuarios poco preparados para aprovechar mercados financieros asociados.
- Competencia desleal por políticas de precios de combustibles distintas de costo de oportunidad.
- GLP ha estado subsidiado históricamente.

⁸ Para mayores detalles, véase Sener (2016a).

- Impacto a la inversión en gas natural.
- Las fuentes no convencionales de oferta en América del Norte afectará el crecimiento a largo plazo del suministro nacional.

Cambio de rumbo: Hacia una nueva estructura de precios

A partir del 15 de junio de 2017 el Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía aprobó la eliminación de los precios máximos de VPM de gas natural mediante el Acuerdo Núm. A/026/2017, mismo que establece la determinación del precio a la libre competencia.

Dicha dependencia prevé que con la eliminación de los precios máximos se facilitará la disponibilidad de alternativas de suministro de gas natural para el país y fomentará el desarrollo de nuevos proyectos de producción. Debido a las condiciones en las que se fijaba el precio de VPM mediante la metodología anterior, el referente internacional castigaba la factibilidad económica de los proyectos de inversión para desarrollar nuevos recursos de gas natural, tanto convencional como no convencional, ya que los precios no alcanzaron los 4 USD/MMBTU (dólares por millón de BTU),⁹ umbral mínimo para obtener una rentabilidad positiva de los proyectos de gas natural (Sener, 2012). Lo anterior se explica porque el flujo de efectivo generado por cada proyecto, disminuido por precios de venta bajos, hacía inviable obtener un rendimiento superior al costo del capital invertido, es decir, los proyectos arrojarían un valor presente neto negativo. De tal forma que, lo que en un principio representaron los precios bajos del referente internacional como una oportunidad para ampliar el uso intensivo de este energético, terminó siendo un obstáculo para estimular la exploración y producción de nuevas reservas de gas natural. Esto último incluso para el desarrollo de las actividades en aguas profundas, las cuales requieren de precios más altos para justificar la inversión, ya que suponen una trayectoria de precios más altos a mediano y largo plazo (Lajous, 2014, p. 355).

La liberalización de los precios de VPM tendría lugar en la región de Reynosa donde actualmente actores independientes de Pemex tienen la posibilidad de hacer uso de varias fuentes de suministro de la molécula: mediante su importación a través de los ductos de internación, desde las terminales de gas natural licuado (GNL) de Manzanillo y Altamira que se inyecta al Sistrangas o bien de la producción nacional. Esto puede generar condiciones que estimulen la competencia en el mercado de manera más efectiva; al permitir a los comercializadores distintos de Pemex brindar alternativas de suministro de gas natural a precios competitivos frente a los que ofrezca la empresa estatal.

⁹ Unidades Térmicas Británicas.

Sin embargo, la regulación asimétrica de las VPM de gas natural se mantendrá para Pemex en la zona Sur, mientras no haya una mayor participación de agentes económicos que garanticen un mercado competitivo en la zona; ya que a diferencia de la zona Norte, el suministro de gas natural para los usuarios de éste mercado se satisface con el 76.5% de la producción hecha en la región y el 22.3% se destina a satisfacer la demanda en otras regiones del país (datos de 2015). No obstante, la producción de dicha región ha mostrado una clara tendencia a la baja a partir de 2009 con una tasa promedio de crecimiento anual de -2% durante el periodo 2009 a 2015 (Sener, 2016b).

Esta tendencia podría revertirse como resultado de las rondas 1.1, 1.2 y 1.3 realizadas por la CNH; ya que existen 16 potenciales productores de gas natural independientes de Pemex, 9 centralizados en la región Sur, cuyos proyectos de producción pueden estimular la oferta de gas natural a corto plazo en la región. Mientras que en el mediano plazo las alternativas de las licitaciones de la Ronda 2 que la CNH realiza en la segunda mitad de 2017 ascienden a 2,480 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMbpce) de recursos prospectivos, de los cuales 481 MMbpce se encuentran en la zona Sur¹⁰ (Acuerdo Núm. A/026/2017).

Lo anterior sentaría las bases de un mercado con la concurrencia suficiente para dar paso a la eliminación de los precios máximos de gas natural por objeto de VPM en esta región, y por ende en todo el país, para el año 2018 tal como está previsto en la política pública para la implementación del mercado de gas natural (Sener, 2016a).

En su momento la fijación del precio de VPM del gas natural mediante la fórmula *netback* representó una medida de regulación adecuada para evitar que Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) ejerciera poder de mercado - que el monopolio en la industria del gas le confería-, al indexarlo a uno de los mercados más líquidos del mundo (Henry Hub), cuyas características inherentes reflejaban condiciones de competitividad y a su vez el costo de oportunidad de la molécula. Sin embargo, la inestabilidad económica posterior a la crisis de 2009 trajo consigo la volatilidad del precio de referencia que aunado a la desaceleración de la demanda industrial produjo una severa caída de los precios del referente, cuyo comportamiento aún no presenta una clara tendencia de una pronta recuperación. Esta situación habría desincentivado la mayor parte de los proyectos de exploración y producción de gas natural por parte de

¹⁰ La Ronda 2.1 para contratos de producción compartida en aguas someras considera 1,586 MMbpce de recursos prospectivos, de los cuales 249 MMbpce corresponden a gas húmedo en el Sur. La Ronda 2.2 para contratos de licencia terrestres considera 643 MMbpce de recursos prospectivos, de los cuales 47 MMbpce corresponden a aceite y gas asociado en el Sur. La Ronda 2.3 para contratos de licencia terrestres considera 251 MMbpce de recursos prospectivos, de los cuales 185 MMbpce corresponden a aceite y gas asociado en el Sur (Acuerdo Núm. A/026/2017).

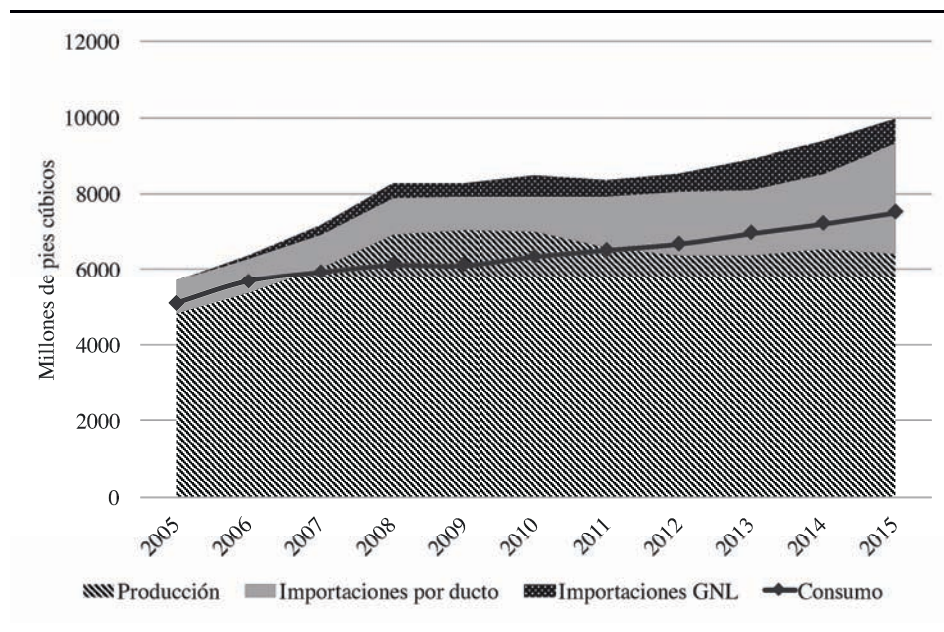
PGPB, y por ende, la ampliación de la brecha entre la demanda de este energético y la producción nacional necesaria para cubrir las necesidades de uso, principalmente del sector eléctrico.

Con la reforma energética se ha planteado esta situación como parte estratégica dentro de la política energética del país, para estimular la producción nacional de gas mediante la liberalización del precio de VPM que permita, a través de la competencia, fijar dichos precios dentro de los niveles que den factibilidad a los proyectos de producción de gas dentro del país.

La infraestructura necesaria para el desarrollo del gas natural: “sin infraestructura no hay mercado”

Una condición *sine qua non* para la existencia de un mercado competitivo del gas natural es la existencia de una infraestructura amplia en la red de gasoductos que permita la distribución y comercialización de la molécula hacia los usuarios por parte de diversos jugadores a precios competitivos, en concordancia con los nuevos lineamientos en materia de precios (Acuerdo Núm. A/026/2017). De una mejor infraestructura se espera también una mayor efectividad de los precios.

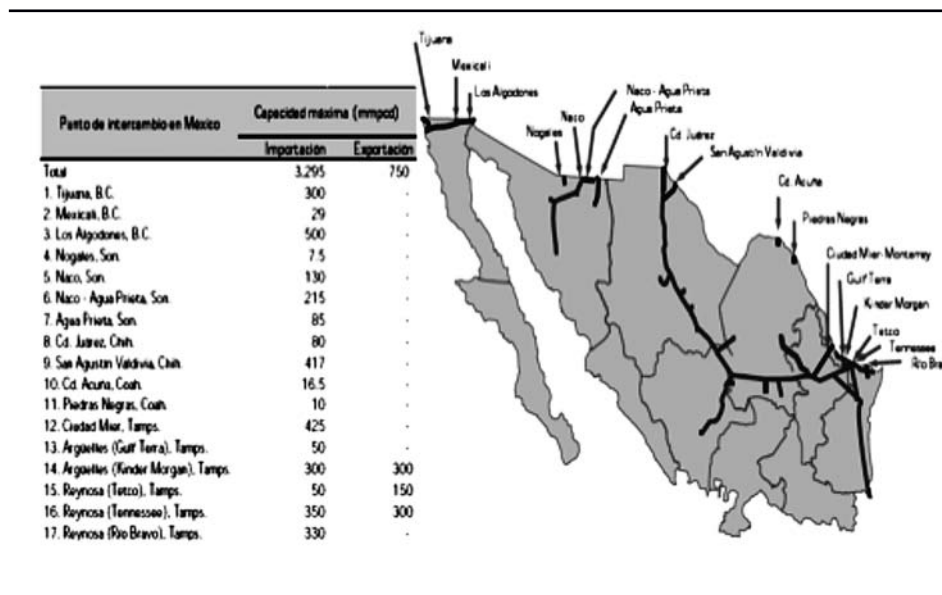
Gráfica 4
Oferta y Consumo de Gas natural en México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Sener (2016b).

En los últimos años México ha intensificado el uso del gas natural en sectores clave de la economía nacional, tales como: el eléctrico público con una demanda de 43% de dicho energético; el petrolero y el industrial, con demandas de 29.3% y 18.3% respectivamente (Sener, 2016b, p. 27), con cifras correspondientes a 2015. De tal forma que para cubrir la brecha cada vez mayor entre la producción nacional y la demanda de cada sector fue necesario el incremento de las importaciones (ver Gráfico 4), mismas que han presentado un aumento entre 2010 y 2015 del 143%. Es decir, la dependencia de México del gas importado originó un déficit creciente en la balanza comercial de gas natural, que durante esos 5 años llegó a presentar un incremento del 81%, al pasar de 2,132 MM Dls a 3,849 MM Dls en este período (Banxico, 2017).

Mapa 1
Capacidad de las interconexiones de gas natural con Estados Unidos (millones de pies cúbicos diarios)



Fuente: Sener con base en CRE, IMP, PGPB y empresas privadas.

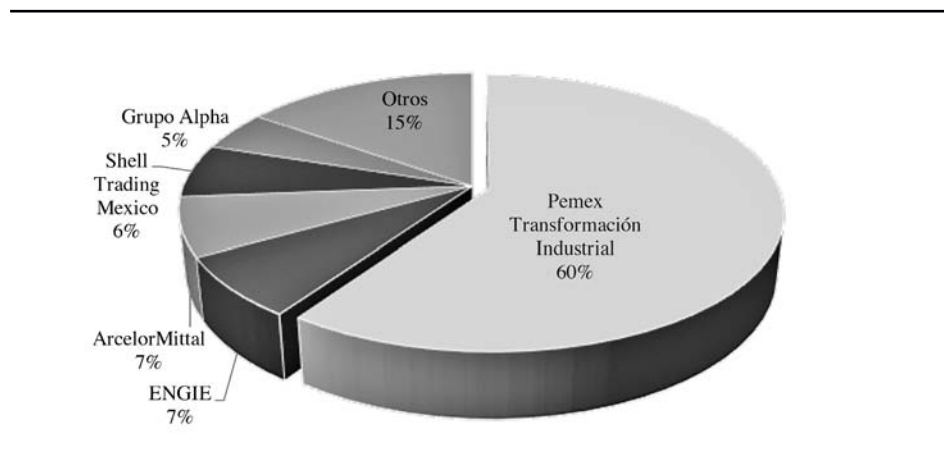
Del total de las importaciones de gas natural durante 2015, el 80% se realizó vía ducto y el resto bajo la forma de GNL; por lo que la mayor parte de la oferta de gas natural se realiza a través del sistema nacional de gasoductos, el cual ha presentado cuellos de botella e ineficiencias de planeación y logística. Anteriormente Pemex Gas y Petroquímica Básica intervenía en el flujo empacado de la molécula a través de las llamadas “alertas críticas”, cuyos efectos repercutían fuertemente en la industria (Romero H., 2014, p. 43). Al respecto, Lajous (2013) señala que en el corto

EL RETO DEL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA GLOBAL

plazo esta situación podría mejorar en la medida en que las importaciones pudieran llegar más allá de Cempoala, donde se bifurca el gasoducto troncal cerca del puerto de Veracruz; mediante la ampliación del sistema nacional de gasoductos.

Actualmente existen 17 gasoductos cerca de la frontera entre Estados Unidos y México con una capacidad de transporte de 50,000 millones de metros cúbicos (MMmc) al año (ver Mapa 1). No obstante, uno de los objetivos de la Reforma Energética es que para el 2019 la capacidad importada vía gasoducto desde EEUU se incremente a 100,000 MMmc, el doble del nivel actual, lo cual desplazará las importaciones de GNL (IEA, 2016, p. 24). De esta manera se tendrá un sistema de gasoductos integrado con las redes de EEUU que permitirá un acceso a la producción de *shale gas* del Sur de Texas, bajo las condiciones de precios del mercado regional. Se espera que de esa manera se facilite la reducción del uso de diésel y combustóleo en la generación de electricidad en México (Sener, 2015b, p. 13).

Gráfica 5
Asignación de la capacidad no reservada del Sistrangas por parte del CENEGAS



Fuente: EIA (2017).

Con base a lo planteado en la reforma energética, el CENAGAS llevó a cabo recientemente la primera temporada abierta para la adjudicación de derechos de capacidad de la red nacional de gasoductos que comprende el Sistrangas, cuya capacidad de transporte se ubica en 6.3 miles de millones de pies cúbicos diarios (MMMpcd) y con una longitud de 10,068 kilómetros (CENAGAS, 2017). Para llevar a cabo la transición a la nueva estructura de mercado, en octubre de 2016 se realizó una ronda previa a la antes mencionada (Ronda 0) en la cual se asignó

del total de la capacidad del Sistrangas: 1.1 MMMpcd a la Comisión Federal de Electricidad, 1.4 MMMpcd a Pemex, y 1.6 MMMpcd a los productores independientes de energía. De esta manera, la capacidad restante (2.2 MMMpcd) se destinó a la Ronda 1, misma que se llevó a cabo en mayo de 2017. De esta Ronda 1 se asignó el 59.7% a Pemex, seguido de ENGIE y ArcelorMittal con un 7.2% y 6.9% respectivamente (EIA, 2017).

El mayor interés de las compañías participantes radica en los puntos de inyección que suministran gas natural proveniente de EEUU a México, especialmente el gasoducto de Texas Kinder Morgan que conecta a Pesquería y el punto de inyección de los Ramones que conecta con la red nacional de gasoductos, cuya demanda excedió la capacidad asignada. Dichas compañías –entre las cuales se encuentra Grupo Alfa, ArcelorMittal México, Energéticos Gangmen, Energía Infra, Fábrica de Envases de Vidrio de Potosí, GCC Cemento, Industrias Peñoles, Igasamex Bajío, Indorama Ventures Polymers, Vitro, Industrias de Hule Galgo, Industrias Derivadas de Etileno y Virtual Pipelines de México–, son grandes consumidores que emplean el gas natural para generar electricidad y como materia prima de sus procesos industriales; se encuentran ubicadas en Monterrey, Nuevo León, lo cual explica el exceso de solicitudes sobre esos puntos de inyección (NGI, 2017).

La capacidad de los gasoductos norteamericanos destinados a las exportaciones de gas natural a México se ha expandido rápidamente en los últimos años: hoy en día asciende a 7.3 Mmmpcd, la cual sirve para abastecer principalmente a las regiones Centro y Noreste del país. Para 2017 se cuentan con cuatro proyectos de construcción de gasoductos: Roadrunner (Fase II), Comanche Trail, Presidio Crossing (también llamado Trans-Pecos), y Nueva Era; los cuales tendrán una capacidad de 3.5 Mmmpcd y suministrarán gas natural a las nuevas plantas de generación eléctrica de los estados de Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Sinaloa. Asimismo, para finales de 2018 se tienen planeados dos líneas de gasoductos adicionales: KM Mier-Monterrey y Neuces-Brownsville con una capacidad de 3.3 MMMpcd con miras a exportar shale gas proveniente del play de Eagle Ford en Sur de Texas hacia las regiones Centro y Noreste de México (EIA, 2016).

En este orden de ideas, y siguiendo la visión de largo plazo contemplada en la Reforma Energética, el aumento de la oferta de gas natural en el país mediante la expansión de las importaciones ha permitido ampliar el número de actores en el mercado de gas natural en el país. Esta mayor competencia requiere del aumento de la capacidad de las redes de transporte y distribución para transportar el energético a las zonas de mayor demanda, así como a los lugares donde no tienen acceso al mismo. Por tal motivo, para crear un mercado de gas natural es necesario visualizar la industria de manera vertical debido a que no sólo se requiere crear los medios para hacer llegar la molécula, sino contar con un mercado que garantice su consumo con base en precios competitivos. No obstante, esta perspectiva de precios competitivos conlleva un escenario de aumento del precio promedio del gas natural en todo el país, el cual a su vez generaría un incremento

en el precio de la electricidad, parte del cual tendría que ser absorbido por los consumidores de algunas regiones o de ciertos sectores, o bien por el sector público (Lajous A. , 2014).

Esta situación de aumento de la demanda de gas natural importado deja a México en una precaria posición por su dependencia de Estados Unidos con un impacto negativo en la balanza comercial de gas natural (EIA, 2004, pp. 54). Por ello es de suma importancia que la Reforma Energética establezca las bases políticas y económicas que permitan establecer precios competitivos y un suministro diversificado que garantice el abastecimiento nacional del energético; ya que el avance en la ampliación de la red de gasoductos también representa un reto para México al tener un solo país, en este caso EEUU, como único comprador o proveedor: “conduce a situaciones de riesgo por la poca flexibilidad de ese medio de transporte y las insuficiencias y costos que representa todavía el recurso masivo al gas natural licuado (GNL)”. (De la Vega Navarro, 2017, p. 12).

V. El mercado eléctrico, la inserción de las energías renovables y el componente ambiental de las reformas

Una trayectoria energético-ambiental en el sector eléctrico

Es en la reforma del sector eléctrico en donde se señalan de manera explícita objetivos ambientales y sobre el cambio climático en relación con la instauración del mercado eléctrico. Se unieron preocupaciones sobre el cambio climático con el desarrollo de las energías renovables. Existen precedentes, pero sobre todo hacia finales de los años 90's aparecieron trabajos y orientaciones en esa vía.

Hasta el año 2005 los temas del cambio climático y de las energías renovables no parecían ser una prioridad y no tenían conexiones entre ellos; existirían además deficiencias en diferentes niveles para implementar las acciones. Las principales deficiencias se encontraban en las restricciones a la participación de la inversión privada y también en aspectos técnicos y económicos, tales como los términos y el costo de interconexión con la red pública o el problema de las energías de respaldo. Incluso en Comisión Federal de Electricidad pesaban restricciones para fomentar la participación de las energías renovables.

Nuevas leyes fueron aprobadas en 2008 para hacer frente a las dificultades y deficiencias: la “Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (LASE)” y la “Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética” (LAERFTE). Ambas tenían el objetivo de fomentar el desarrollo de las energías renovables, dando prioridad a la participación de la inversión privada y dando nuevas funciones a la CRE para regular la participación de privados en la generación de energía eléctrica a partir de renovables. Se establecieron vínculos con la mitigación, así como los instrumentos para promoverla.

Esas leyes e instrumentos, a pesar de sus limitaciones, tuvieron efectos positivos para la participación de las renovables en una nueva escala: mayor seguridad jurídica de los proyectos y demostración de su viabilidad económica, incursión de nuevos actores en el escenario energético (empresas, consultores, asociaciones de un nuevo tipo).

Es interesante observar que alrededor de 2008, una serie de factores se unieron para promover una mayor conciencia sobre el papel de las energías renovables, así como para impulsar un desarrollo más significativo de estas energías. Entre esos factores se pueden mencionar los siguientes: la caída de la producción y las exportaciones de petróleo, los problemas ambientales en las grandes ciudades, especialmente la ciudad de México; intereses y las acciones de las agencias de cooperación internacional en la promoción de proyectos de energía solar y eólica; nuevas oportunidades de inversión para empresas de países como España, Alemania, Estados Unidos. Una consecuencia del nuevo marco legal, junto con los factores mencionados, es que la generación de electricidad a partir de renovables (geotérmica, eólica, mini-hidráulica) aumentó, aunque todavía representando un lugar modesto: 1 924,8 MW, un 3.3% de la capacidad instalada en el año 2010.

A partir de 2013 la situación cambió en profundidad con las reformas que han abierto por completo el sector de la energía, al mismo tiempo que avanzaron en paralelo el marco jurídico y las políticas sobre el cambio climático con regulaciones orientadas al desarrollo de las renovables. Al menos en el papel, el Gobierno de México ha buscado una coherencia entre los objetivos ambientales y energéticos buscando también la reducción de emisiones en el sector energético y en otros sectores. En los hechos hay contradicciones, como la opción prioritaria por el gas natural en la generación eléctrica y el desarrollo acelerado de la infraestructura para importarlo. Esta situación tiene implicaciones para el largo plazo (inercias, fenómenos de *lock-in*, etc.).

En 2014, tras la reforma constitucional, entró en vigor una nueva Ley de la Industria Eléctrica. Esta nueva ley ha abierto totalmente la generación y comercialización, manteniendo el Estado el control de la transmisión y la distribución con fórmulas para la participación privada. El vínculo con los esfuerzos contra el cambio climático se establece con la introducción de “Certificados de Energías Limpias” (CELs) y las subastas de energía limpia. Una nueva Ley de Transición Energética completó el dispositivo mediante el establecimiento de varios instrumentos para lograr el propósito de la generación de energía basado en energías “limpias”:¹¹ 35% en el año 2024. Además, en la Conferencia de las Partes en París (COP 21), México se comprometió a lograr una participación del 43% de la generación de electricidad con fuentes limpias en 2030 (De la Vega y Pacheco, 2016).

¹¹ Se consideran energías limpias: Viento, radiación solar, energía oceánica, calor geotérmico, bio-energéticos, energía generada a partir de metano y otros gases asociados a residuos, hidrógeno, hidroeléctricas, nucleoelectrica, cogeneración, generación de energía con captura y secuestro de carbono y tecnologías bajas en carbono conforme a estándares internacionales (CRE, 2016).

Un nuevo actor tendrá un papel central: el CENACE, el cual tiene a su cargo el control operativo del sistema eléctrico, del mercado eléctrico y el seguimiento de la modernización y ampliación de las redes de transmisión y distribución. También debe garantizar el acceso a las redes de la generación limpia, así como las subastas para enfrentar los requerimientos de CELs.

Cuestionamientos a la reforma del sector eléctrico

Las reformas energéticas están orientadas a promover la competitividad del sector eléctrico, a través de una nueva arquitectura que aliente y proteja la actividad económica que realicen los particulares, que provea las condiciones para que el sector privado contribuya a la oferta de electricidad y mediante la introducción de los CELs, como instrumentos económicos, se logre por medio del mercado impulsar las energías limpias y la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).¹²

En ese planteamiento no hay lugar para políticas de fomento de las energías renovables ni tampoco subsidios. ¿Se pasará de una industria monopolizada y administrada por el gobierno a un simple cambio de manos a la gestión privada?, ¿el cambio organizacional profundo que se ha propuesto se concretará en resultados sociales, económicos, energéticos y ambientales?

En la nueva organización del sector energético que proponen y promueven las reformas es necesario hacer cuestionamientos y profundizar en sus implicaciones.

¿Será capaz el mercado, con incentivos económicos de orientar una transición estratégica de largo plazo, desde el punto de vista energético y ambiental? Concretamente: ¿Promoverán las reformas de mercado una mayor presencia de las energías renovables en el sistema energético?

La energía eléctrica será el principal producto negociado¹³ en el mercado, su unidad es el kilowatt-hora (kWh), posee la característica de ser un bien perecedero, ya que existe la dificultad de almacenar energía eléctrica masivamente. Es

¹² Las emisiones de Gases de Efecto Invernadero causadas por el hombre, han incrementado considerablemente la concentración de bióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nítrico (N₂O) principalmente. Entre 1750 y 2011, las emisiones antropogénicas de CO₂ acumuladas a la atmósfera fueron 2040 ± 310 GtCO₂. Cerca del 40% de estas emisiones permanecieron en la atmósfera (880 ± 35 GtCO₂). El resto fue retirado de la atmósfera y almacenado en tierra (en plantas y suelos) y en el océano. El océano ha absorbido alrededor del 30% del CO₂ antropogénico emitido, causando la acidificación del océano. Cerca de la mitad de las emisiones antropogénicas de CO₂ entre 1750 y 2011 se han producido en los últimos 40 años (IPCC, 2014).

¹³ En el Mercado de Energía de Corto Plazo se realizan transacciones de compraventa de energía y servicios conexos basadas en precios marginales locales de energía y precios zonales de Servicios Conexos.

un energético secundario que se genera en el momento de su consumo a partir de energéticos primarios obtenidos directamente de la naturaleza (petróleo, carbón, gas, uranio, hidroenergía, radiación solar, geotermia, etc.). La cantidad de energía generada por unidad de tiempo es denominada potencia (kW/hr ó kWh), (Mulás, 2014). Este mercado estará abierto a las empresas que deseen generar electricidad.

Además del mercado eléctrico se contará con un mercado de balance de potencia que garantice la instalación de capacidad de generación suficiente. Este mecanismo se complementará con uno de precios graduales de escasez de reservas; operará anualmente con el propósito de realizar transacciones de compraventa de potencia no cubierta o comprometida a través de Contratos de Cobertura Eléctrica. (Sener, 2015a). Éste será uno de los desafíos que presenta el mercado eléctrico para lograr satisfacer la demanda de electricidad en el largo plazo.

Otro producto negociado en el mercado, serán los Derechos Financieros de Transmisión, que otorgan a su titular el derecho a cobrar o la obligación de pagar la diferencia de los Componentes de Congestión Marginal de los Precios Marginales Locales del Mercado del Día en Adelanto, entre un nodo de destino y un nodo de origen, actuando como un mecanismo financiero para cubrir el riesgo en la congestión de la red. (PWC, 2015), a manera de garantizar el transporte óptimo y oportuno de la electricidad.

Las reformas de mercado requerirán de una capacidad importante de regulación; en este marco se han creado instituciones y modificado las existentes ¿Estarán a la altura de los desafíos? ¿Qué mecanismos se emplearán para incentivar las energías renovables?

El CENACE tendrá a su cargo el control operacional del sistema eléctrico, del mercado de mayoreo, de la modernización y expansión de las redes de transmisión y distribución. Deberá garantizar el acceso de la «generación limpia» a la red y lanzar las subastas para enfrentar los requerimientos de CELs (De la Vega y Pacheco, 2016).

Un CEL es un título emitido por la CRE que acredita la producción de un monto determinado de energía eléctrica a partir de energías limpias y que sirve para cumplir los requisitos asociados al consumo de los Centros de Carga. Un CEL ampara la generación de 1 MWh de energía eléctrica limpia. Al ser un instrumento del mercado su precio no es fijo, sino que depende de la oferta y la demanda. Los participantes del mercado podrán presentar ofertas para vender CELs a cualquier precio, así como presentar ofertas para comprar CELs a cualquier precio. La compra-venta podrá realizarse a través del mercado de CELs que organizará por lo menos una vez al año el CENACE. De igual manera también podrán comercializarse libremente mediante Contratos Bilaterales o Subastas de Largo Plazo. La generación limpia distribuida tendrá derecho al número de CELs por cada MWh generado sin el uso de combustibles fósiles, o multiplicado

por el porcentaje de energía libre de combustible, según aplique, dividido por el porcentaje de energía entregada (Resolución Núm. RES/248/2016).

La Secretaría de Energía (SENER) determinará dentro de los 3 primeros meses de cada año el requisito de CELs que deberá de ser cubierto para el tercer año posterior. Una vez establecidos los requisitos para un año futuro, estos no se reducirán. En el 2015, la SENER estableció el requisito a ser cumplido en el 2018 en 5% del total del consumo del Centro o Punto de Carga; para el 2016 lo estableció en 5.8% a ser cumplido en 2019 (Resolución Núm. RES/248/2016). El siguiente ejemplo ilustra la cantidad de CELs que un Participante Obligado¹⁴ tendría que cubrir:

- Consumo del Centro o Punto de Carga en cuestión para el 2018: 150,000 MWh
- Requisito establecido por SENER para el 2018: 5%

- Obligación de CEL para 2018: $(150,000 \text{ MWh}) * (0.05) = 7,500 \text{ MWh}$

- Recordando que 1 CEL = 1MWh, el Participante Obligado tendría que adquirir y en su momento liquidar 7500 CELs para el 2018.

La sanción por no adquirir los CELs correspondientes es una multa que se determina según el porcentaje de CELs no adquiridos en el periodo y a la reincidencia. También se tomará en consideración la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, la comisión del hecho que la motiva o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, incluyendo las acciones tomadas para corregirlo. La multa será de 6 a 50 salarios mínimos por MWh de incumplimiento, es decir, por cada CEL no adquirido. La multa no exime al participante de comprar los CELs, por lo que el participante deberá adquirir los CELs que ocasionaron la sanción en el mismo plazo que se da para pagar la multa (Resolución Núm. RES/248/2016).

En marzo de 2016 se realizó la primera subasta eléctrica de largo plazo; en ella resultaron ganadoras 11 empresas, comprometiéndose a incrementar la capacidad eléctrica en 2,085 mega watts: 1,691 de energía solar y 394 de energía eólica, cuyos proyectos traerán inversiones de al menos 2.6 mil millones de dólares. La segunda subasta eléctrica se realizó en septiembre de 2016, en esta ocasión, se invertirán en los próximos tres años 4 mil millones de dólares para la instalación de 2,871 megawatts de nueva capacidad. La potencia que se venderá, será predominantemente con tecnología de ciclo combinado, en un 72%. Las

¹⁴ Los participantes obligados son: los Suministradores, los Usuarios Calificados Participantes del Mercado y los Usuarios Finales que se suministren por el abasto aislado, así como los titulares de los Contratos de Interconexión Legados que incluyan Centros de Carga, sean de carácter público o particular (Ley de la Industria Eléctrica, Art. 123).

tecnologías solar fotovoltaica, eólica y geotérmica tendrán 15%, 11% y 2% respectivamente. La energía limpia adquirida avanza, pero aún está lejos de la meta de 35% de la energía eléctrica en México a partir de fuentes limpias para 2024.

No hay una trayectoria única para lograr un sistema energético balanceado. Cada país posee recursos específicos, restricciones y marcos determinados para la toma de decisiones.

El motor principal de la transición energética en algunos países tiene como uno de sus objetivos disminuir las emisiones de GEI por medio de la implementación de tecnologías y de energéticos primarios que emitan menores cantidades de GEI para reducir hasta donde sea posible el incremento de la temperatura de la atmósfera.

La transición energética alemana (*Energiewende*), por ejemplo, se fundamentó en la Ley de Energía Renovable (*Erneuerbare Energien Gesetz*), la cual, garantiza el acceso a la red a toda electricidad a partir de energías renovables y está diseñada para rendir ganancias razonables (Morris y Pehnt, 2017). En 2013, casi la mitad de las inversiones en energías fueron hechas por pequeños inversionistas, fortaleciendo a pequeñas y medianas empresas y empoderando a comunidades y ciudadanos para que generen su propia energía renovable. La participación de la electricidad renovable pasó de 6 a 25% en diez años y redujeron cerca de 130 millones de toneladas de GEI anuales (Morris y Pehnt, 2017). Cabe destacar que las políticas alemanas están diseñadas para mantener una base manufacturera fuerte en su país, así como fomentar que su industria mejore su eficiencia energética. Se ha observado como denominador común que los países que van en esa dirección hacen esfuerzos por satisfacer la demanda en el sector energético cumpliendo con los compromisos de sustentabilidad ambiental y, a la vez, enfrentando la demanda de los ciudadanos que exigen menores costos (Bazán Navarrete, Ortiz Muñoz y Cuevas Salgado, 2014).

En México, la nueva arquitectura económica y legal se ha caracterizado por incentivar la participación de las energías renovables en los productores de energía y en grandes consumidores. Por otro lado, la inserción de las renovables en los consumidores de menor tamaño, como familias o negocios pequeños, presenta retos. Uno de ellos es el subsidio a la electricidad: si bien es cierto que este subsidio permite controlar la inflación y asegurar el acceso a la electricidad a una gran parte de la población, al mismo tiempo se convierte en un des-incentivo para que las familias produzcan la electricidad que van a consumir (*prosumers*). Otro reto que aún no está del todo resuelto, es garantizar la interconexión a la red.

El índice de desempeño de la arquitectura energética (*Global Energy Architecture Performance Index*) muestra que no hay una trayectoria única para lograr un sistema energético balanceado, además de resaltar que cada país posee recursos específicos, restricciones y decisiones políticas (World Economic Forum, 2017).

La reestructuración de la industria eléctrica se caracteriza por el incremento del grado de apertura a la iniciativa privada. Es indispensable complementar

esa orientación con un esquema de monitoreo y actualización que tenga como objetivo evaluar el desempeño del sector, además de promover la industria nacional, de manera que se invierta en infraestructura, se promueva la investigación y desarrollo y la creación de empleos. Finalmente, la transición energética, tiene que ver con el desplazamiento de los recursos fósiles por energías limpias, pero también, se deberá promover, eficiencia energética y cambios en el uso de la energía en el sector transporte y en el de la vivienda.

Marcos e instituciones regulatorias sólidas

En el marco anterior de la organización del sector energético se mencionaban usualmente diversas carencias de tipo regulatorio que frenaban el desarrollo energético del país. En el caso de las renovables, desde el sector privado se hacían ver restricciones legales que impedían su participación. Aún sobre la CFE pesaban restricciones que no favorecían la posibilidad de participar en el desarrollo de la generación eléctrica con base en energías renovables.

Con las reformas, México se ha acercado a los marcos institucionales y regulatorios y a las prácticas industriales que predominan en Estados Unidos y en Canadá, conectados desde hace varios años en el campo energético por los flujos de mercancías y de capitales, y conectados también por infraestructuras diversas. Sin embargo, México no dispone todavía de instituciones con recursos suficientes y fortaleza comparable a otros países que han implementado reformas. Algunas han tenido que ser renovadas y otras construidas prácticamente desde cero, como la ASEA (Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos) en 2014, o la CNH (Comisión Nacional de Hidrocarburos) en 2008. En este contexto, México tendrá que hacer frente a comportamientos que a menudo no se distinguen por las “mejores prácticas” en el campo de la explotación de los recursos, los impactos ambientales y el cumplimiento de las reglas definidas por las instituciones y los organismos reguladores. Existen preocupaciones reales por los peligros ambientales que enfrenta la apertura a empresas privadas, dada la fragilidad de las instituciones y comisiones regulatorias de México. Incluso observadores internacionales han dado señales de alarma a ese respecto.¹⁵

La sociedad mexicana experimenta el acoso del crimen y del narcotráfico; el Estado mexicano no ha logrado re-establecer la paz ni dar solución al problema de la delincuencia. En muchas ocasiones, el Estado no ha sido capaz de garanti-

¹⁵ Un ejemplo, una nota del NYT publicada en el final del 2016 mencionó : “*Pétroleos Mexicanos, or Pemex, has long operated with scant environmental oversight, a legacy that will most likely carry over as private-sector operations take over (...) Overshadowed by media coverage of drug violence and corruption, the weakness of Mexico’s environmental rule of law has quietly worsened. That’s especially troubling given that private enterprise now stands poised to gouge the nation’s ocean floors and subsoils in new and potentially dangerous ways*” (Sellers, 2016).

zar la seguridad ni tampoco el derecho de propiedad. ¿El Estado mexicano será capaz de proporcionar seguridad a las nuevas inversiones?

Como resultado del nuevo marco regulatorio en materia energética, se han incorporado nuevos actores en la producción de energía (hidrocarburos o electricidad). Su participación se concretará en inversiones en el territorio nacional. En 2018, se desarrollarán las elecciones presidenciales en el país; nuevos actores presentes en el sector preferirán seguramente a un candidato que dé continuidad a la reforma energética. La re-negociación del TLCAN que ya ha empezado, con la eventual integración del sector energético, podrá ser también un elemento para consolidar las reformas y evitar su reversión, asegurando mecanismos legales para asegurar las inversiones y su participación en el mercado nacional. ¿Será capaz el estado mexicano de lograr una regulación económica-energética y ambiental que resguarde en primer lugar los intereses nacionales frente a los intereses privados?

VI. Consideraciones finales

Es usual que cuando se habla de las reformas energéticas realizadas en México los análisis y comentarios se refieran básicamente a los cambios en las industrias del petróleo y del gas natural. Esto incluso en publicaciones internacionales importantes¹. En este artículo hemos mostrado, desde el título, que las reformas energéticas son diversas y heterogéneas y que toman características particulares en las industrias que hemos analizado.

Trátese del acceso a los hidrocarburos por parte de compañías privadas, del deterioro estructural que han tenido en México las actividades de refinación, de las carencias en infraestructura del transporte del gas natural o de la inserción de las energías renovables en el mercado eléctrico, las reformas requieren ser analizadas de manera específica en cada una de las industrias del sector energético para entenderlas a cabalidad. Al proceder de esta manera se pone de manifiesto la necesidad de incursionar en temas que en el marco institucional y regulatorio anterior no requerían atención especial, como el de las modalidades de la contratación petrolera internacional o el del funcionamiento de un mercado eléctrico. No sólo en el caso de la electricidad se impone la necesidad de analizar el mercado: al analizar de manera plural las reformas, se puede profundizar en lo que significa para cada una de las industrias energéticas la irrupción del mercado, un fenómeno determinante de las reformas recientes cuyo análisis no se agota al calificarlas de reformas orientadas al mercado. También, por otro lado, al ir más allá de los calificativos es posible poner de manifiesto los aportes y carencias de reformas que establecen una conexión, por ejemplo, con los temas ambientales, en particular con los del cambio climático.

El hablar de mercados, de apertura, de regulación, lleva ineludiblemente a analizar el nuevo papel del Estado y de los nuevos actores a quienes van dirigidas las reformas. Con regulaciones del primero y comportamientos adecuados

de los segundos, se espera que el sector energético y sus diferentes industrias tengan un mejor desempeño que con los arreglos institucionales anteriores, los cuales se caracterizaban por una fuerte presencia del Estado y una presencia limitada de actores con características de tipo monopólico. El Estado se ha quedado con “empresas productivas” –Pemex y la CFE–, sobre las cuales hay incertidumbre, no sólo sobre su lugar y desempeño en el sector energético, sino sobre su futuro principalmente.

En ese nuevo contexto es necesario ubicar el principal reto de las reformas energéticas: ¿serán capaces de impulsar para México un mejor desempeño del sector energético en cuanto a calidad, accesibilidad, limpieza y seguridad? Por lo que hemos analizado y puesto en evidencia en este trabajo, en cuanto a los primeros resultados de las reformas, se avizora un futuro lleno de incertidumbre y preocupaciones a ese respecto.

VII. Bibliografía

- Banxico. (2017). *Sistema de Información Económica*. Obtenido de Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/estadisticas/#IG>
- Bazán Navarrete, G., Ortíz Muñiz, G. y Cuevas Salgado, J. (Enero-Febrero de 2014). La nueva arquitectura energética. *Energía a Debate* (61), 44-49.
- CENAGAS. (13 de Enero de 2017). *Acciones y Programas*. Recuperado el 1 de Julio de 2017, de Centro Nacional de Control del Gas Natural: <http://www.gob.mx/cenagas/acciones-y-programas/cenagas-y-sistrangas-83500>
- CRE (Comisión Reguladora de Energía) (2016). Resolución Núm. RES/998/2015, Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para la determinación de los precios máximos de gas natural objeto de venta de primera mano (DOF, Diario Oficial de la Federación, 15 de febrero de 2016).
- ____ (Comisión Reguladora de Energía) (2016). Resolución Núm. RES/ 248/2016, Resolución por la que se expiden los criterios para la imposición de sanciones que deriven del incumplimiento de las obligaciones en materia de energías limpia (DOF, 27 de abril de 2016).
- ____ (Comisión Reguladora de Energía) (2016). *Catálogo de Energías Limpias*. México: CRE.
- ____ (Comisión Reguladora de Energía) (2017) Acuerdo Núm. A/026/2017, Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que deja sin efectos la metodología para la determinación de los precios máximos de gas natural objeto de venta de primera mano, aprobada mediante la resolución RES/998/2015, y elimina el precio máximo de gas natural (DOF 16 de junio de 2017).
- De la Vega Navarro Angel (2017), “Énergies fossiles et renouvelables: la place du Mexique dans l’intégration et la transition énergétique en Amérique du

- Nord”, *Cahiers du Cerium*, No. 11, Université de Montréal. <http://cerium.umontreal.ca/recherche/cahiers-du-cerium/une-nouvelle/news/energies-fossiles-et-energies-renouvelables-la-pl-40465/>
- De la Vega Navarro, A. (Marzo-Abril de 2017). Trump y México: ¿fossil energy connection? *Energía a debate* (79).
- _____. A. y Pacheco, D. A. (Octubre 2016). Los compromisos de mitigación de gases de efecto invernadero. *Energía a Debate*, 69-71.
- EIA. (2004). *International Energy Outlook 2004*. DOE, Washington, DC.
- _____. (1 de Diciembre de 2016). *New U.S. border-crossing pipelines bring shale gas to more regions in Mexico*. Obtenido de U.S. Energy Information Administration: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=28972>
- _____. (7 de Junio de 2017). *Natural Gas Weekly Update*. Obtenido de U.S. Energy Information Administration: https://www.eia.gov/naturalgas/weekly/archivenew_ngwu/2017/06_08/
- Fondo Mexicano del Petroleo (FMP). (2017). *Estadísticas*. Recuperado el 20 de julio de 2017, de Fondo Mexicano del Petroleo para la Estabilización y el Desarrollo : <http://www.fmped.org/estadisticas/CA356.html>
- Gobierno de la República. (2013). Explicación de la Reforma Energética. México.
- Grunstein, M. (13 de julio de 2017). ¿Por qué Pemex no compitió por el petróleo fácil? (C. Aristegui, Entrevistador) aristeguinoticias.com.
- IEA. (2016). *Mexico Energy Outlook*. World Energy Outlook 2016. Special Report, IEA.
- IPCC. (2014). *Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneva, Switzerland.
- Joskow, P. L. (2015). The Shale Gas Revolution: Introduction. *Economics of Energy & Environmental Policy*, 4(1), 1-4.
- Lajous, A. (Marzo de 2013). Dilema del suministro de gas natural en México. *LC/L 3607(LC/MEX/L.1097)*.
- _____. (2014). *La industria petrolera mexicana: Estrategias, gobierno y reformas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lajous, A. (Octubre de 2015). Mexican oil reform: the first two bidding rounds, farmouts and contractual conversions in a lower oil price environment. New York: Center on Global Energy Policy, Columbia University.
- _____. (9 de Enero de 2017). Mexico’s Deepwater Auctions. New York: Center on Global Energy Policy, Columbia University.
- Ley de la Industria Eléctrica (DOF 11 de agosto de 2014).
- Martínez, F., Santillán, M., de la Vega, A. (2016). La reforma energética 2013/2014 y el desarrollo industrial en México: contendios implicaciones y propuestas. *Análisis Económico*, 7-32.
- Morris, C. y Pehnt, M. (2017). Principales hallazgos del informe “La transición energética alemana La Energiewende alemana”. *Energía a Debate*, 54-57.

- Mulás, P. (2014). El sector eléctrico, de monopolio a mercado competitivo. *Energía a Debate*, 8-15.
- Nair, A. S. y Stargardter, G. (12 de julio de 2017). Premier Oil's major Mexican oil discovery boosts shares. *Reuters*, págs. <https://www.reuters.com/article/us-premier-oil-discovery-mexico-idUSKBN19X0M2>.
- NGI. (4 de Abril de 2017). *Mexico's CENAGAS First Open Season Is Mixed Bag*. Obtenido de Natural Gas Intelligence: <http://www.naturalgasintel.com/articles/110000-mexicos-cenagas-first-open-season-is-mixed-bag>
- Pemex. (2016). Estados Financieros de Pemex.
- PWC. (2015). *Resumen de las bases del Mercado Eléctrico*. México: PWC.
- Romero H., Y. J. (2014). Análisis de la estructura de precios para las ventas de primera mano en el mercado de gas natural en México, durante el periodo: 2002-2012. *Tesis de Maestría*. México: UNAM.
- Sellers, C. C. (7 de diciembre de 2016). Will the Next Deepwater Horizon Be in Mexico? *NYT*.
- Sener. (2012). *México: Perspectivas para el desarrollo de gas y aceite de lutitas (Shale Gas/Oil)*. México.
- _____. (2015a). *Bases del Mercado Eléctrico*. México.
- _____. (2015b). *Prospectiva de Gas Natural y Gas L.P. 2015-2029*. México.
- _____. (2016a). *Política pública para la implementación del mercado de gas natural*. México.
- _____. (2016b). *Prospectiva de Gas Natural 2016-2030*. México.
- _____. (16 de julio de 2017). El Estado mexicano obtendrá cerca de 90 y 83% en las utilidades de los proyectos de ENI y del consorcio Sierra Oil- Talos - Premier Oil. *Boletín de prensa 53*. México.
- SIE. (2017). *Información Estadística*. México.
- World Economic Forum. (2017). *Global Energy Architecture Performance Index 2017*. Geneva, Switzerland: World Economic Forum.

*Edgar Ocampo Téllez**

**Activos energéticos de México y desarrollo.
Sugerencias y recomendaciones para su
aprovechamiento sostenible en las décadas por venir**

SUMARIO: I. Introducción II. El contexto mundial y desafíos de la implementación de modelos energéticos basados en fuentes limpias III. Diagnóstico del sector energético Mexicano: la proyección de la oferta y la demanda nacional IV. Desarrollo de tres modelos energéticos posibles para México, hacia el horizonte 2050 V. Sugerencias y recomendaciones VI. Bibliografía

“A partir de 1977, el estado de California se embarcó en una campaña ambiciosa para reducir su consumo de energía. Como consecuencia de esa política, se evitó la construcción de docenas de centrales eléctricas”.

Paul Roberts, 2004

I. Introducción

El propósito de este trabajo es el de realizar un acercamiento a las condiciones que serán necesarias construir durante las próximas décadas para que México logre alcanzar un modelo energético sostenible hacia el horizonte 2050.

El ejercicio se fundamenta en la revisión crítica de la experiencia mundial en la implementación de programas de fuentes renovables, el diagnóstico del sector energético mexicano, la prospectiva de la oferta y demanda nacional de ener-

* Analista e investigador de la Asociación para el Estudio de los Recursos Energéticos AEREN.

gía, la delimitación del potencial de los activos energéticos, y finalmente, la evaluación del comportamiento de tres modelos energéticos posibles, que serán definidos por el contenido en el balance de las diversas fuentes y el grado de control ejercido sobre el crecimiento de la demanda de energía.

¿Será posible un modelo energético 100% renovable en México?

Durante el recorrido que va del poblado de Santo Domingo Ingenio, hacia la ciudad de Juchitán, en Oaxaca, se pueden apreciar al borde del camino, infinidad de turbinas eólicas que se extienden hasta donde la vista alcanza, éste paraje brinda, a quien vive esta experiencia, la certeza de que el país está entrando de lleno al futuro de fuentes renovables y al fin, dejando atrás el pasado de la dependencia al petróleo.

Los modelos más recientes de estas turbinas tienen 3 megawatts de potencia (Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2017-2031, PRODESEN, SENER) se elevan por encima de los 140 metros de altura y sus aspas baten el viento a una velocidad que, en la punta, puede superar los 400 km/h. Un parque con 16 turbinas de estas características, tiene la capacidad para alimentar en electricidad alrededor de 15 mil viviendas, desde luego, sólo cuando sopla el viento.

El primer campo eólico experimental en México, se instaló en 1994 en la Venta, Oaxaca. Cuenta con 7 turbinas con una potencia total de 1.5 megawatts, después de su instalación no hubo un incremento de la capacidad eólica en México sino hasta el año 2006, cuando se construyó en esa misma zona, el segundo campo de 84 megawatts de potencia. La expansión masiva de esta tecnología realmente inicia en el país, a partir del año 2010.

En 2017 México cuenta con alrededor de 2,000 aerogeneradores en todo el territorio nacional, que en conjunto suman una capacidad superior a los 4,000 megawatts de potencia, adicionalmente están en proceso de desarrollo otros 2,000 megawatts en varias regiones del país. La Asociación Mexicana de la Energía Eólica (AMDEE) estima que se podrían alcanzar los 13,000 megawatts en el 2020.

Más del 65% de la capacidad eólica está instalada en el Istmo de Tehuantepec y existe un gran interés sobre las áreas que aún están disponibles en esa zona, ya que esta región zapoteca es considerada el “Dorado” del viento, dicho de otra forma, el “Istmo” es para la industria eólica lo que el yacimiento Cantarell fue para la industria petrolera.

La lógica que se sigue para la ocupación de las áreas con potencial eólico, es similar a la que se ha aplicado para la explotación de otros recursos energéticos en el país; primero se desarrollan las regiones de más fácil acceso y de mayor productividad, y después las más difíciles de aprovechar y menos rentables. La industria petrolera nacional reflejó, a lo largo del tiempo ésta misma lógica: desarrolló primero los campos más grandes y más fáciles como Cantarell, luego los más difíciles como Ku-Maloob-Zaap, y dejó para el final, el petróleo de mayor complejidad ubicado en aguas profundas y los yacimientos de lutitas.

El aprovechamiento de la eólica sigue este mismo comportamiento: la región zapoteca fue la primera en ser desarrollada por tener condiciones privilegiadas, comprende una superficie de alrededor de 1,000 km², donde la diferencia de la presión superficial del mar entre el Golfo de México y la del Golfo de Tehuantepec genera una corriente cálida que provoca un gradiente térmico, dando lugar a vientos constantes que soplan en dirección al Golfo de Tehuantepec. Adicionalmente la topografía de la zona presenta es excelente, con poca pendiente, es de fácil acceso para la construcción de infraestructura y permite la disposición consecutiva de varias hileras de turbinas. En las regiones donde el terreno es más accidentado (como es el caso de las montañas), no ocurre lo mismo, pues el emplazamiento se torna más complejo y sólo se pueden instalar las turbinas en las cimas, es común que el desarrollo de estas zonas sea más lento y más costoso.

Cabe señalar que a pesar del rápido despliegue que ha tenido la eólica en México, su aportación actual en el consumo nacional de energía primaria es de apenas 0.5%, y su participación en la generación de electricidad es del 3 por ciento.

Existen dos paradigmas dominantes en las instancias que orientan su trabajo al sector de energías renovables: el primero es que la expansión de la energía eólica y solar parece no tener límites, y el segundo es que podrán abastecer fácilmente el 100% de las crecientes necesidades de electricidad en combinación con la hidráulica, la geotérmica y la biomasa.¹

Estas instancias generalmente consideran como “inagotable” o “infinita” la capacidad de producción de las energías renovables, pasando por alto que la ocupación física de la superficie apta para el emplazamiento, una vez que es saturada, no puede seguir creciendo y que la infraestructura necesaria para captar la energía eólica y solar se fabrica y construye con materias primas y recursos no renovables como el acero, concreto y combustibles fósiles.

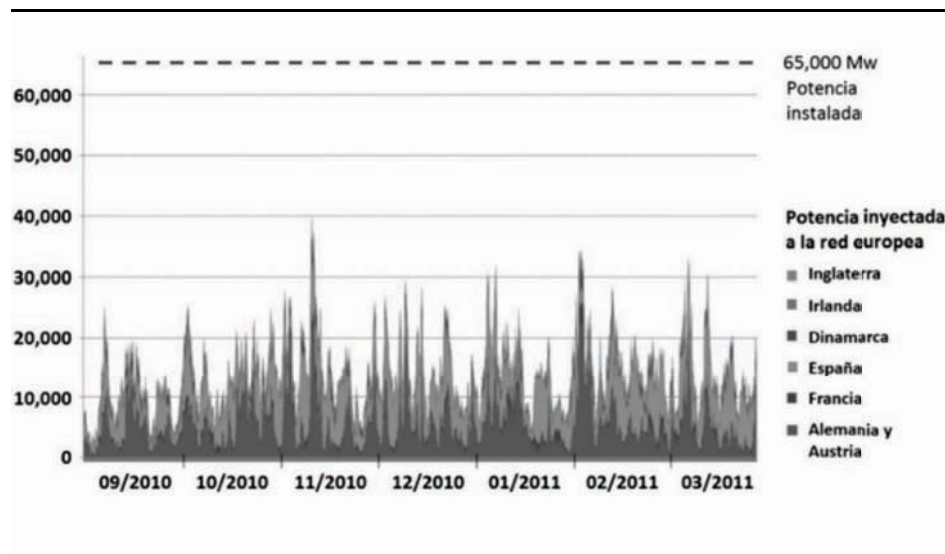
Es necesario considerar también que los factores sociales, el impacto ambiental y la agresión al paisaje natural, son elementos que pueden limitar la expansión de estas tecnologías, como ya ocurre en algunos países de Europa; la oposición a la implantación de turbinas eólicas en algunas comunidades y el daño a los ecosistemas son aspectos que crean graves controversias. “Un monitoreo realizado entre 2007-2008 en La Venta II Oaxaca, en México, arrojó que la tasa de mortalidad de aves migratorias podría ser de 20 o más ejemplares al año, por cada megawatt instalado, valor muy por arriba de los estándares de las centrales eólicas (Ledec et al., 2011: 17)”, según este estudio y dada la capacidad que ya está instalada en el Istmo, el impacto potencial de la eólica sobre las especies de la región puede alcanzar la cifra de 50,000 aves muertas por año. La ubicación de

¹ Un modelo energético sostenible para España en 2050, Monitor Deloitte, marzo 2016 y Daniel Buira Clark, Coordinador General de Cambio Climático y Desarrollo Bajo en Carbono INECC, afirmaciones durante el Seminario de la Unidad de Postgrado de Economía de la UNAM, “El Acuerdo de Paris sin Estados Unidos”, 21 junio 2017.

parques eólicos en hábitats, como el de la mariposa Monarca en el Estado de México puede ser desastrosa. Es por esta razón que algunos especialistas en este tipo de tecnologías no recomiendan construir parques eólicos en zonas de reposo, de migración, ni de anidación de especies migratorias.²

Sin embargo, estos inconvenientes de la eólica son irrelevantes ante un problema aún más grave; la gestión de su intermitencia en las redes eléctricas. Las súbitas variaciones de potencia causan desequilibrios impredecibles en la distribución eléctrica; la capacidad de generación eólica y solar puede pasar del punto máximo de potencia a cero, en cuestión de minutos y las variaciones que provocan las rachas de viento en la eólica y el paso de nubes en la solar, intensifican aún más la intermitencia. A finales de 2010, la potencia conjunta de energía eólica de Alemania, Francia, España, Dinamarca, Inglaterra, Irlanda y Austria era de alrededor de 65,000 MW. Sin embargo, el desempeño máximo puntual fue de apenas la mitad de la potencia instalada y la capacidad mínima garantizada fue menor a 5,000 MW. No obstante, lo más grave, es que la potencia promedio “estable” fue de menos de 10,000 MW (ver gráfica 1).

Gráfica 1
Evolución de la generación eléctrica de campos eólicos inyectada a la red europea, septiembre 2010 a marzo 2011



Fuente: Jean Marc Jancovici, Carbone 4.

² Magar Bruner, Vanesa, Investigador titular del Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California. Entrevista personal.

En los países en donde se ha implementado masivamente la energía eólica y solar, se ha observado un incremento de centrales eléctricas de respaldo a partir de combustibles fósiles ya sea de ciclo combinado o de carbón, que deben operar en condiciones de régimen “bajo” para prevenir una entrada rápida a operación máxima en caso de una abrupta caída de la tensión eléctrica; en España se han construido 15,000 megawatts de potencia en centrales de ciclo combinado simultáneamente a los más de 23,000 megawatts de potencia eólica. Las naciones que iniciaron hace un par de décadas programas de energía para descarbonizar sus economías, están siendo sorprendidas por enormes dificultades para manejar la intermitencia de estas fuentes.

Una de las vías para intentar resolver este problema son los equipos “BESS”, Battery Energy Storage System, o Sistemas de Baterías para Almacenamiento de Energía. Sin embargo, esta tecnología aún tiene una capacidad limitada para cubrir los vacíos por periodos cortos de tiempo y la disponibilidad mundial de litio comienza a ser motivo de preocupación en este sector dada la competencia que se está gestando entre teléfonos inteligentes, tabletas, computadoras, vehículos eléctricos y ahora los sistemas BESS.³

El estudio de Monitor Deloitte, titulado “Un modelo energético sostenible para España en 2050”, advierte que:

“La transición entre el modelo energético actual y el que necesitamos en 2050, debe ser una transición sólida y flexible, compuesta de políticas y medidas de las que no nos vayamos a arrepentir, que no requieran inversiones que puedan quedar obsoletas o innecesarias en función del desarrollo tecnológico”.

El modelo energético futuro para México, debe considerar las evidencias y las limitaciones que están encontrando los países que iniciaron la transición energética hacia fuentes limpias desde hace más de 15 años y diseñar un proyecto adecuado a los desafíos particulares de un sector energético que fue construido por más de 100 años entorno al petróleo.

El horizonte energético de México, está siendo orientado por cinco factores; primero, la tendencia histórica de incremento de la demanda de energía, indica que las necesidades podrían duplicarse hacia el 2050; segundo, los requerimientos de electricidad podrían triplicarse, si se reemplaza por autos eléctricos el 30% del parque vehicular existente; tercero, las importaciones de gas natural desde Estados Unidos va a aumentar por la penetración del Ciclo Combinado en la generación eléctrica, y por el desplome de la producción nacional de gas; cuarto, la demanda nacional de petróleo continuará creciendo, a pesar de la electrificación del transporte, hasta llegar a los 2.5 millones de barriles diarios en 2050; quinto, la produc-

³ Ulrich Eichhorn, responsable de Investigación y Desarrollo de Volkswagen. Previsiones de ventas de carros eléctricos hacia el 2025.

ción nacional de crudo continuará desplomándose para estabilizarse en 1.7 millón de barriles al día en el 2050 (Ocampo Tellez, 2015).

La caída de la producción nacional de petróleo, llevará al país a una nueva y precaria condición ya que la brecha que se va a abrir entre la creciente necesidad de energía y la declinación del principal recurso, tendrá que ser cerrada por otras fuentes cuya participación en el consumo nacional es marginal; la dependencia a los combustibles fósiles de México es de las más altas en el mundo, representa el 90% del consumo de energía primaria y las fuentes limpias, definidas por la SENER como la nuclear, hidráulica, geotérmica, eólica, solar y de biomasa, aportan únicamente el 4% del consumo nacional, el 6% restante lo aporta la leña en sus múltiples usos tradicionales.

Podría considerarse una política incongruente el no haber impulsado oportunamente el uso de fuentes alternativas de energía. Sin embargo, esta es una conducta común, que se repite en todas las naciones que cuentan con abundantes reservas de energía fósil. La facilidad de acceso para su explotación, la alta rentabilidad de su producción y la versatilidad para el uso final, son factores determinantes en la toma de decisiones, tanto en México, como en Alemania, Estados Unidos y el resto del mundo. Ninguna nación quiere darse el lujo de desaprovechar sus recursos fósiles disponibles, para poder impulsar su desarrollo industrial y económico. Esa es una de las razones por las que Alemania aún no abandona el uso del carbón, que representa el 40% de la generación de su electricidad.

Los primeros programas de energía en México, fomentaban el aprovechamiento de fuentes renovables, sin comportar ninguna meta, ni obligatoriedad o penalización por incumplimiento (Ley para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables (LAFRE). Hoy la legislación incorpora objetivos y sanciones para motivar a los actores económicos, a realizar cambios en el uso de energía. A pesar de que México inicia con un retrasado de al menos 15 años en esta carrera, no se encuentra muy lejos de los países que están a la vanguardia como Alemania. Si bien, el programa “Energiewende”, ha permitido a la energía eólica y solar alcanzar el 18% de la generación eléctrica alemana, el consumo de energía primaria de ese país, continúa dependiendo en un 80% de combustibles fósiles. Al parecer, algo se está complicando en la transición energética alemana hacia fuentes limpias.

Para avanzar hacia la descarbonización de la economía mexicana, la SENER, ha propuesto dos metas a través de la “Estrategia Nacional de Transición Energética y Aprovechamiento Sustentable de la Energía”. La primera meta es la disminución de las emisiones de CO₂ en un 30%, con respecto al escenario tendencial para el 2020 y la segunda, generar el 35% de la electricidad mediante fuentes limpias para el 2024, que aumentarán al 40% en 2035 y al 50% en 2050.

Los objetivos de disminución de las emisiones de CO₂ y la construcción de fuentes renovables, a pesar de ser dos acciones alineadas en las políticas de la SENER, también son dos procesos que se contraponen; alcanzar los objetivos en un

sentido, dificulta lograrlos en el otro. El parque de generación eléctrica del país, tendrá que ser renovado para lograr las metas en el ámbito de la generación eléctrica limpia. Sin embargo, la construcción masiva de esa infraestructura, inevitablemente, aumentará las emisiones de CO₂ en el ambiente por los siguientes 30 años. Adicionalmente, las fuentes renovables se encuentran en desventaja con respecto a las fuentes fósiles convencionales, en aspectos como la cantidad de materias primas consumidas para la construcción de cada unidad de potencia instalada, la superficie necesaria para su emplazamiento y la baja producción neta anual por unidad de potencia instalada. Cada megawatt (MW) instalado de energía eólica requiere alrededor de 250 toneladas de acero, en comparación a las 90 toneladas que se requieren por cada MW de una central de ciclo.⁴ La capacidad máxima de celdas fotovoltaicas dentro de un 1 km² de superficie, es de aproximadamente 150 MW, en el caso de una central de ciclo combinado, puede llegar hasta los 1,000 MW, las fuentes renovables son intensivas en el uso de superficie de suelo. Finalmente, cada MW de potencia instalado en solar fotovoltaica solo brinda 1 GWh al año de electricidad, en comparación a los 6.5 GWh al año que ofrece cada MW de potencia de ciclo combinado.

Los objetivos de la SENER parecen difíciles de alcanzar; la geotérmica y la hidráulica, después de décadas de desarrollo, se encuentran consolidadas y con poca posibilidad de crecimiento, la eólica y la solar tiene un alto potencial, pero padecen del grave problema de la intermitencia y, finalmente, la energía nuclear, se presenta como la única opción que podría ser desarrollada sin comportar un límite para su expansión. Sin embargo, las controversias que generan a nivel mundial los accidentes en Chernóbil y Fukushima, los costos de desarrollo y la disponibilidad del combustible nuclear, hacen dudar de su viabilidad.

México tiene dos caminos para satisfacer sus crecientes necesidades de energía: el primero es continuar cubriendo la demanda a cualquier costo, a través de tecnologías como la solar, eólica, hidráulica, etc., y el segundo es implementar políticas que promuevan la reducción planeada de la demanda de energía para adecuarla al aprovechamiento sostenible de los activos energéticos disponibles en México. Este trabajo tiene por objetivo identificar las oportunidades y desafíos implícitos en cada uno de esos caminos, sin sesgo político ni económico. Tampoco persigue la justificación del uso de algún tipo de fuente de energía en particular ni pretende ser concluyente o absoluto; constituye una aportación más a la continua discusión en torno al consumo mundial y nacional de energía.

Se discriminan en el análisis las tecnologías que se encuentran en etapa de investigación y que no han sido desarrolladas comercialmente como; la mareomotriz, el motor de aire, las biocombustibles de algas, hidrógeno, la fusión nu-

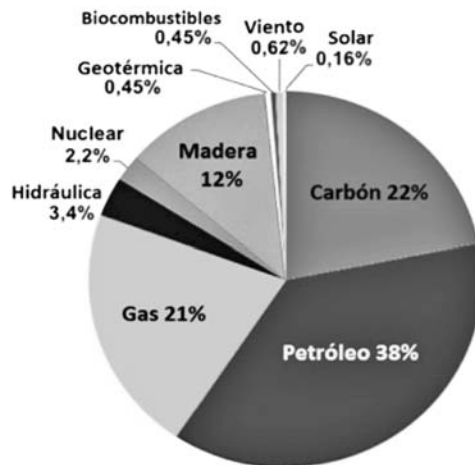
⁴ Olivier Vidal, Presentación en el “Collège de France”, Interactions ressources minérales - énergie dans un contexte de transition énergétique. 04 junio 2015.

clear con Deuterio y Tritio, así como baterías de respaldo para almacenamiento industrial de la electricidad proveniente de las fuentes intermitentes como la eólica y la solar, en razón de su baja aportación a la generación mundial eléctrica.

II. El contexto mundial y desafíos de la implementación de modelos energéticos basados en fuentes limpias

A pesar de la propaganda que se ha desplegado entorno a la rápida expansión de las fuentes renovables en el mundo y a la cantidad de empleos que se han generado en este sector, la humanidad llega al siglo XXI, con una matriz energética con una alta dependencia a los combustibles fósiles; petróleo, carbón y gas aportan en conjunto el 81% del consumo mundial de energía primaria. Si bien la conciencia ambiental ha impulsado el desarrollo de la eólica y la solar, su uso aún tiene un impacto marginal en el abasto de las necesidades globales, de menos del 1% (ver gráfica 2).

Gráfica 2
Demanda mundial de energía por fuente primaria
(Consumo final 2015)



Fuente: Jean Marc Jancovici, Carbone 4. BP Statistical Review 2015.

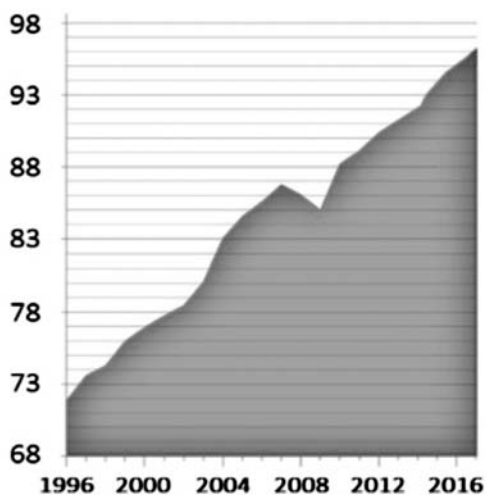
Petróleo: El petróleo continúa siendo el energético de base de la sociedad industrial; representa el 38% del consumo final de energía. Es un recurso indispensable en casi todos los procesos de transformación y de manera más importante en el transporte, la agroindustria y la construcción. La fabricación, montaje y man-

tenimiento de la infraestructura de energías renovables, también depende precariamente de los combustibles y derivados del petróleo. El consumo mundial de petróleo ha aumentado de forma sostenida desde hace más de 20 años a un ritmo de 1.5% anual (ver gráfica 3).

La Agencia Internacional de la Energía (AIE) y el Departamento de Energía de los Estados Unidos (DOE) prevén que el consumo mundial de petróleo continuará creciendo en las próximas décadas a un ritmo de poco menos del 1% anual, a pesar del avance de las renovables. Las reservas probadas de petróleo se estiman en alrededor de 1.7 billones de barriles (1,700,000 millones) de las cuales, el 80% se ubican en tan sólo 8 países, estos son: Venezuela, Arabia Saudita, Canadá, Irán, Irak, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos y Rusia. Sin embargo, algunos geólogos y especialistas advierten que el volumen de las reservas mundiales en algunos países es manipulado por razones políticas,⁵ y ha dado origen a discrepancias entre las estimaciones del orden de los 700,000 millones de barriles.

En el mundo se consumen más de 95 millones de barriles de petróleo al día, ese ritmo de extracción representa 34,700 millones de barriles al año. El volumen acumulado de petróleo que se extraerá del subsuelo del planeta durante los próximos 30 años, podría llegar a un billón de barriles (1,000,000 millones de barriles).

Gráfica 3
Consumo mundial de petróleo 1996-2017

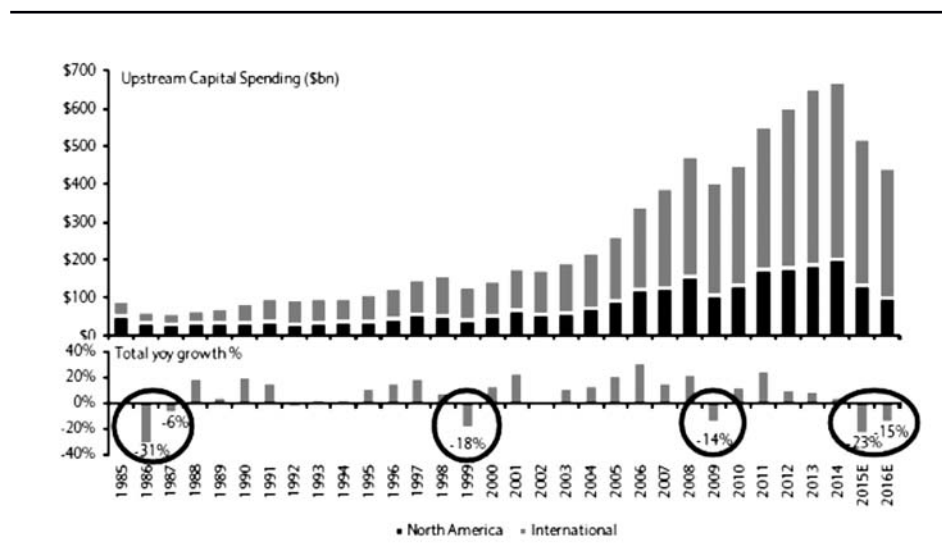


Fuente: Short-Term Energy Outlook. Julio 2017.

⁵ Ferrari, Luca (junio 2017). (E. Ocampo Téllez, Entrevistador).

No obstante, esa capacidad de producción parece difícil de lograr ya que en años recientes, el sector petrolero internacional enfrenta dos desafíos; el primero es el problema coyuntural del desplome de las inversiones en desarrollo por la abrupta caída del precio internacional del barril, desde los 100 dólares en 2014 a solo 40 dólares en 2015, lo que ha provocado la cancelación de proyectos, reducción de los gastos de operación de las petroleras, quiebra de empresas, disminución de las inversiones en exploración y desarrollo de nuevos proyectos, que pasó de los 700,000 millones de dólares en 2014 a sólo 400,000 millones de dólares en 2016 (ver gráfica 4). La combinación entre un crecimiento económico mundial moderado y la producción que puso en marcha la explotación de lutitas en los Estados Unidos desequilibró temporalmente el balance en los mercados internacionales.

Gráfica 4
Gasto contracorriente (Barclay's)



Fuente: Barclay's Research.

El segundo desafío es estructural e irreversible y es resultado de procesos geológicos naturales como: la disminución de la dimensión de los hallazgos, el desplome de la productividad de campos recién descubiertos, el aumento de la complejidad de explotación de nuevos proyectos y el más grave, el declive natural de la producción de los campos maduros, que según la experiencia técnica, en promedio caen entre un 6% anual (Mikael Höök, Simon Davidsson, Sheshti Johansson and Xu Tang , 2013). Para compensar esa pérdida, cada año es necesario poner en operación nuevos yacimientos que logren agregar al menos, 4 millones de barriles diarios de capacidad mundial de extracción de petróleo. Sin

embargo, la agencia noruega de energía Rystad Energy reveló en un reciente informe, que el impacto de la desinversión sobre los proyectos que estaban programados para entrar en operación en 2016, limitaría a alrededor de 3 millones de barriles al día de capacidad nueva.

Carbón: El carbón después de haber propiciado el inicio de la industrialización hace más de 200 años, aún tiene un rol fundamental en la generación mundial de electricidad y con un aporte del 22%, es la segunda fuente de energía de mayor consumo en el mundo. Existen alrededor de 891,000 millones de toneladas en reservas probadas. Se extraen anualmente unas 3,800 millones de toneladas (BP Statistical Review of World Energy, 2016). Existe incertidumbre en cuanto al desarrollo futuro de esta fuente de energía, debido a que, por una lado, muchas centrales en el mundo están programadas para su cierre definitivo por razones ambientales y por otro, cuando se han presentado déficits en la generación de electricidad, algunas de las centrales carboeléctricas clausuradas han tenido que volver a funcionar para garantizar el suministro como ha ocurrido en Alemania. Así mismo y a pesar de existir acuerdos internacionales para descarbonizar la economía mundial, China, Vietnam y Sudáfrica continúan desarrollando centrales carboeléctricas.

Gas: El gas es tercera fuente de energía en importancia con un 21% del consumo final de energía primaria, el comportamiento de su producción evidencia los mismos patrones geológicos que los del petróleo, pero la complejidad de explotación y distribución del gas es aún más compleja; los proyectos en aguas profundas y la transportación marítima de este hidrocarburo tienen costos más elevados.

Según el reporte estadístico 2016 de British Petroleum, existen 186 billones de metros cúbicos en reservas probadas de gas en el mundo, de las cuales, el 70% están concentradas en medio Oriente, Rusia y Asia Central. La producción en 2016 fue de 3.5 millones de millones de metros cúbicos. El gas está reemplazando al carbón en la generación de electricidad.

Leña y biomasa: El uso de la leña, aporta el 12% de las necesidades mundiales de energía y su utilización continúa siendo a través de formas típicas y tradicionales para cocinar, en hornos artesanales o para producir carbón vegetal. La aportación de las nuevas tecnologías de explotación de biomasa y biocombustibles representa un porcentaje marginal del consumo mundial de energía primaria; en Estados Unidos, que ya utiliza la mitad de su producción de maíz para elaborar etanol, es de apenas del 2% de su balance energético (U.S Energy Facts, 2016).

Uranio: La energía nuclear, cuyo desarrollo comercial inició en la década de los años 60s, y se detuvo después de 1990, aporta el 5% de las necesidades globales de energía. La construcción masiva de esta tecnología sufrió una desaceleración en la década de los años 80's y los accidentes ocurridos en Ucrania en 1986 y Japón en el 2011 generaron incertidumbre entorno a su viabilidad. Se han identi-

ficado en el planeta alrededor de 5.7 millones de toneladas de uranio, Australia, Kazajistán, Canadá y Rusia concentran el 60% de esas reservas, la producción mundial supera las 62,000 toneladas anuales y los países que lideran la producción son Kazajistán y Canadá. Actualmente existen en el planeta 448 reactores en operación y están en construcción 56, de los cuales, 19 estarán en China.

Hidráulica: La energía hidráulica aporta alrededor del 2% del consumo mundial de energía primaria y el 14% de la generación de electricidad. Según la Agencia Internacional de la Energía Renovable, la capacidad mundial instalada en 2016 fue de más de 1,100 GW de potencia y continúa incrementándose a un ritmo de 3% anual impulsado fundamentalmente, por las inversiones en China. Los países que tienen mayor capacidad instalada son: en orden de importancia, China con 307 GW, Brasil con 98 GW, Estados Unidos con 84 GW, Canadá con 80 GW, Rusia con 50 GW y Noruega con 31.7 GW. La generación eléctrica mundial no es constante ni sigue el patrón de crecimiento de la potencia instalada; en 2016 de casi 3,900 TWh, un 0.1% menor que en 2015. La generación hidráulica depende de varios factores; frecuencia de lluvias, volumen de las precipitaciones, existencia de glaciares, temporadas de nieve, que en conjunto, permiten un volumen constante de agua para los embalses. Las variaciones de generación varían dramáticamente año con año. Los países que mayor productividad tienen son: Suecia, Canadá, Brasil y Noruega, en donde la generación de electricidad por cada MW de potencia instalada es superior a los 4 TWh al año (IRENA, Statistics, 2016). En México la productividad hidráulica es baja del orden de 2.5 TWh al año por cada MW de capacidad.

Geotérmica: La energía geotérmica representa el 0.5% del consumo mundial de energía primaria, la capacidad instalada es de 12.7 GW, y la generación anual es de 81 TWh. Los países con mayor producción son: Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Italia y México. Los países con mayor proporción de energía geotérmica en su electricidad son: Islandia, El Salvador, Kenia, Filipinas y Costa Rica.

Eólica: La energía eólica aporta el 0.6% del consumo mundial de energía primaria, la capacidad instalada es de más de 460 GW y la generación de electricidad es de 825 TWh al año. En promedio por cada MW instalado se producen 1.8 TWh al año, siendo la eólica marina la de mejor productividad con 2.5 TWh al año. Los países con mayor desarrollo de esta tecnología son: China con una capacidad instalada de 150 GW, Estados Unidos con una capacidad de 81 GW, Alemania con 50 GW, India con 28 GW, España con 23 GW e Inglaterra con 15 GW; Canadá, Francia, Brasil e Italia con alrededor de 10 GW. Suecia, Polonia, Turquía, Portugal y Dinamarca con 5 GW; México con 4 GW.

Solar: La energía solar aporta el 0.2% del consumo mundial de energía primaria, la capacidad instalada es de más de 296 GW y la generación eléctrica es de 255

TWh al año. Existen dos tipos de tecnologías para este tipo de fuente: la fotovoltaica y la térmica por concentración de calor. La mayor parte de la capacidad mundial es de fotovoltaica. Su productividad es la más baja de todas las tecnologías de fuentes renovables con 0.7 TWh al año por cada MW de potencia. Los países con mayor capacidad solar son China, con una capacidad instalada de 77 GW, Japón con 41 GW, Alemania con 40 GW y Estados Unidos con 34 GW.

Biomasa: Existe en el mundo una capacidad instalada de 110 GW de potencia para una generación anual de 456 TWh. Los países con más de 5,000 MW de potencia instalada son Brasil, Estados Unidos, China, India, Alemania, Inglaterra, Suecia y Japón.

Evolución del mix energético mundial

Históricamente, la humanidad nunca tuvo una estrategia de energía definida a partir de la disponibilidad y del dimensionamiento de las reservas de un determinado recurso, ni por las consecuencias de su impacto ambiental y social. Lo que ha orientado la elección de una determinada fuente de aprovisionamiento, ha sido su facilidad de acceso, bajo costo de extracción, abundancia y versatilidad para su uso final.

En la primera mitad del siglo XX, la madera y el carbón mineral fueron los activos energéticos dominantes que impulsaron la industrialización mundial. En esa época, se inició la construcción de centrales hidroeléctricas en el planeta. Entre 1925 y 1930, Estados Unidos agregó 5,000 MW de potencia cada año en este tipo de tecnología. En México, entre los años 1905 y 1930, la hidráulica representó más del 50% de la generación eléctrica del país.⁶

La segunda mitad del siglo XX, vio florecer el uso del petróleo y el desarrollo de la electricidad. La producción mundial de crudo aumentó de menos de 10 millones de barriles diarios en 1950 a 60 millones de barriles diarios en 1975 y el consumo de electricidad pasó de 450 TWh en 1945 a 15,000 TWh en el 2000. Estados Unidos construyó la mayor parte de sus las centrales eléctricas a carbón y gas entre 1950 y 1990. Las centrales nucleares del mundo, se construyeron en el periodo comprendido entre 1960 y 1990 en países como Francia, Japón, Estados Unidos, Alemania y Rusia.

La humanidad tuvo un largo período de abundancia de petróleo entre 1950 y 1975. Esa bonanza fue interrumpida abruptamente por el embargo petrolero de las naciones árabes a los países de Occidente en 1973. Ese golpe mo-

⁶ La generación eléctrica en México: una aproximación cuantitativa, 1880 – 1930. Ana Paula Solís Rojas. Simposio Internacional Globalización, innovación y construcción de redes técnicas urbanas en América y Europa, 1890-1930. Universidad de Barcelona, Facultad de Geografía e Historia, 23-26 de enero 2012.

tivó la preocupación por el dimensionamiento de los recursos mundiales y el arranque de tecnologías alternativas como el uso de etanol, la energía eólica y solar. En 1977, la Oficina de Investigaciones Económicas de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA), encargó a la empresa Rand Corporation, un estudio detallado de todas las reservas de petróleo del mundo (CONACYT, 1978). El aseguramiento de los suministros era la prioridad en la política internacional de energía norteamericana de esos años. Una evidencia de aquel estigma, son las reservas estratégicas de 700 millones de barriles de petróleo que aún existen en domos salinos en los estados de Luisiana y Texas que garantizaban el aprovisionamiento del consumo interno norteamericano por al menos un mes. En algunos países de Europa, los gobiernos obligaron a las empresas energéticas a mantener inventarios dentro de sus territorios que equivalen a 90 días del consumo interno.

El golpe petrolero motivó a la exploración de nuevas fuentes de energía. Dinamarca inició un plan de energía eólica con el objetivo de cubrir el 50% de su electricidad. Brasil arrancó el programa de etanol para su transporte. Canadá inició la explotación de las arenas asfálticas en la provincia de Alberta. Francia impulsó el desarrollo de centrales nucleares en combinación con una vasta red de transporte ferroviario eléctrico. El parque vehicular de los años posteriores al embargo petrolero fue adaptado a las nuevas circunstancias: la dimensión de los autos se redujo, la potencia de los motores se moderó y el rendimiento mejoró sustancialmente.

Durante este período se gestó simultáneamente una amplia y profunda reflexión sobre los problemas creados a partir del crecimiento desmedido del consumo mundial de energía y de los recursos naturales. En 1972, el Club de Roma publicó el informe “The Limits of Growth” que con base en la dinámica de sistemas desarrollada en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) proponía el comportamiento de las tendencias mundiales de población, contaminación, consumo de recursos, industrialización y producción de alimentos para observar la interdependencia entre cada uno de ellos y pronosticar los puntos de inflexión que pondrían en riesgo el desarrollo de la humanidad. Poco tiempo después, en 1977 el Worldwatch Institute publicó el informe “Rays of Hope; The Transition to a Post-Petroleum World” cuyo autor, Denis Hayes, planteaba una profunda meditación sobre el consumo mundial de recursos a largo plazo y las opciones que existían para hacerle frente a la posible escasez.

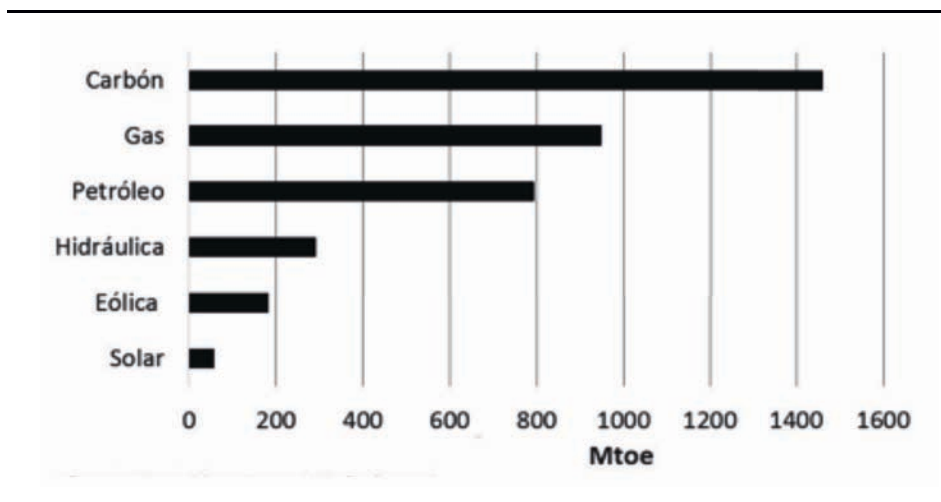
Sin embargo, después del año 1989, la estabilización del mercado mundial del petróleo, y el descubrimiento de los últimos yacimientos supergigantes en Golfo de México y el Mar del Norte dieron estabilidad al aprovisionamiento de las naciones. El precio del barril de petróleo bajó e impactó a todas las iniciativas y programas de desarrollo de fuentes alternativas. La construcción de centrales nucleares y la evolución del etanol perdieron impulso al resentir la competencia del bajo precio de los combustibles fósiles. Poco tiempo después, casi todas las empresas petroleras se retiraron de la explotación de las arenas as-

fálticas de Canadá y el auge por la eólica y solar se fue diluyendo, y no se recuperó sino hasta después del 2004, justo cuando el precio del petróleo retomó su tendencia alcista.

El inicio de la mayoría de los programas y políticas para la descarbonización de la economía mundial, ocurre después del año 2000. La conciencia ambiental colectiva impulsó hacia finales del siglo pasado, una iniciativa global para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que se materializó, después de casi 10 años de trabajo del Grupo Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC) en la firma del Protocolo de Kioto en el año 1997. Por ese mismo tiempo, coincide la primera publicación sobre el agotamiento de los recursos mundiales de petróleo, en la revista *Scientific American* con el nombre de “The End of Cheap Oil” realizado por los geólogos retirados Colin Campbell de la petrolera British Petroleum y Jean Laherrère de la petrolera francesa Total.

La urgencia de detener el calentamiento global y reemplazar el uso del petróleo fueron retomados como instrumentos estratégicos para la penetración de las energías renovables en las políticas públicas de los países sensibles a estos desafíos. La publicidad que se le da a la expansión de las renovables, ha creado la impresión de que son las fuentes que más han ganado terreno. Sin embargo, oculto detrás de toda esa propaganda, el crecimiento más importante en el consumo de energía mundial en los últimos 15 años ha sido en carbón, seguido por el gas y el petróleo (ver gráfica 5).

Gráfica 5
Incremento del consumo mundial de energía
(2000-2015)



Fuente: Jean Marc Jancovici, *Carbone 4*.

Entre el año 2000 y el 2010, China construyó alrededor de 500,000 MW de potencia en centrales a carbón y sólo 25,000 MW en eólica. Adicionalmente, construyó 120,000 MW de capacidad en centrales hidroeléctricas en ese período. Entre 2010 y 2015, la India agregó 100,000 MW de potencia de generación eléctrica en centrales a carbón y sólo 15,000 MW de eólica. Entre 2000 y 2005, Estados Unidos agregó 200,000 MW de potencia en centrales de ciclo combinado y solo 9,000 MW de eólica.

La proporción en el balance de la matriz energética en cada país ha variado dependiendo de su desarrollo industrial y de la abundancia de recursos. Los de mayor dependencia a los combustibles fósiles son Japón con el 92% de su consumo de energía, México y Rusia con el 91% del total, Pakistán con el 86%, Estados Unidos con el 84%, China con el 82%, Alemania con el 80%, Indonesia con el 78% y Francia, India y España con el 73%.

Los países con mayor dependencia al carbón en el consumo de energía primaria son China con el 63%, Polonia con 55%, India con 44%, Australia con 35%, Japón con 27%, Indonesia con 24% y Alemania con 23%.

Los mejor posicionados en cuanto a la aportación de fuentes renovables son Islandia con el 77% del total de su consumo de energía primaria, Suecia con 49%, Noruega con 45%, Brasil con 43%, Nueva Zelandia con 40%, Finlandia con 37% y Dinamarca con 30 por ciento.

Una constante que se observa en los países en donde las energías renovables tienen un alto aporte en el consumo de energía primaria es que cuentan con una fuente abundante, ya sea en geotérmica, hidráulica o biomasa. En ningún caso ha sido por la implementación de turbinas eólicas o paneles solares lo que ha marcado la diferencia. En Islandia es el privilegio de estar situada sobre una isla volcánica lo que permite el desarrollo de la geotermia. En el caso de Brasil, Suecia y Noruega es la abundancia de recursos hídricos en sus territorios lo que permite el amplio despliegue de la hidráulica, así como una gran superficie de bosque o de selva para la explotación de biomasa y biocombustibles.

La experiencia mundial en la implementación de programas de energía de fuentes renovables acusa 3 graves problemas: el primero es la toma de decisiones a la ligera sin análisis de los impactos de largo plazo, el segundo es el exacerbado entusiasmo en la estimación del potencial de los recursos y el tercero es la derogación o cancelación de las decisiones iniciales que acaban por afectar a los actores económicos que invirtieron en ese tipo de tecnologías. Una de las mayores incoherencias de los programas energéticos fue la propuesta europea para utilizar biocombustibles como el etanol y el biodiesel en el transporte en 2005, y aunque el daño social y ambiental era evidente (Ocampo Edgar, 2006), los parlamentarios europeos ignoraron las advertencias. La presión desatada sobre las áreas boscosas y las selvas del planeta, para expandir la agricultura de cultivos orientados a los biocombustibles representó el 20% de la deforestación mundial en los últimos años y exacerbó la competencia por el agua para riego, el despojo de comunidades rurales y la contaminación de recursos hídricos por el uso intensivo de

pesticidas. La Unión Europea recapacitó 10 años después y modificó la directiva, para reducir el uso de biocombustibles. Los programas de energía de Alemania, Japón y Australia aportan evidencia en ese sentido.

Alemania es un caso emblemático de la complejidad que comporta la construcción de modelos energéticos que impulsan el uso de energías intermitentes como la eólica y solar, y que en ocasiones puede exacerbar, justamente, los problemas que pretende resolver.

El proyecto Energiewende ha sido severamente cuestionado por el encarecimiento de la electricidad que ha originado; analistas de la revista Forbes se han referido al programa alemán como el “Green Energy Disaster” o Desastre Verde de Energía, exponiéndolo como una advertencia de lo que no deben hacer los líderes mundiales con sus sectores de energía (Forbes, 2013).

El programa Energiewende considera el cierre progresivo de sus centrales nucleares y de carbón. Sin embargo, el crecimiento de la energía eólica y solar no ha permitido lograr plenamente esta meta, ya que es necesario mantener alguna de las dos tecnologías para respaldo. Después del accidente en Fukushima, Japón, la canciller Angela Merkel adelantó el cierre de todas las centrales nucleares para el 2022. Al precipitar el fin de la energía nuclear, el gobierno alemán abrió el camino para el renacimiento del carbón y entró a un callejón sin salida. Esta decisión afectó gravemente a las empresas eléctricas más importantes del país, propietarias de las centrales nucleares, por lo que las compañías eléctricas, entre ellas las alemanas Eon y RWE, y la sueca Vattenfal, decidieron demandar una indemnización por 21,000 millones de dólares.

Antes de la decisión de Angela Merkel, la nuclear aportaba el 25% de la generación eléctrica. En 2011, fueron detenidos 8 reactores reduciendo su aportación a solo 10%. Ésta pérdida no ha sido reemplazada totalmente por la eólica y la solar, debido a su intermitencia y su difícil gestión. Una central nuclear puede funcionar todos los días del año y alcanzar una producción anual de 7 TWh por cada MW de potencia, en cambio la eólica solo opera durante unas 3,000 horas de las 8,760 que tiene un año, por lo que su producción anual es apenas de 2 TWh por MW de potencia.

El desarrollo de la energía eólica en Alemania fue impulsado con base en subsidios del gobierno, garantías de precios de compra por períodos prologados y la obligación del mercado eléctrico a dar preferencia a la electricidad renovable sobre las demás fuentes. Esto implicó un castigo a los actores fiables en la generación eléctrica, que tuvo que ser compensado por nuevos subsidios destinados a pagar los tiempos muertos de planta de estas tecnologías y así evitar la quiebra y cierre de las centrales eléctricas de combustibles fósiles. La complejidad de los subsidios originó el aumento de precio de la energía eléctrica en Alemania que ha llegado a ser el más alto de Europa.

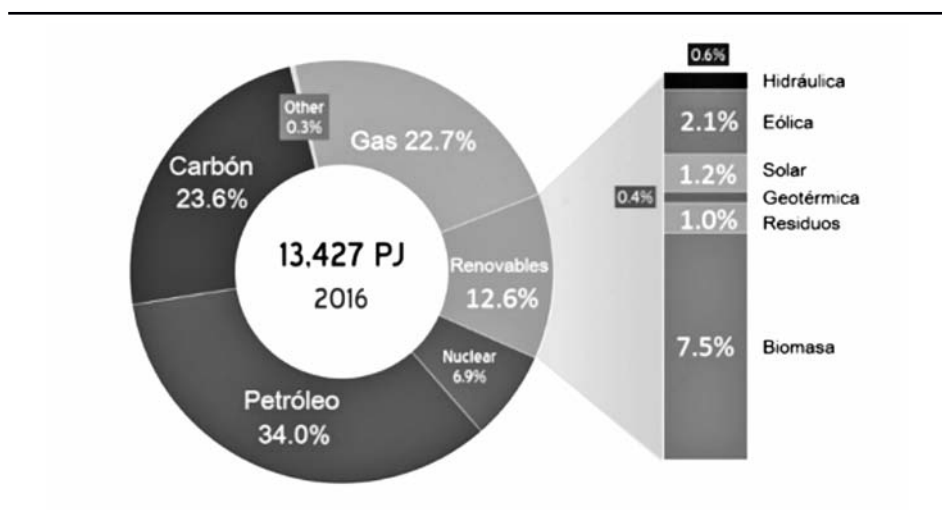
El plan del gobierno alemán para impulsar la construcción del controversial gasoducto Nord Stream 2, hace suponer, que las centrales a gas tendrán un roll más importante como tecnología de soporte para la intermitencia de las re-

novables. Entre tanto, Alemania está por concluir la construcción de alrededor de 5,000 MW en centrales a carbón para paliar la situación.

En respuesta al progresivo aumento de las distorsiones en el mercado eléctrico alemán, la canciller Ángela Merkel, decidió en 2016, frenar la expansión de la eólica en la región norte del país, donde se encuentran instalada la mayor parte de las turbinas (Diario Süddeutsche Zeitung, 2016). Ahora, esa decisión, está afectando la viabilidad y la rentabilidad de las empresas dedicadas al montaje de parques eólicos. Cabe preguntar, ¿también será demandado el gobierno alemán por el sector de la eólica?

La realidad se cierne sobre el programa Energiewende, uno de sus objetivos más inmediatos es el de lograr que el 18% del consumo primario de energía provenga de fuentes renovables en 2020. La “Bundesverbands Erneuerbare Energie” (BEE) o Federación Alemana de Energías Renovables, advirtió que Alemania no podrá cumplir con ese objetivo (ver gráfica 6).

Gráfica 6
Consumo de energía primaria en Alemania, 2016
(pentajoules y porcentaje)



Fuente: Energy transition.

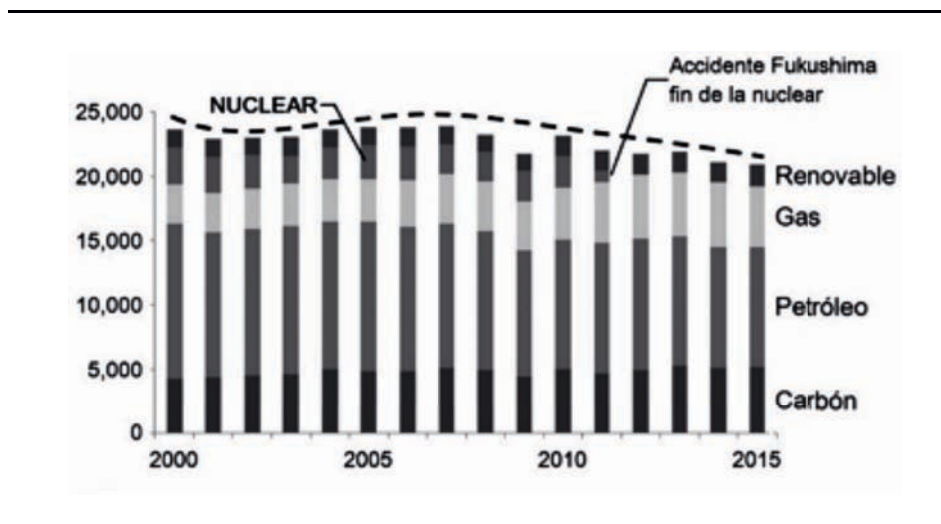
Japón constituye un ejemplo distinto al alemán, pero también evidencia la complejidad de la implementación de políticas energéticas en condiciones críticas. Este país representa un laboratorio ideal para el análisis de una transformación energética forzada y bajo la urgencia. Se puede afirmar que Japón fue sacudido por un terremoto energético desde el año 2011, y aún no se ha recuperado; la capacidad de producción de electricidad japonesa fue abatida, en cuestión de días,

en un 13%. Todas las centrales nucleares fueron detenidas, por cuestiones de seguridad, después de que volaran por los aires los reactores 1, 2 y 3 de la planta Fukushima Daiichi; un impacto inesperado y para el cual no existía un plan B. El gobierno no sólo tenía que contener el desastre en el lugar, sino lidiar también con la caída abrupta de la capacidad de generación eléctrica.

Seis años después del accidente en Fukushima, no son las fuentes renovables las que han compensado el déficit faltante de la nuclear, sino una combinación de políticas dirigidas al férreo control de la demanda adecuándola al racionamiento de la distribución de la capacidad disponible.

La proporción del consumo de petróleo, gas y carbón aumentó debido al faltante; antes del accidente nuclear, Japón dependía en un 82% de combustibles fósiles y para el 2016 en un 93%. Sin embargo, su consumo neto de energía ha disminuido durante ese periodo (ver gráfica 7).

Gráfica 7
Evolución de la matriz energética en Japon
2000 – 2015 (pentajoules)



Fuente: Renewable Energy Institute.

Japón depende en un 42% del petróleo en su consumo de energía primaria, un 23% del gas y un 27% del carbón. La energía hidráulica sólo aporta el 5% del consumo y las renovables el 3%. El nuevo proyecto energético japonés, contempla 4 posibles modelos para el desarrollo futuro de su generación de electricidad, que se definen por la proporción de la participación de 3 fuentes; nuclear, renovable y fósil (ver Tabla 1).

Tabla 1
Política de energía en Japón
Cambios después de Fukushima (24 de enero de 2013)
Cuatro opciones en discusión. Comité consultivo
para Recursos Naturales y Energía

	Generación Nuclear	Energías Renovables	Combustibles fósiles	Cogeneración
Opción (1)	0%	35%	50%	15%
Opción (2)	15%	30%	40%	15%
Opción (3)	20-25%	25-30%	35%	15%
Total	35%	25%	25%	15%

Fuente: Japan, CEO & Chairman Masakazu Toyoda.

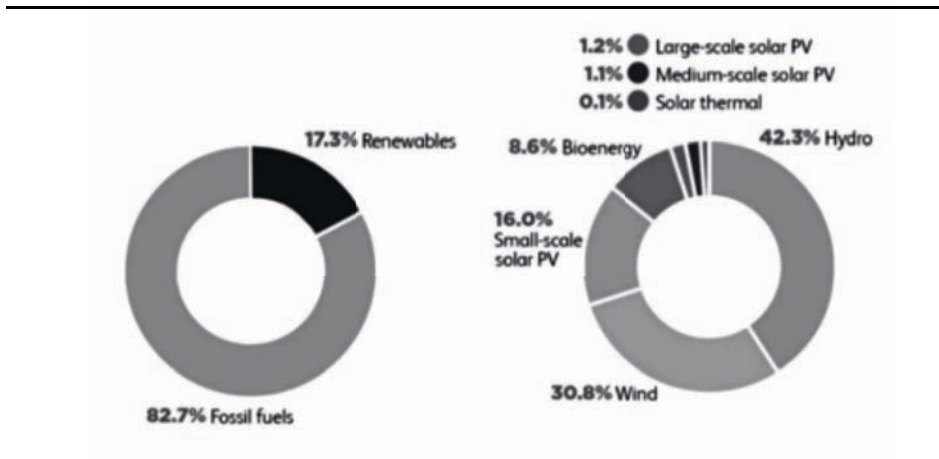
La primera opción considera nula la aportación de la nuclear, en caso de que la presión social no permita el arranque de la nuclear y descansa un 50% en combustibles fósiles, con una carga de 35% sobre renovables, que actualmente solo aportan el 3%. Esta alternativa es la que compromete montos de inversión más altos y llevaría la factura eléctrica en Japón al doble, según las estimaciones. La opción 2 contempla una moderada participación de la energía nuclear de 15%, reduciendo la participación de las renovables a 30% y la de fuentes fósiles a 40%. Este escenario también representa una fuerte inversión que llevaría el costo de la electricidad a un 70% de encarecimiento. La opción 3 considera una participación equilibrada de las tres fuentes, nuclear con 25%, renovable 25% y fósil con el 35% y encarecería la factura eléctrica en un 55%. Finalmente, la opción 4, pretende llevar a la nuclear a la participación mayor de 35% y a la renovable al 25% y la fósil al 25%. Este escenario es el que menor impacto presenta sobre la electricidad, encareciéndola sólo en un 40%. El proyecto japonés evidencia que en ninguna de las combinaciones las energías renovables serían la opción más relevante y que en la opción en la cual su aporte es mayor, corresponde al escenario de encarecimiento más alto.

El caso de Australia es similar al de Alemania. El “Renewable Energy Target (RET) scheme”, aprobado en 2001, impulsó el desarrollo de las renovables, con base en el subsidio público para la construcción de infraestructura, así como en un precio fijo de garantía y preferencia de compra por encima de las demás fuentes.

El programa “RET” también considera el cierre progresivo de sus centrales carboceléctricas, que han sido la base estable de la generación eléctrica de Australia. Este objetivo ha ocasionado la pérdida de una gran capacidad de generación. Las interrupciones en el sistema eléctrico australiano comenzaron a agudizarse en la región de Victoria con el cierre de la central de Hazelwood, una de las más

grandes del país con una capacidad de 1,600 MW, intensificando los cortes en el suministro eléctrico y un encarecimiento súbito de la factura de electricidad. A pesar de más de 15 años de implementación, la aportación de las fuentes renovables en la generación eléctrica es de 17.3% del total (ver gráfica 8).

Gráfica 8
Generación Eléctrica anual 2016:
renovables y combustibles fósiles (%)
Tipo de tecnología en energías renovables (%)



Fuente: Clean Energy Council, Australia.

En marzo de 2017, el primer ministro John Howard, criticó a los anteriores gobiernos de su país, por poner en riesgo de apagones generalizados a la región sur del país (Diario The Australian, 2017). Según las advertencias del Howard, esto significaría el peor fracaso de una política pública en Australia.

III. Diagnóstico del sector energético Mexicano: la proyección de la oferta y la demanda nacional

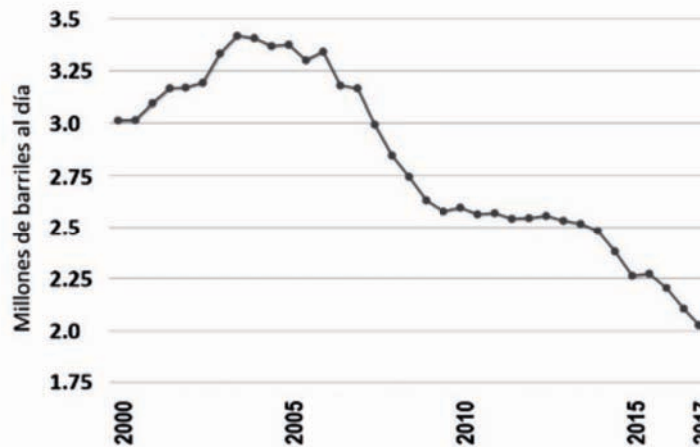
La oferta de energía

Petróleo

La producción mexicana de petróleo está declinando desde el año 2004 y pasó por debajo de la simbólica barrera de los 2 millones de barriles diarios en agosto de 2017; el 95 % de la extracción se obtiene de las Cuencas del Sureste, que

comprende los estados de Tabasco y de Campeche y en sus respectivos litorales, el 5 % restante, se extrae de la zona norte del estado de Veracruz y sur de Tamaulipas denominada Tampico-Misantla. El pico máximo de producción fue de 3.4 millones de barriles al día en 2004 (ver gráfica 9).

Gráfica 9
Producción de petróleo de México (2000-2017)



Fuente: SIE, SENER.

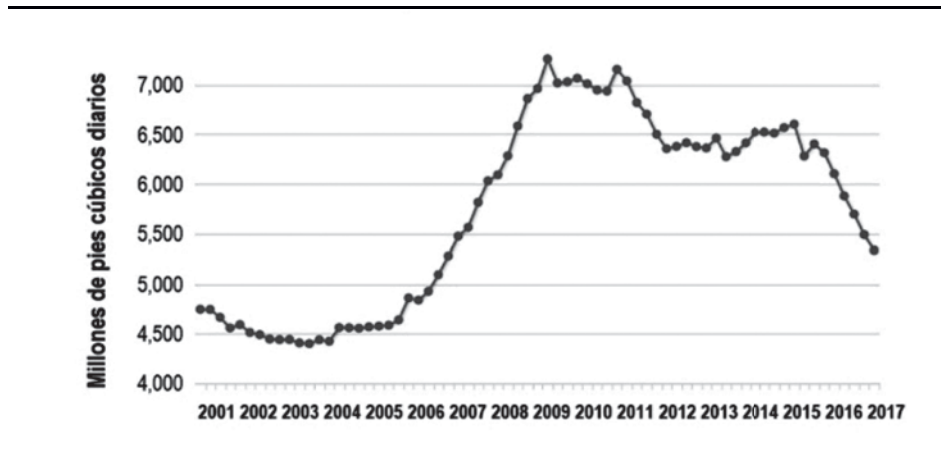
Las reservas probadas anunciadas por la Comisión Nacional de Hidrocarburos al 1 de Enero de 2017 son de 9,160.7 millones de barriles de petróleo, 10% menores con respecto al año anterior y continúan declinando debido al ritmo de abatimiento anual de 700 millones de barriles; el 90 % se ubica en las Cuencas del Sureste y el 10% restante en la cuenca Tampico-Misantla. En Julio de 2017, fueron anunciados dos hallazgos de hidrocarburos en el litoral de las costas de Tabasco, uno realizado por el consorcio formado por Premier Oil, Sierra Oil & Gas y Talos Energy, en el pozo Zama-1 con alrededor de 2,000 millones de barriles de petróleo, y otro realizado por la italiana Eni, en el pozo Amoca-1, con alrededor de 1,000 millones de barriles, en el cual, PEMEX ya había realizado trabajos de perforación logrando identificar un volumen original 3P de aceite de 347 millones de barriles (PEMEX, 2004), por lo que aún es prematuro la determinación de las reservas de ambos proyectos, ya que se encuentran en etapa de exploración y es necesario realizar pozos delimitadores. Así mismo, es importante acotar la real dimensión de estos campos. Los descubrimientos son proporcionalmente menores, en comparación de lo que se descubrió entre los años 1970 y 1990. Por ejemplo, el yacimiento Cantarell tenía 37,785 millones de reserva original y aproximadamente 16,000 millones en reserva probada.

El 43% de la producción mexicana depende del yacimiento Ku-Maloob-Zaap, que con sus 850,000 barriles diarios, aporta el 43% de la extracción nacional. Sin embargo, se encuentra próximo a su declinación (Serrano José, Alvarado Félix, 2013), la pérdida de producción de este campo va a impactar en unos 600 mil barriles diarios de crudo menos hacia el año 2022.

Gas Natural y LP

La producción de gas natural en Junio de 2017 fue de 5,337 millones de pies cúbicos diarios, desde el año 2008 inició su declinación cuando alcanzó su pico máximo de producción de 7,260 millones de pies cúbicos diarios. De 2011 al 2015, la extracción se estabilizó en alrededor de 6,500 mmpc/d, para luego continuar su caída, coincidiendo con la implementación de la Reforma Energética (ver gráfica 10).

Gráfica 10
Producción de Gas Natural México (2001-2017)



Fuente: SIE, SENER.

La producción nacional de gas no es suficiente para abastecer las necesidades del país, por lo que se realiza una importación de los Estados Unidos por ductos así como de Perú, Nigeria y Trinidad y Tobago a través de embarques de gas licuado. Al cierre de 2015, las importaciones alcanzaron un volumen de 3,548.0 mmpc/d, lo que representó un aumento de 24.0% respecto a 2014 (SENER). Las importaciones mexicanas de gas natural provenientes de Estados Unidos sumaron 1 billón 3,000 millones de pies cúbicos de enero a septiembre del 2016, un incremento de 31.3% frente al año previo.

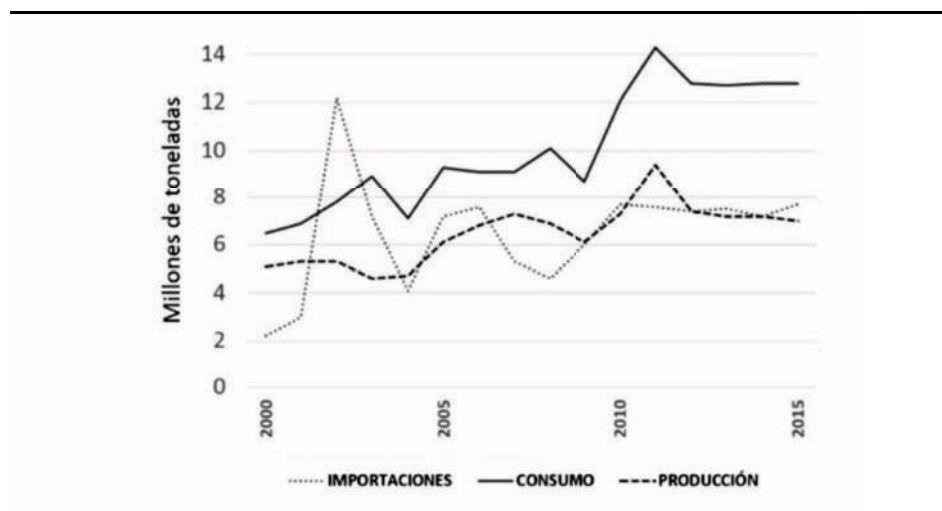
Según las estimaciones de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, existen en el país recursos prospectivos de gas de lutitas o shale gas, de 81 Tcf, alojados en la región de Burgos y Sabinas-Burro-Picacho, que de ser desarrollados, podrían compensar la importación de gas natural desde los Estados Unidos. La factibilidad de estos recursos depende de la capacidad de la industria petrolera a hacerle frente a los desafíos técnicos que representa este tipo de explotación, en donde los costos por pozo son del orden de 10 millones de dólares, el programa de perforación es masivo para hacer rentable la explotación, los requerimientos de agua son de 1000 pipas por pozo y los lugares en donde se encuentran los recursos, a diferencia de los que ocurre en Estados Unidos, no cuentan con infraestructura carretera ni eléctrica y los montos de inversión son muy altos.

Carbón

El país cuenta con reservas por 1,211 millones de toneladas métricas, de las cuales el 70% corresponde a antracita y carbón bituminoso de alto potencial calorífico y 30% es lignito y carbón sub-bituminoso de bajo potencial calorífico.

La producción nacional es de alrededor de 7 millones de toneladas anuales. La mayor parte de la producción proviene del estado de Coahuila. A pesar de que la extracción se ha duplicado desde 1995, no permite satisfacer las necesidades del país, por lo que se importan alrededor de 7.5 toneladas anuales. La mayor parte del carbón es utilizado para la generación de electricidad (ver gráfica 11).

Gráfica 11
Evolución del mercado de carbón en México
2005 - 2015

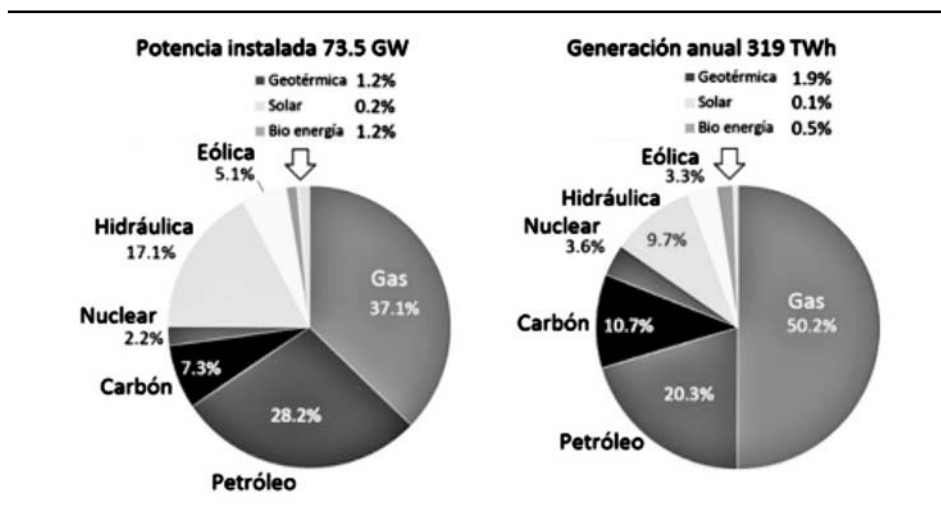


Fuente: SIE, SEER, BP statistical Review 2016.

Electricidad

La generación eléctrica del país depende en un 81% de combustibles fósiles; el 50.2% es gas, el 20.3% derivados de petróleo (combustóleo y diésel) y el 10.7% carbón (ver gráfica 12). La energía hidráulica aportó en 2016 el 9.7%, la energía nuclear el 3.6%, la energía eólica el 3.3%, y la geotérmica el 1.9%. Finalmente la bioenergía representa el 0.5% y la solar solo el 0.1% de la generación de electricidad nacional. En resumen, las fuentes limpias de generación eléctrica aportan en conjunto el 19.1%, muy lejos aún, del 35% programado por la SENER para el 2024.

Gráfica 12
Sistema eléctrico de México 2016



Fuente: PRODESEN, SENER.

— Hidroelectricidad: La potencia instalada en el país es de 12,589 MW repartidos entre 62 presas que logran una generación anual de 30 TWh. Sin embargo, esa cantidad ha variado desde un máximo de producción de 38 TWh en 2014, hasta un mínimo de 26 TWh en 2009. El 78% de la capacidad instalada, se concentra tan sólo en las 10 más grandes presas, cuya potencia conjunta es de 9,500 MW. El resto de la capacidad está distribuido entre 52 presas de menor tamaño. Geográficamente la capacidad también se encuentra concentrada en sólo 3 estados que tienen el 75% del total; Chiapas, Nayarit y Michoacán. La productividad de cada MW instalado de hidráulica en el país es de 2.4 TWh al año, por debajo de la media mundial que es de 3.4 TWh al año (ver tabla 2).

EL RETO DEL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA GLOBAL

- Energía Nuclear: El país cuenta con una central nuclear de dos reactores cuya capacidad es de 1,600 MW de potencia, que genera alrededor de 11,000 TWh al año. La productividad de cada MW instalado de nuclear es de 6.25 TWh al año, similar a la media mundial.
- Energía de Geotermia. México cuenta con 5 centrales geotérmicas para la generación eléctrica con una potencia conjunta de 900 MW, los cuales generan anualmente 6 TWh. La central de Cerro Prieto concentra el 60% de la potencia con 570 MW. La productividad de cada MW instalado de geotermia en el país es de 6.6 TWh al año, similar a la media mundial.
- Energía Eólica: Existen alrededor de 2,000 aerogeneradores en el país, repartidos en más de 50 parques, con una capacidad total de 4,000 MW, la cual genera alrededor de 10.5 TWh al año. La productividad de cada MW instalado de la eólica en el país es de 2.5 TWh al año, mayor a la media mundial de 2 TWh anual. La capacidad eólica se encuentra concentrada en el estado de Oaxaca y en menor medida en los estados de Tamaulipas y Yucatán.
- Energía solar: El país cuenta con 145 MW de potencia instalada, con los cuales se generan alrededor de 0.16 TWh al año. La productividad de cada MW instalado de solar en el país es de 1.1 TWh al año, similar a la media mundial.
- Bioenergía: Existen 889 MW de potencia instalada, con los cuales se generan alrededor de 1.4 TWh al año. La productividad de cada MW instalado de bioenergía en el país es de 1.6 TWh al año, por debajo de la media mundial que es de 4 TWh.
- Ciclo combinado: El país cuenta con un total de 27,274 MW de capacidad instalada, distribuidos en 71 centrales, que anualmente generan 160.4 TWh. La productividad de cada MW de potencia de ciclo combinado es de 5.9 TWh al año.
- Termoeléctrica convencional: El país cuenta con 60 centrales de este tipo con una capacidad de 12,594 MW de potencia para generar 40.3 TWh al año. Comisión Federal de Electricidad lleva algunos años reemplazando este tipo de tecnología por su bajo desempeño y alta contaminación. La productividad de cada MW instalado de Termoeléctrica convencional es de 3.2 TWh al año.
- Centrales a carbón: El país cuenta con 3 centrales de este tipo con una capacidad conjunta de 5,378 MW que generan 34.2 TWh al año. La central José López Portillo de 1,200 MW y la central Carbón II de 1,400 MW se encuentran en Escondido, Coahuila. La tercera planta, Plutarco Elías Calles se localiza en Petatalco, Guerrero, adjunta al puerto Lázaro Cárdenas, con una

potencia de 2,778 MW. La productividad de cada MW instalado de carbón es de 6.3 TWh al año.

- Resto de la termoeléctrica: México cuenta con una capacidad de 7,000 MW de potencia en turbogas, combustión interna y lecho fluidizado, con los cuales se generan 19 TWh al año.

Tabla 2
Capacidad de Generación Anual
(de cada tecnología por MW instalado)

Tecnología	Promedio en México	Promedio en el mundo
Solar	1.1 GWh/año	1.1 GWh/año
Hidráulica	2.4 GWh/año	3.4 GWh/año
Eólica	2.5 GWh/año	2.0 GWh/año
Geotérmica	6.6 GWh/año	6.7 GWh/año
Nuclear	6.2 GWh/año	6.5 GWh/año
Gas ciclo combinado	5.9 GWh/año	6.0 GWh/año
Biomasa	1.6 GWh/año	4.0 GWh/año

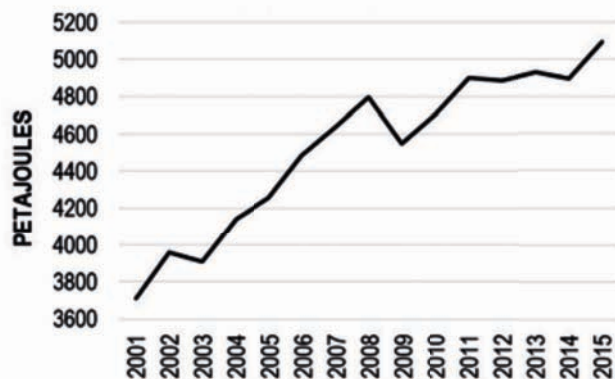
Fuente: IRENA y PRODESEN, elaboración propia.

Demanda de energía

En el periodo que comprende del año 2000 al 2015, el crecimiento de la demanda nacional de energía, de todas las fuentes, ha aumentado en un 37%, pasando de los 3,700 Petajoules en el año 2000, a 5,090 Petajoules en 2015 (ver gráfica 13).

En el balance de la matriz energética del país, el petróleo es el combustible dominante con un 54.4%, su uso está orientado básicamente al transporte. El gas es el segundo energético en importancia, con un 31.2%, el cual se utiliza para la generación de electricidad, la industria (buena parte a los procesos de explotación y refinación petrolera) y residencial. El carbón constituye el 5% del consumo primario de energía del país y su uso está dedicado a la generación de electricidad (ver gráfica 14). El uso tradicional de la leña representa el 5.7% del consumo nacional de energía y supera de lejos, al aporte total de las energías limpias; comprendida la nuclear, la hidráulica, la geotérmica, la eólica y la solar, las cuales suman apenas el 3.7% en conjunto. En el desglose de ese porcentaje, la energía hidráulica aporta el 1.9% del consumo de energía primaria, la nuclear el 0.7%, la eólica el 0.5%, la geotérmica el 0.4% y la solar el 0.05%.

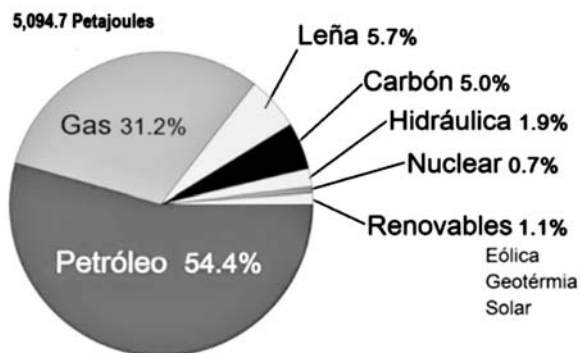
Gráfica 13
Evolución del comportamiento del consumo final de energía en México 2001 - 2015



Fuente: SIE / SENER, Sistema de información Energética.
Estadísticas energéticas nacionales. Balance Nacional de Energía.

En cuanto al destino final por sectores, el transporte concentra la mayor parte del consumo de energía, con un 46.4%, y comprende básicamente combustibles derivados del petróleo, gasolina, diésel, naftas y keroseno. En segundo lugar de importancia está el sector industrial, el cual consume el 31.4% del total y comprende gas, petróleo y carbón. En tercer lugar el sector urbano, que comprende uso residencial, comercial y público, consume el 18.7% del total nacional. El agropecuario consume únicamente el 3.5% del total (ver gráfica 15).

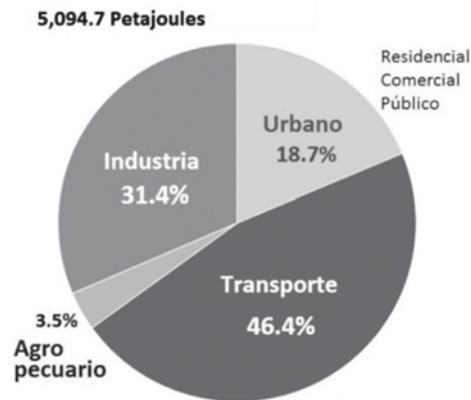
Gráfica 14
Balance Nacional de Energía en México 2016
Consumo final energético total por combustible



Fuente: SENER, Sistema de información energética, CFE, Informe aual 2015.

Los factores clave que están orientando la evolución de la demanda de energía en el país son: el mercado nacional de vehículos y las crecientes necesidades de electricidad acompañadas por el reemplazo del combustible en la generación eléctrica, es así que petróleo y gas han visto aumentar su demanda en 36% y 50% respectivamente en los últimos 15 años.

Gráfica 15
Consumo de Energía por sector en México 2016



Fuente: SIE / SENER.

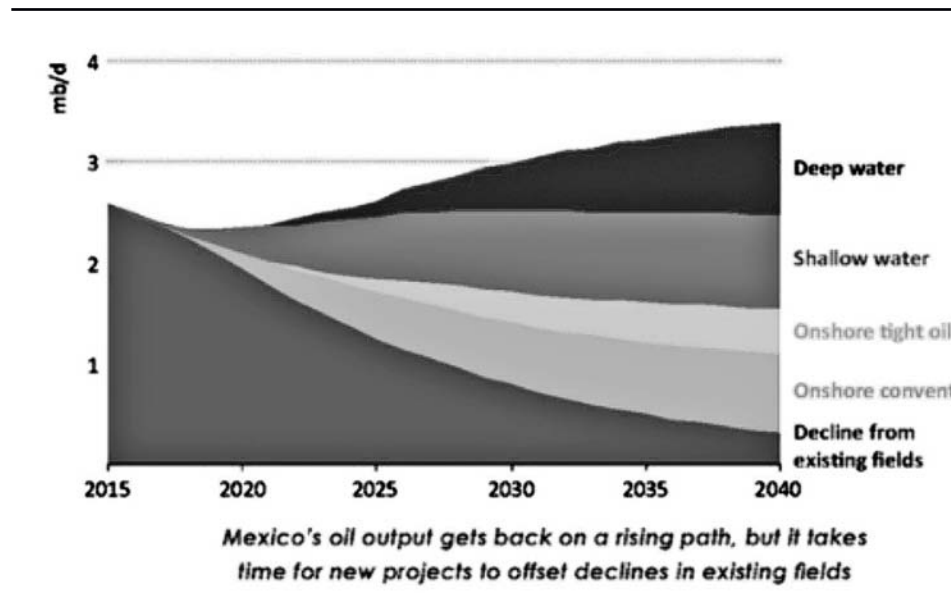
Las expectativas que tiene la industria mexicana sobre la posibilidad de reactivar el mercado de gas nacional a través de las importaciones desde Estados Unidos, abren la perspectiva de un mayor consumo en el futuro para el gas. La SENER prevé que esa demanda continuará en creciendo con un ritmo del 4.4%, impulsada por la generación de electricidad.

Pronóstico 2050 de la oferta futura de energía en México

Las proyecciones de la producción de petróleo del país tanto de la SENER, como de PEMEX, coinciden en que podría incrementarse la extracción a partir de los trabajos que posibilita la Reforma Energética. En el mismo sentido, apuntan los pronósticos de la Agencia Internacional de la Energía (AIE). En 2015, esta agencia presentó un escenario en el cual la producción nacional podría llegar hasta los 3.4 millones de barriles al día. Sin embargo, el escenario de la EIA, está siendo anulado por la realidad, ninguna de las áreas petroleras está cumpliendo con los comportamientos propuestos. Destaca el de la extracción de aguas profundas,

que ya no podrá iniciar a partir del año 2021, como sugiere el escenario de la AIE, debido a que cualquier hallazgo que se realice hoy en esa zona, no tendrá producción antes del año 2025.

Gráfica 16
Escenario de producción de petróleo en México
con las nuevas políticas



Fuente: International Energy Agency.

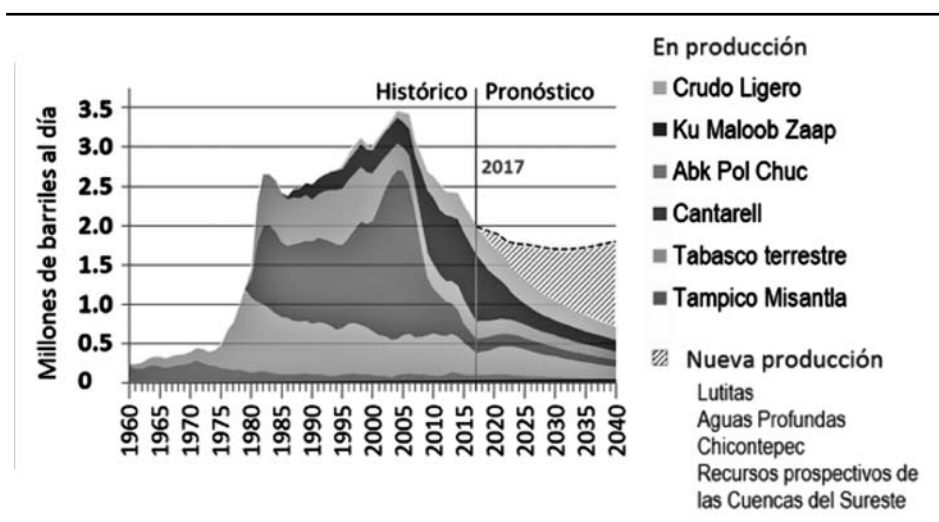
Para que el escenario de la AIE se cumpla, México debe tener en el 2040, al menos 15,000 millones de barriles en reserva probada para mantener una extracción de 3.4 millones de barriles diarios. Así mismo, el ritmo de extracción propuesto por la AIE, implica un abatimiento de reservas del orden de los 1,000 millones por año, por lo que en 25 años la producción acumulada será de 25,000 millones. Para el 2040 los 9,100 millones de barriles de reserva probada con que cuenta México, habrán sido producidos y, además, otros 15,000 millones más. El reto que supone el escenario de la EIA, es el de encontrar de hoy al 2040, alrededor de 30,000 millones de barriles para que el escenario se cumpla.

La misión de encontrar 30,000 millones de barriles de hoy al 2040, implica un ritmo de hallazgos de 1,200 millones de barriles en reserva probada cada año, situación que no ocurre desde hace casi 10 años (ver gráfica 16).

Un escenario más coherente con la realidad del sector petrolero mexicano es el sustentado en el estudio “Niveles de producción petrolera nacional y el des-

arrollo industrial; diferentes escenarios”, el cual propone un grado de éxito moderado en una cada una de las áreas de oportunidad de explotación: lutitas, Aguas profundas del Golfo de México y la cuenca Tampico-Misantla y recursos prospectivos de las Cuencas del Sureste. Dicho escenario supone un nivel de extracción que declina y luego remonta hasta los 2.5 millones de barriles al día hacia el 2040. Sin embargo, la realidad ha demostrado que la caída del nivel de producción es más aguda, por lo que en este estudio, se propone una corrección que sea coherente con esta baja. De esta manera, el nivel de extracción podría situarse en los 1.7 millones de barriles al día en 2040 (ver gráfica 17).

Gráfica 17
Escenario de producción de petróleo en México
1960 a 2040



Fuente: SIE – SIENER, elaboración propia.

Para la proyección de la oferta de gas natural, de carbón y de electricidad se supondrá un aumento progresivo de la capacidad acorde con las exigencias de cada uno de los 3 modelos descritos más adelante.

Proyección de la demanda futura de energía en México hacia el 2050

Para el desarrollo de los modelos energéticos se supondrá un crecimiento de la demanda nacional de energía del 2.0% anual bajo la perspectiva de condiciones económicas estables, tanto en México como en el mundo.

Bajo este supuesto, la demanda global de energía en México va a duplicarse hacia el 2050, pasando de los 5,090 Petajoules/año en 2016 a alrededor de

10,000 Petajoules anuales de consumo. La demanda de energía por sectores se incrementaría de la siguiente manera; el transporte pasaría de los 2,361 a 4,700 Petajoules/año. El sector industrial pasaría de 1,600 a 3,250 Pj/año. El sector urbano (residencial, comercial y público) pasaría de 952 a 1,850 Petajoules/año y el agropecuario de 100 a 200 Petajoules/año.

IV. Desarrollo de tres modelos energéticos posibles para México, hacia el “horizonte 2050”

Los tres modelos energéticos propuestos para México hacia el horizonte 2050 se definen por el balance en el contenido de fuentes fósiles y limpias, así como del nivel de intervención de políticas públicas para controlar la demanda de energía. De esta manera, se analizarán la capacidad de cada modelo para cubrir las necesidades de energía del país hacia el año 2050, para observar las ventajas, desafíos y la inversión en infraestructura de cada uno.

Primer modelo: “SENER 2050” (Fósil con renovables)

Este modelo considera la proyección de los actuales paradigmas del sector energético mexicano sin modificaciones importantes al programa de la SENER, con un alto contenido de fuentes fósiles, manteniendo la meta de 50% de la generación eléctrica a partir de fuentes limpias en el 2050, sin aplicar restricciones al crecimiento de la demanda, permitiendo su evolución tendencial de 2% anual para el período. El transporte, que representa casi la mitad del consumo de energía nacional, continuará con el mismo ritmo de crecimiento, pasando de los 40 millones de unidades, a alrededor de 78 millones de unidades en 2050; se considera también el reemplazo progresivo por vehículos eléctricos en un 30% del total en 2050.

Los vehículos a gasolina y diésel representarán el 70% del parque vehicular en 2050, pasará de un consumo de energía de casi 2,400 Pj anuales en 2016, a alrededor de 3,200 Pj anuales en 2050. El transporte eléctrico llegará a un consumo en 2050 de 1,400 Pj anuales, que corresponde a una demanda de electricidad anual de aproximadamente 400 TWh (ver gráfica 18).

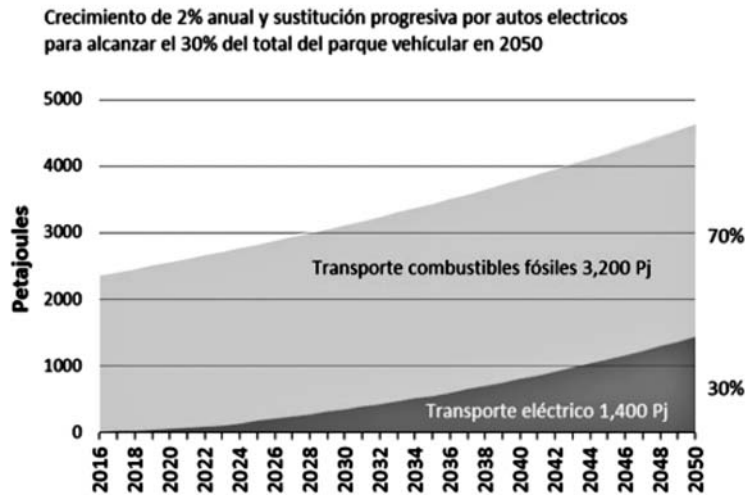
El consumo de energía del sector industrial y urbano, también tendrán un crecimiento moderado, considerando la implementación de acciones de eficiencia energética no obligatorias.

En este escenario, la demanda nacional de petróleo pasará de 1.6 millones de barriles diarios, a 2.5 millones de barriles diarios en 2050, de los cuales el consumo del transporte de combustibles fósiles representará alrededor de 1.5 millones de barriles al día.

La demanda de electricidad pasará de 270 TWh en 2016, a 860 TWh en 2050, de los cuales 530 TWh corresponden al crecimiento tendencial de la deman-

da nacional y 350 TWh corresponden al 30% del parque vehicular que se supone será eléctrico. El consumo de gas pasará de 7,500 millones de pies cúbicos diarios (mmpc/d) en 2016, a 14,000 mmpc/d hacia el 2050. El consumo de carbón se mantendría estable durante el período en 13 millones de toneladas anuales.

Gráfica 18
Evolución del consumo de energía
en el transporte 2016 - 2050



Fuente: SIE, SENER, elaboración propia.

Considerando los elementos planteados en el apartado del diagnóstico y proyección de la demanda, se observan los siguientes desequilibrios o desbalances:

- Importación de más de 800 mil barriles de petróleo al día
- Importación de alrededor de 10,000 mmpc/d de gas.
- Importación de 8 millones de toneladas anuales de carbón.

En cuanto a la generación de electricidad, de los 860 TWh de demanda total, el 50% será aportación de fuentes fósiles y 50% de fuentes limpias, tal y como lo plantea la SENER. En este modelo se propone para cubrir la parte fósil, que 40 TWh provengan de la termoeléctrica convencional, 34 TWh con carboeléctrica y 356 TWh con ciclo combinado. Para la parte de energías limpias, se propone un balance hipotético de cada fuente con base en las estimaciones del potencial

etiquetado como “posible” realizado por la SENER, en donde, 100 TWh serán cubiertos por la eólica, 100 TWh por la solar, 50 TWh por la geotérmica, 60 TWh por la hidroeléctrica y 10 TWh por la biomasa. Para complementar el balance de fuentes limpias se propone que 110 TWh sean cubiertos por la nuclear, para no sobrepasar el límite del potencial máximo de las fuentes renovables.

El balance por tecnología para este modelo, en el caso del 50% que corresponde a energías limpias es el siguiente: 40,000 MW de potencia de eólica, 67,000 MW de solar, 7,500 MW de geotérmica, 12,000 MW de hidroeléctrica, 2,150 MW de biomasa y 18,000 megawatts de potencia de nuclear. La capacidad eólica y solar propuesta para este modelo, va a requerir la construcción de centrales para respaldo por alrededor de 85,000 MW, que para el caso se propone en ciclo combinado. Para el 50% que corresponde a energía fósil se propone 33,000 MW de ciclo combinado.

La nueva infraestructura de generación que será necesario construir por cada tecnología, descontando la existente, descrita en el inventario del diagnóstico, es: 12,000 turbinas eólicas, 600 km² de celdas solares, 30 centrales geotérmicas de 225 MW, similares a la de los Azufres en Michoacán, 48 presas hidroeléctricas de unos 250 MW, similares a la de Chicoasén II en Chiapas, 108 centrales de biomasa de 20 MW cada una, 12 centrales nucleares como la de Laguna Verde y alrededor de 240 centrales a gas de 500 MW de potencia cada una. No se incluye en el estudio el análisis de la infraestructura de transportación e interconexión que será necesaria construir para dar soporte a la nueva generación eléctrica.

El modelo “SENER 2050” lleva a la utilización total del potencial posible de las renovables y, además, requiere del desarrollo de 11 centrales nucleares. Si alguna de las fuentes renovables no lograra desarrollar plenamente todo su potencial, o en caso de que no se acordara el desarrollo de la opción nuclear, el objetivo de 50% no podría ser alcanzado. Este modelo presenta desafíos que reducen su factibilidad.

Segundo modelo: “100% renovable”

El modelo definido como “100% Renovable” considera acciones profundas en la implementación de tecnologías y fuentes limpias de energía en todos los sectores económicos del país, para alcanzar el 100% de la generación eléctrica a partir de este tipo de fuentes, así como la reducción del consumo de hidrocarburos a través de la sustitución del 50% del parque vehicular actual de gasolina y diésel, por autos eléctricos. De la misma manera, se supone la disminución de la participación del carbón en la generación eléctrica y derivados del petróleo como diésel y combustóleo, que será sustituida por fuentes limpias con sistemas de respaldo con base en centrales de ciclo combinado.

Este modelo no considera políticas públicas para la restricción del crecimiento de la demanda de energía, por lo que el crecimiento anual será del 2% y retoma los mismos criterios de crecimiento para el parque vehicular que las con-

sideradas en el anterior modelo, con un incremento moderado del consumo eléctrico del sector industrial y urbano por la incorporación de tecnologías limpias y eficiencia energética obligatorias.

De la misma manera, como ocurre en el primer modelo, el parque vehicular llegará a 78 millones de unidades, generando una demanda de energía total de 4,600 Pj, de los cuales, el 50% será de combustibles fósiles y 50% eléctrico, generando una demanda eléctrica de alrededor de 600 TWh anual de electricidad. El incremento del consumo nacional eléctrico aumentará moderadamente ya no hasta 530 TWh, sino a 400TWh anuales, por las acciones de eficiencia energética realizados en el sector industrial y urbano. La demanda de gas se elevará hasta los 18,000 mmpc/d debido al incremento de centrales de respaldo de las fuentes renovables intermitentes.

El balance propuesto de las distintas fuentes para lograr cubrir el 100% de la generación eléctrica nacional rebasa considerablemente el potencial “posible” estimado por la SENER. Sin embargo, y para efectos de este análisis, se propone una aportación “hipotética” de cada fuente, sin considerar esa limitante física.

La demanda total de electricidad en un modelo energético 100% renovable llegará a 1,000 TWh, de los cuales 300 TWh serán cubiertos por la nuclear, 300 TWh por la energía eólica, 260 TWh por la energía solar, 50 TWh por la geotérmica, 60 TWh por la hidroeléctrica y 20 TWh por la biomasa.

Para lograr el balance de generación eléctrica es necesario construir una capacidad de potencia para cada tecnología de la siguiente manera: 48,000 megawatts de potencia de nuclear, 120,000 MW de potencia de eólica, 235,000 MW de solar, 7,500 MW de geotérmica, 25,000 MW de hidroeléctrica, 7,500 MW de biomasa. La capacidad eólica y solar propuesta para este modelo, va a requerir la construcción de centrales para respaldo por alrededor de 250,000 MW, que para el caso se propone en ciclo combinado.

La nueva infraestructura de generación eléctrica que será necesario construir por cada tecnología, descontando la existente, descrita en el inventario del diagnóstico, es la siguiente: 31 centrales nucleares como la de Laguna Verde, 38,000 turbinas eólicas, 1,500 km² de celdas solares, 30 centrales geotérmicas de 225 MW, similares a la de los Azufres en Michoacán, 48 presas hidroeléctricas de unos 250 MW, similares a la de Chicoasén II en Chiapas, 350 centrales de biomasa de 20 MW cada una y alrededor de 490 centrales a gas de 500 MW cada una para respaldo de la energía eólica y solar.

El modelo “100% renovable” plantea desafíos todavía más complejos que el primer modelo, por el incremento de la intermitencia que introducen la energía eólica y la solar. La inversión en nueva infraestructura implica aumentar 13 veces el tamaño del parque eléctrico actual del país. Así mismo, la opción nuclear es absolutamente indispensable para complementar la generación de electricidad, de lo contrario, todo recaería en las renovables y aumentaría las necesidades de respaldo. En ese sentido, la construcción de centrales de ciclo combinado para ese fin, es masiva y aumentaría la dependencia de la importación de gas de Esta-

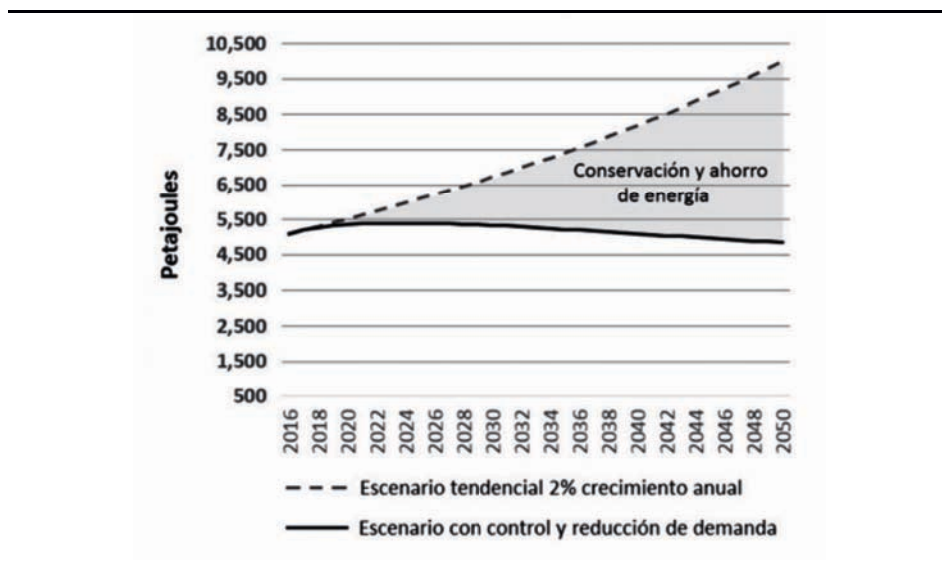
dos Unidos, poniendo en riesgo la seguridad energética del país. A pesar de que en los años próximos se lograra el desarrollo de sistemas de almacenamiento, el tamaño de las instalaciones para ese propósito, sería mayor que la requerida en centrales de ciclo combinado.

Tercer modelo: “Control de demanda con mix sostenible”

Las componentes fundamentales de este modelo son la conservación y el ahorro de energía; las acciones están alineadas a adecuar la demanda a la disponibilidad real de oferta. Se supone un control del consumo de energía en todos los ámbitos del país para posibilitar un balance de la matriz energética nacional, que sea coherente con el potencial probado de cada uno de los activos energéticos del país, ya sean fósiles o renovables, para evitar comprometer la seguridad estratégica del suministro.

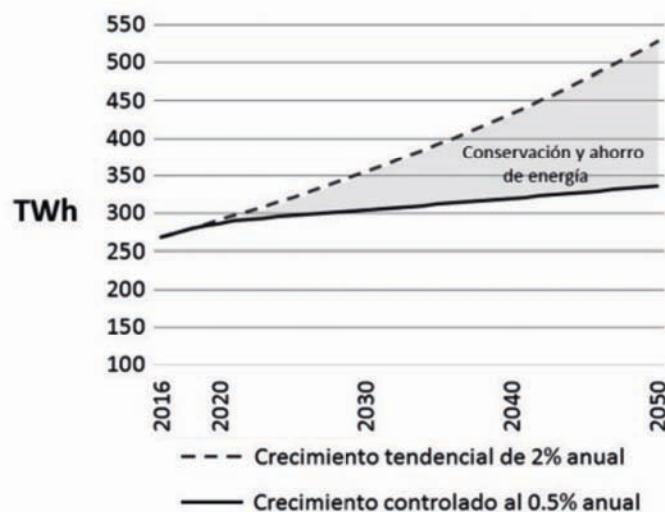
Este modelo propone evitar el incremento desmedido de la demanda de energía regulándola progresivamente los próximos 5 años, para que permanezca estabilizada en cero crecimiento durante los siguientes 10 años y finalmente tener un ritmo negativo de -0.5% anual, hacia el final del periodo. De esta manera, el consumo nacional de energía pasará de 5,090 Pj al año, a 4,800 Pj en 2050 (ver gráfica 19).

Gráfica 19
Evolución de la demanda de Energía en México
2016 - 2050



Así mismo, se supone el control del crecimiento de la demanda de electricidad, con una evolución de 0.5% anual durante el período para pasar de 270 TWh anuales a 330 TWh (ver gráfica 20).

Gráfica 20
Evolución de la demanda de electricidad en México
2016 - 2050



Para este modelo se supone un control sobre el crecimiento del parque vehicular para establecerlo a 0.5% anual, por lo que pasará de 40 millones en 2016 a 50 millones en el 2050.

Este modelo considera políticas públicas que mejoren e incentiven el transporte colectivo, acciones urbanísticas que impulsen la movilidad inteligente y de bajo consumo de energía, la expansión de vías exclusivas para bicicletas y transporte colectivo, el reemplazo progresivo de vehículos de gran consumo de combustible y la remodelación de los polos urbanos para ampliar la oferta de transporte de personas.

Así mismo, se plantea imponer como potencia máxima 70 HP a los motores de gasolina y 50 KW a los motores eléctricos y reducir el peso de cada unidad a menos de 500 kg. Estas acciones permitirán que el consumo de petróleo en el país disminuya de 1.6 millones en 2016, a 1.1 millones de barriles al día en 2050.

No se considera prudente la introducción masiva de vehículos eléctricos (VE) de gran potencia y de gran autonomía, ya que podrían generar una demanda excesiva de electricidad, como se observó en los dos anteriores modelos.

En el ámbito de la oferta, se propone un balance en el contenido de cada fuente de energía coherente con el potencial “probado” definido por la SENER y no con el potencial “posible”. Se propone limitar la expansión masiva de tecnologías intermitentes como la eólica y la solar a un máximo del 10% del total de la generación de electricidad nacional, para evitar las distorsiones en la red que

han ocurrido en Alemania y Australia y que provocan la construcción masiva de centrales de respaldo de ciclo combinado o de carbón. Para respaldo de las fuentes intermitentes se propone el desarrollo de toda la capacidad potencial de la hidráulica y geotérmica que constituyen fuentes fiables y de fácil control e impulsar el desarrollo de estas tecnologías renovables solo de manera regional sin afectar la red nacional de distribución.

Este modelo supone suprimir progresivamente la generación eléctrica altamente contaminante con carbón y combustóleo. Así mismo se considera como una acción fundamental la reducción de la creciente dependencia del gas importado de los Estados Unidos. Por lo que el parque eléctrico nacional debe moderar la participación de las centrales de ciclo combinado en el balance del parque eléctrico. En ese sentido, se propone disminuir el uso de gas en los sectores urbano e industrial, impulsando el uso de tecnologías renovables para la calefacción de espacios y de agua para evitar el uso de calderas o electricidad en estos usos.

El comportamiento hipotético de este modelo energético indica los siguientes situaciones: La demanda nacional de petróleo podría ser cubierta con la producción del país, que será de entre 1 y 1.5 millones de barriles al día, sin necesidad de importaciones. Las importaciones de gas se mantendrían en niveles aceptables de unos 5,000 mmpc/d.

La demanda de electricidad de 330 TWh sería abastecida de la siguiente manera: 250 TWh por medio de centrales a gas de ciclo combinado, 40 TWh con centrales hidroeléctricas, 20 TWh con centrales geotérmicas, 15 TWh con nuclear, 30 TWh con eólica, 10 TWh con biomasa y 5 TWh con solar. Bajo este esquema, la energía limpia alcanzaría 40% de la generación eléctrica nacional.

Para lograr el balance de generación eléctrica, es necesaria una capacidad de potencia por tecnología, de la siguiente forma: 2,400 megawatts de potencia de nuclear, 12,000 MW de potencia de eólica, 4,500 MW de solar, 3,000 MW de geotérmica, 16,500 MW de hidroeléctrica, 2,500 MW de biomasa. La capacidad eólica y solar propuesta para este modelo, va a requerir la construcción de centrales para respaldo por alrededor de 11,500 MW, que para el caso se propone en ciclo combinado.

La nueva infraestructura de generación eléctrica que será necesario construir por cada tecnología, descontando la existente, es la siguiente: ampliación de la central nuclear de Laguna Azul en 700 MW, el montaje de 2,700 turbinas eólicas, la construcción de 30 km² de celdas solares, la implementación de 9 centrales geotérmicas de 225 MW, similares a la de los Azufres en Michoacán, la construcción de 15 presas hidroeléctricas de unos 250 MW, similares a la de Chicoasén II en Chiapas, instalar 110 centrales de biomasa de 20 MW cada una y la construcción de alrededor de 25 centrales a gas de 500 MW cada una para respaldo de la eólica y solar.

El modelo “Control de demanda con mix sostenible” plantea objetivos medidos y accesibles, con menor inversión en nueva infraestructura. Disminu-

ye la dependencia a las importaciones de petróleo y de gas, y representa una vía más realista para alcanzar un modelo energético sostenible. Si bien, presenta desafíos importantes para el crecimiento de la iniciativa privada, implica una menor inversión en infraestructura para el estado, que podrá hacerle frente a la cobertura de energía nacional.

Para alcanzar el modelo “SENER 2050” se requiere multiplicar por 5 la capacidad actual de generación eléctrica y para lograr el modelo “100% renovable”, es necesario multiplicarla por 10. El modelo energético “Control de la demanda con mix sostenible” solo se requiere aumentar un 35% la capacidad actual.

Una política prudente con respecto a la expansión de la energía eólica y solar, también permite observar en el futuro, la solución que van a dar Alemania y Australia, a las distorsiones y problemas que ha generado su implementación masiva.

Tabla 3
Capacidad total en MW, necesaria para cumplir cada modelo
(hacia el horizonte 2050)

Tecnología	Situación actual 2016	Modelo SENER 2050	Modelo 100% renov.	Modelo Reducción
Solar	200	90,000	236,000	4,500
Hidráulica	12,500	25,000	25,000	16,600
Eólica	4,000	40,000	120,000	12,000
Geotérmica	900	7,500	7,500	3,000
Nuclear	1,500	20,000	43,000	2,400
Gas ciclo combinado	27,000	158,000	250,000*	54,000
Biomasa	900	2,500	7,500	2,500
Resto fósil	26,000	26,000	0	5,000
Total	73,000	369,000	689,000	100,000

(*) Capacidad para respaldo de eólica y solar.

Fuente: PROSEDEN, elaboración propia.

V. Sugerencias y recomendaciones

Las sugerencias y recomendaciones se alinean sobre 4 grandes ejes de acción, bajo los criterios de seguridad estratégica del abasto de combustibles, uso eficiente de las inversiones en las acciones de mayor impacto y la conservación (ahorro) de energía.

Ejes de acción

Controlar el crecimiento de la importación de gas natural

- Impulsar el desarrollo de proyectos de explotación de gas natural en México.
- Reducir el consumo doméstico y comercial de gas a través de medidas de eficiencia energética, aislamiento de los sistemas de canalización y la introducción obligatoria de calentadores solares en la industria, vivienda, servicios y comercio.

Ajustar el consumo nacional de petróleo, al declive de la producción de país y reactivar el sector refinación para disminuir las importaciones de gasolinas

- Aumentar progresivamente el rendimiento de los motores de los vehículos para alcanzar 30 km por litro como nivel mínimo obligatorio, reducir la potencia de los motores a menos de 50 Kw o 70 Hp de fuerza, reducir el peso de cada unidad a menos de 500 kg y un índice máximo de peso por cada pasajero de 200 kg para los vehículos privados de varios pasajeros y limitar la velocidad máxima a 90 km/h en todas las carreteras y autopistas nacionales.
- Rediseñar polos urbanos para posibilitar la movilidad en transporte colectivo, ligero y a pie, mejorar los grandes ejes viales de la ciudad para introducir el transporte colectivo inteligente.
- Rediseñar la modalidad del uso del auto individual y de taxis para hacerlos compartidos.
- Rediseñar el transporte nacional de mercancías y de pasajeros para reintroducir y fortalecer el servicio de trenes.
- Renovar la capacidad de refinación nacional para llegar a 1 millón de barriles al día en combustibles.

Regular el crecimiento de la demanda de electricidad

- Evitar el incremento desmedido de sistemas de aire acondicionado, introduciendo normatividad en el sector de la construcción para el aislamiento de los espacios y generar certificados de edificios de bajo consumo de energía.
- Evitar la introducción masiva de autos eléctricos de gran potencia, dar preferencia a los vehículos eléctricos eficientes de bajo consumo.
- Promover el uso autónomo de sistemas de generación eléctrica.

Impulsar el desarrollo de fuentes renovables fiables como la hidráulica, geotérmica y biomasa

- Introducir la obligatoriedad de respaldo incluido en los proyectos de tecnologías intermitentes como la solar y la eólica. Evitar la sobreproducción de electricidad de estas fuentes cuando la demanda de electricidad sea baja. Ubicar la infraestructura de fuentes renovables exclusivamente en regiones con alto potencial.
- No permitir los subsidios a ningún tipo de fuente, sea fósil o renovable, y no establecer preferencias de compra de ninguna fuente sobre las demás.
- Desarrollar todo el potencial de generación de la hidráulica y geotérmica.
- Condicionar el desarrollo de la generación con biomasa a un estricto apego a estudios ambientales sostenibles que eviten la deforestación, la competencia por el suelo agrícola y la agresión a los ecosistemas.
- Orientar el uso de la tecnología solar a usos domésticos y locales que puedan ser adaptados a las variaciones e intermitencia de esta fuente.
- En el caso de las fuentes intermitentes como la eólica y la solar confinarlas exclusivamente a regiones de alta productividad de 3 TWh al año por cada MW instalado y que puedan contar con sistemas de respaldo.

VI. Bibliografía

- Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2017-2031, PRODESEN, SENER.
- Un modelo energético sostenible para España en 2050, Monitor Deloitte, marzo 2016 y Daniel Buira Clark, Coordinador General de Cambio Climático y Desarrollo Bajo en Carbono INECC, afirmaciones durante el Seminario de la Unidad de Postgrado de Economía de la UNAM, “El Acuerdo de Paris sin Estados Unidos”, 21 junio 2017.
- Energía eólica en el istmo de Tehuantepec: desarrollo, actores y oposición social. Sergio Juárez-Hernández y Gabriel León. Revista Problemas del Desarrollo, 178 (45), julio-septiembre 2014.
- Magar Bruner, Vanesa, Investigador titular del Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California. Entrevista personal.
- Ulrich Eichhorn, responsable de Investigación y Desarrollo de Volkswagen. Previsiones de ventas de carros eléctricos hacia el 2025.

- “Niveles de producción petrolera nacional y desarrollo industrial; diferentes escenarios”. Edgar Ocampo Téllez. *Reforma Energética y Desarrollo Industrial*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015.
- Ley para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía (*LAFRE*).
- Olivier Vidal, Presentación en el “Collège de France”, *Interactions ressources minérales - énergie dans un contexte de transition énergétique*. 04 junio 2015.
- Ferrari, Luca (junio 2017). (E. Ocampo Téllez, Entrevistador).
- Decline and depletion rates of oil production: a comprehensive investigation. Mikael Höök, Simon Davidsson, Sheshti Johansson and Xu Tang. *Philosophical Transaction of the Royal Society A*, 2013.
- BP Statistical Review of World Energy, June 2016.
- U.S. Energy Facts, US Energy Information Administration, 2016. *US Energy Consumption by Source 2016*.
- International Renewable Energy Agency, IRENA, *Statistics 2016*.
- La generación eléctrica en México: una aproximación cuantitativa, 1880 – 1930. Ana Paula Solís Rojas. Simposio Internacional Globalización, innovación y construcción de redes técnicas urbanas en América y Europa, 1890-1930. Universidad de Barcelona, Facultad de Geografía e Historia, 23-26 de enero 2012.
- Campos Petroleros Gigantes y Recursos Mundiales de Petróleo. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, 1978.
- Biocombustible, ¿sustituto del petróleo?, Edgar Ocampo, revista *Petróleo y Electricidad*, No. 345 Mayo de 2006.
- Germany’s Green Energy Disaster: A Cautionary Tale For World Leaders, por Howard Rich, revista *Forbes*, 14 de marzo del 2013.
- Diario *Süddeutsche Zeitung* del 11 de octubre 2016, artículo titulado “Government wants to brake wind power expansion in the north”.
- Diario “The Australian” del 25 de mayo 2017, “Howard blames states for energy crisis”.
- Reporte “Las Reservas de Hidrocarburos en México” de PEMEX, evaluación al 1 de enero de 2004.
- Capitalizando lecciones aprendidas y mejores prácticas en el desarrollo del Proyecto Ku-Maloob-Zaap. José Serrano Lozano, Felix Alvarado Arellano. *Revista de Ingeniería Petrolera*, VOL. 53 No. 4, ABRIL 2013.
- Prospectiva del gas natural y LP de la SENER 2016-2030.

*Jordy Micheli Thirión**
*José Eduardo Valle Zárate***

Geografía de las TIC y la economía de servicios avanzados: un instrumento de desarrollo local para México

SUMARIO: I. Introducción II. Construyendo el Índice de Desarrollo de las TIC en México (IDTMex) III. El Índice de Desarrollo Tecnológico en México y la relación con estructuras productivas locales IV. La relación tecnología-economía de servicios avanzados a nivel local V. Conclusiones VI. Bibliografía

I. Introducción

Indagar por el potencial de desarrollo económico y social derivado del uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) es un tema que requiere la construcción de índices que arrojen luz sobre relaciones causales entre el uso de las TIC y el desarrollo social y económico en sociedades concretas.

En ese sentido los índices de acceso y capacidades de uso de TIC son instrumentos útiles para poder relacionar prácticas sociales de apropiación de las tecnologías digitales con el desarrollo económico y social en contextos geográficos determinados (país, región, sub-región). Las TIC se convierten en motores de una evolución local en la medida que son engranajes laborales en los mercados de trabajo específicos de la reestructuración productiva centrada en servicios avanzados: las evidencias internacionales sobre la reestructuración productiva han dado cuenta de la creciente importancia de actividades de servicios que se basan en uso intensivo de TIC y de formas específicas de conocimiento, y cuyo comportamiento en términos de productividad es alto. Son servicios de índole financiero-bancaria, de conocimiento y de apoyo a los negocios). La ex-

* Profesor Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana.

** Universidad Autónoma Metropolitana.

pansión de una base productiva manufacturera al nivel local da pie a una nueva etapa de desarrollo y a su vez la modernización de la manufactura permite una nueva fase de producción de servicios basados en trabajo que agregan valor agregado, incidiendo así en el desarrollo local.

La relación entre índices de apropiación tecnológica y desarrollo socio-económico está ligada a la noción de “brecha digital”, concepto de los años 80 del siglo pasado que expresa el nacimiento de un nuevo factor de separación social y económica entre la población, en este caso entre la conectada y la no conectada, la usuaria y no usuaria de TIC. Un paso adelante en la concepción de la brecha digital es la de “pobreza digital” (Barrantes, s. f.), la cual es una expresión que conjuga tres factores: consumo, demanda y la capacidad de usar las TIC.

La importancia de la brecha digital y de la capacidad de su medición se ha acentuado a medida que ha avanzado la innovación basada en la revolución digital, en una forma que autores como Brynjolfsson y McAfee (2014) definen como “exponencial y combinatoria”. La tendencia de la economía digital es la de constituirse en un sistema que asocie consumo y producción, en un nuevo paradigma que algunos denominan ciberfísico, dado que Internet constituye una red de intercomunicación entre personas y también entre objetos o “cosas”,¹ por lo que la velocidad y calidad de la adaptación de sociedades específicas a esta nueva fase de la revolución tecnológica es un factor del desarrollo para América Latina (CEPAL, 2016).

Este organismo señala que “la penetración de Internet en la región, medida como el número de usuarios respecto de la población total, se duplicó con creces en nueve años, pasando del 20,7% al 54,4%. No obstante, en 2015 ese porcentaje continuaba siendo muy inferior al promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (79,6%), con una brecha de 25,2 puntos porcentuales”. Con respecto a México, se señala que la aportación de Internet al PIB, en nuestro país es de 1% y se encuentra por debajo de países como Brasil, con 1.5% o bien de Suecia, Reino Unido, Corea, Estados Unidos, Taiwán o Malasia, en los cuales esta proporción es de 6 a 4% (CEPAL, 2016, p. 19).²

¹ Citando a Brian Arthur, en CEPAL (2016, p.13) se lee: “La magnitud de los cambios se aquilata perfectamente en las siguientes consideraciones de Brian Arthur, expresadas ya en 20116: La segunda economía (la digital) es una capa neural de la economía física (...). La segunda economía no es un pequeño aditamento. En dos o tres decenios, será mayor que la economía física (...). No tiene una cota superior, no hay un punto en el que termine (...). Sería fácil subestimar la magnitud del cambio que provocará”.

² “ El consumo privado representa la parte más significativa del aporte de Internet al PIB. Esta contribución es proporcionalmente mayor en las economías emergentes. En el consumo relacionado con Internet, las redes sociales, los juegos, las comunicaciones y el comercio electrónico son las actividades más fáciles de adoptar por los usuarios. En las economías avanzadas, la contribución de Internet mediante sus efectos en la inversión privada y el gasto público es más significativa debido a una mayor adopción tecnológica por las empresas y los gobiernos”

La Asociación Mexicana de Internet (AMIPICI), en un estudio de 2016, afirma que en México existen 65 millones de usuarios, con 59 % de penetración, y que con esa cifra de usuarios, México es el décimo país mundial. Abundando sobre las características sociales y de uso de tecnologías de los usuarios mexicanos, El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) señala:

“ Al segundo trimestre de 2015, el 57.4 por ciento de la población de seis años o más en México, se declaró usuaria de Internet · El 70.5 por ciento de los cibernautas mexicanos tienen menos de 35 años · El 39.2 por ciento de los hogares del país tiene conexión a Internet. · El uso de Internet está asociado al nivel de estudios; entre más estudios, mayor uso de la red. · La obtención de información y la comunicación son las principales actividades realizadas en Internet. · 77.7 millones de personas usan celular y dos de cada tres usuarios cuentan con un teléfono inteligente (Smartphone)” INEGI, ENDUTIH, 2016.

II. Construyendo el Índice de Desarrollo de las TIC en México (IDTMex)

La Unión Internacional de Telecomunicaciones, ITU, ha creado el Índice de Desarrollo de las TIC (IDT), el cual se nutre de 11 factores que denotan la difusión, acceso y capacidad de aprovechamiento de las TIC en el nivel nacional, lo cual permite comparaciones entre 167 países a través del tiempo. Para este organismo, el modo y velocidad con las cuales las sociedades adoptan las TIC son factores para acelerar el progreso humano, superar la brecha digital y desarrollar las sociedades de la información. Los principales objetivos del IDT son la medición de:

- El nivel y la evolución en el tiempo del desarrollo de las TIC en los países, y la experiencia de unos países en relación con otros.
- Los progresos alcanzados en el desarrollo de las TIC en los países desarrollados y en desarrollo.
- La brecha digital entre países, es decir, las diferencias entre países según sus niveles de desarrollo de las TIC.
- El potencial de desarrollo de las TIC y la medida en que los países pueden aprovecharlas para mejorar su crecimiento y desarrollo.

El IDT se divide en tres subíndices: subíndice de acceso, subíndice de utilización y subíndice de aptitudes sociales, los cuales corresponden cada uno a distintos aspectos del proceso de desarrollo de las TIC. Ello se muestra en el Cuadro 1.

En este marco internacional de comparación que provee el ITU, México refleja un pobre desempeño pues se encuentra situado en el lugar 95 en el año 2015, con 9 países latinoamericanos por delante de él. El índice correspondiente a México es de 4.68 en 2015, con lo cual se encuentra más cerca del último lugar mundial (3.51 puntos de distancia) que del primero (4.25 puntos). Por lo demás, respecto a 2010, México mostró un retroceso.

El cuadro 2 muestra la clasificación de los primeros 10 países latinoamericanos, en 2015 y 2010, en el contexto del primer y último lugares mundial.

Cuadro 1
Subíndices del Índice de Desarrollo de las TIC

Acceso a las TIC (40%)	(%)
1. Abonados a la telefonía fija por cada 100 habitantes	20
2. Abonados a la telefonía Móvil celular por cada 100 habitantes	20
3. Ancho de banda de internet internacional (bit/s) por usuario de internet	20
4. Porcentaje de hogares con computadora	20
5. Porcentaje de hogares con acceso a internet	20
Utilización de las TIC (40%)	
6. porcentaje de personas que utilizan internet	33
7. abonados a la banda ancha fija por 100 habitantes	33
8. Abonados a la banda ancha móvil por 100 habitantes	33
Aptitudes de las TIC (20%)	
9. tasa de alfabetización de los adultos	33
10. Porcentaje bruto de inscripción en enseñanza secundaria	33
11. Porcentaje bruto de inscripción en enseñanza terciaria	33

Fuente: ITU (2015).

El INEGI ha realizado una encuesta que es hasta el momento el instrumento más útil que se tiene para trazar una evaluación nacional sobre el estado que guardan las TIC y cómo se relacionan con nuestra situación económica y social. Dicho instrumento es la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH). En nuestro caso, emplearemos la versión de este Censo con datos de 2015, publicada en 2016.

Cuadro 2
Los primeros 10 países de América Latina en el Índice de Desarrollo de las TIC (IDT)

País	Clasificación 2015	Calificación 2015	Clasificación 2010	Calificación 2010
Corea	1	8.93	1	8.64
Uruguay	49	6.70	52	5.19
Argentina	52	6.40	54	5.02
Chile	55	6.31	59	4.90
Costa Rica	57	6.20	80	4.07
Brasil	61	6.03	73	4.29
Venezuela	72	5.48	71	4.36
Colombia	75	5.32	83	3.91
Panamá	89	4.87	79	4.07
Ecuador	90	4.81	90	3.35
México	95	4.68	86	3.70
Chad	167	1.17	166	0.98

Fuente: ITU (2015)

Con base en dicha encuesta y con la metodología del ITU, hemos llevado a cabo un ejercicio estadístico de construcción de un índice al que le llamamos Índice de Desarrollo de TIC México (IDTMex). El índice es una síntesis de características de infraestructura disponible y aproximaciones de las capacidades (habilidades) de la población en México.³

La base de microdatos de 80,125 hogares y de las 292, 055 personas que en ellos habitan ha sido procesada por nosotros por municipio y a partir de allí por estado, a fin de contar con los índices equivalentes a los que utiliza el ITU en sus comparaciones internacionales. Obtenemos resultados para 843 municipios y 32 estados.

³ Este ejercicio basado en información de la ENDUTIH no es inédito, ya que en 2015, Wilfrido Ruiz elaboró un índice de desarrollo de las TIC por entidades federativas que utilizaba la información de 2010 (Ruiz, 2015). Su metodología es similar a la nuestra pues emplea la conceptualización del ITU al construir el índice mediante tres componentes: capital humano, infraestructura y resultados; sin embargo, utiliza 25 variables. El resultado difiere del que aquí presentamos salvo en los estados de los dos extremos, en donde existe coincidencia: por una parte Distrito Federal y Nuevo León ocupan los lugares con mayor avance en el índice, y por la otra, Chiapas, Oaxaca y Guerrero ocupan los lugares más bajos. En esencia, este índice y el nuestro miden lo mismo, pero con diferente nivel de complejidad y con datos de años diferentes.

Cuadro 3
Comparativo de las metodologías para el ICT y el IDTMex

Metodología ITU para el IDT		Metodología nuestra para IDT MEX	
Factor: Acceso (40 % en el Índice)			
Subfactor		Subfactor	
1. Abonados a la telefonía fija por cada 100 habitantes	20%	1. Porcentaje de hogares con telefonía fija	25%
2. Abonados a la telefonía móvil celular por cada 100 habitantes	20%	2. Porcentaje de hogares con acceso a celular (Smartphone)	25%
3. Ancho de banda de internet internacional (bit/s) por cada usuario de Internet	20%	_____	
4. Ancho de banda de internet internacional (bit/s) por cada usuario de Internet	20%	3. Porcentaje de hogares con computadora (PC o Laptop)	25%
5. Porcentaje de hogares con acceso a Internet	20%	4. Porcentaje de hogares con acceso a internet	25%
Factor: Utilización de las TIC (40% en el Índice)			
Subfactor		Subfactor	
6. Porcentaje de personas que utilizan Internet	33%	5. Porcentaje de población que utilizan internet	33 %
7. Abonados a la banda (alámbrica) fija por cada 100 habitantes	33%	6. Porcentaje de población con conexión alámbrica	33%
8. Abonados a la banda ancha inalámbrica por cada 100 habitantes	33%	7. Porcentaje de población con conexión inalámbrica	33%

Factor: Capacidades (20% en el Índice)			
Subfactor		Subfactor	
9. Tasa de alfabetización de los adultos	33%	8. Tasa de alfabetización	33 %
10. Porcentaje bruto de inscripción en enseñanza secundaria	33%	9. Porcentaje de población mayor a 18 años con estudios secundarios (Nivel bachillerato)	33 %
11. Porcentaje bruto de inscripción en enseñanza terciaria	33%	10. Porcentaje de población mayor a 23 años con estudios terciarios (Nivel superior)	33%

Fuente: elaboración propia.

El cuadro 3 muestra las semejanzas y ajustes entre la metodología de la UIT y la construcción del IDTMex, el cual se descompone en tres subíndices:

- Acceso a las TIC
- Utilización de las TIC
- Capacidades sociales para las TIC

El primero de ellos hace referencia a la infraestructura para el acceso digital tomando a los hogares como unidad de muestreo, en tanto que los dos últimos refieren al acceso y a las capacidades de las personas muestreadas.

Algunas consideraciones en la elaboración del IDTMex son las siguientes:

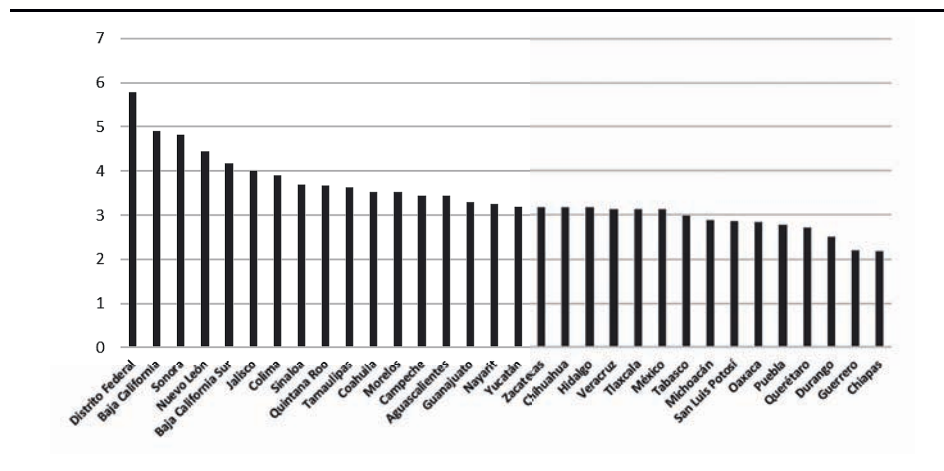
- Los porcentajes calculados en la metodología corresponden al total de la entidad (Estado o Municipio).
- Para el cálculo de los puntos 6 al 11 del ICTMEX se utiliza el factor de expansión de representatividad poblacional.
- La edad de referencia de los puntos 10 y 11, es la mínima en la cual se logra el nivel de estudios planteado sin interrupciones en el proceso formativo escolarizado.

El IDTMEX nos permite la comparación entre los estados de la República, de modo de proponer una geografía de desarrollo de las TIC a nivel nacional. Dicha geografía arroja información interesante pues no confirma la tradicional distribución de estados según la cual el norte de modo general es “dinámico y avanzado”, el centro lo es menos y el sureste agrupa el bloque de estados de menor desarrollo y más tradicionales.

Aquí, como mostramos, existen estados como Chihuahua, el Estado de México o Querétaro, con importantes características de crecimiento industrial y económico en general, que están en la parte baja del índice que construimos, lo cual evidencia que en materia de sociedad de la información, México no tiene necesariamente la misma geografía que en indicadores comúnmente utilizados.

En la gráfica 1 se muestra el valor del índice por estado

Gráfica 1
Valor del IDTMex en cada estado



Fuente: elaboración propia.

III. El Índice de Desarrollo Tecnológico en México y la relación con estructuras productivas locales

Un índice que aluda a la sociedad de la información a nivel local debe ser una herramienta más en el enfoque del desarrollo local, ¿Cómo podemos emplearla? Vamos a acudir a datos básicos de la fuerza de trabajo en los sectores de manufactura y servicios en los estados y haremos una aproximación exploratoria bajo la siguiente hipótesis: a nivel local, el avance en el índice que mide el desarrollo de la apropiación de las TIC por las personas, está relacionado positivamente con una estructura de empleos en que las actividades de mayor productividad sean significativas. Para ello, vamos a diferenciar entre empleos en la manufactura, los servicios avanzados y los servicios no avanzados. ¿Cuál es el criterio que subyace en esta división de mercados de trabajo?

En la estructura económica actual, los servicios ocupan ya un papel dominante: si bien el sector de servicios es heterogéneo en muchos sentidos, se ha re-

conocido en las últimas décadas como una de las actividades económicas más relevantes por su aportación al empleo, el comercio, al valor agregado y, gracias a su imbricación con las TIC, a la productividad y la innovación (OECD, 2000). Por tanto, para analizar las condiciones del desarrollo contemporáneo es necesario comprender la emergencia de servicios que estén asociados a mayor productividad e ingresos, al nivel regional. En el conjunto de las economías terciarizadas existe una clase de servicios, que en nuestro caso denominaremos como “avanzados” que sobresalen por su dinamismo, produciendo mayor valor agregado por trabajador. La clasificación de estas actividades de servicios es imprecisa a medida que se vislumbran desde la perspectiva de contabilidades macroeconómicas, sin embargo existe un consenso de que las actividades siguientes, que agruparemos bajo la denominación de servicios avanzados, son representativas: los servicios financieros y de seguros; corporativos; servicios profesionales, científicos y técnicos; servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; e información en medios masivos.⁴ El peso de esta clase de servicios avanzados en la estructura del PIB total de servicios de México ha crecido del 12% en 2003 a 19% en 2013 y es de hecho la única clase de servicios que se ha mostrado dinámica en el Censo Económico de México.

Para contextualizar el significado del crecimiento que ha experimentado el sector de servicios avanzados (Micheli, 2016; Micheli, Valle, 2017) cabe señalar que su producción ha crecido a un ritmo tal que se ha ido acercando en valor a la producción de las manufacturas. Los datos muestran que la brecha de valor existente entre manufactura y servicios avanzados se redujo en 59 % desde 2003 hasta 2013. En cuanto al empleo, las diferencias entre manufacturas y servicios avanzados son más evidentes, y la brecha entre ambos sectores solo se ha reducido 17 % de 2003 a 2013. El sector de servicios avanzados tiene una productividad laboral aparente (Valor de la producción entre persona ocupada, anual) que se ha diferenciado cada vez más de la manufactura, la cual se ha mantenido prácticamente estancada. La brecha de productividad a favor de los servicios avanzados ha crecido en 67 %, en el periodo 2003-2013.

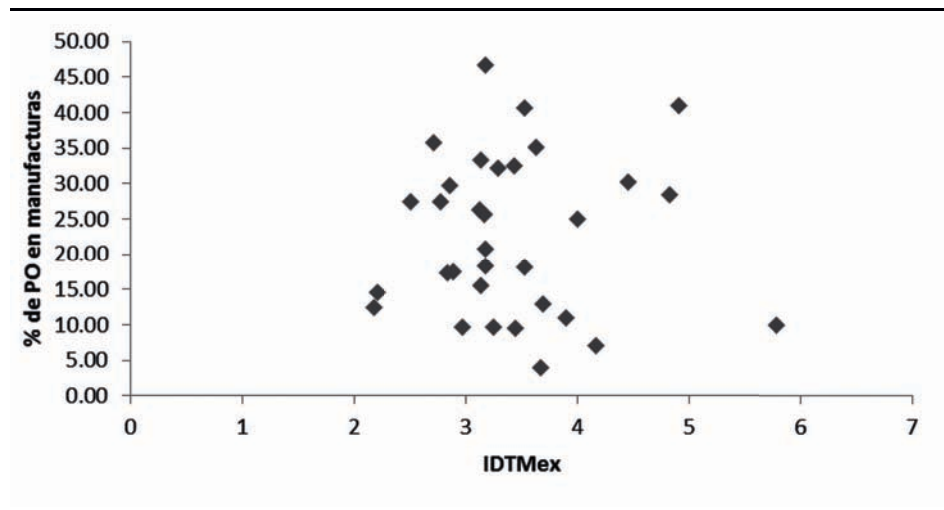
Dado este contexto, el uso del IDTMex como vector de la apropiación social de tecnologías digitales, ayuda a aterrizar al nivel local esta tendencia general de la economía mexicana. El resultado de esta “regionalización” del fenómeno consistiría sin duda en poder generar una mejor comprensión de la geografía económica mexicana a la luz de la reestructuración productiva, en una vertiente analítica que fuese capaz de incorporar el fenómeno de terciarización avanzada a la problemática del desarrollo regional.

Tomemos en cuenta que si bien la manufactura es de amplia difusión en la geografía nacional (14 entidades representan 85% de la producción manufac-

⁴ Esta gran agrupación de servicios, contiene a la producción de software, lo cual es una razón importante para considerarla como servicios “avanzado” en los términos que nos interesan.

turera), en los servicios avanzados tan solo la CDMEX representa el 67.3% y si agregamos a NL, Coahuila y Jalisco, entonces tendremos el 85 % de representatividad nacional).

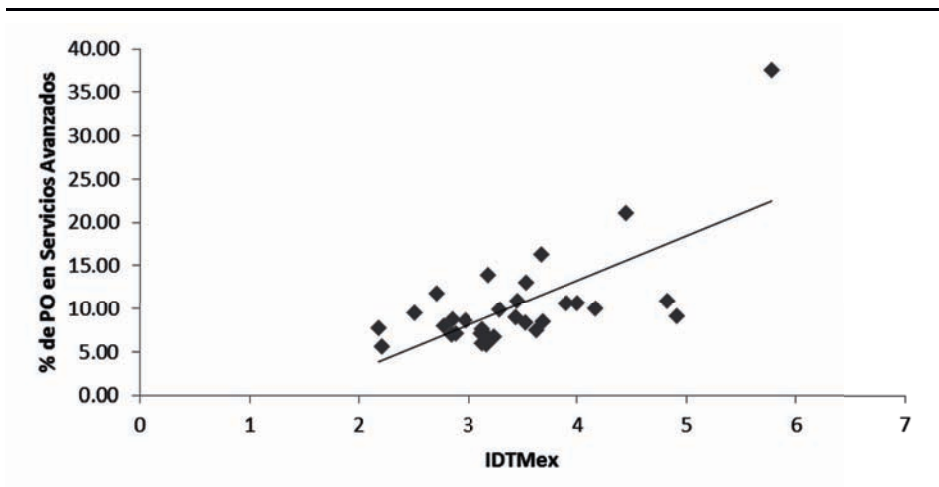
Gráfica 2
Relación entre IDTMex y % de personal ocupado en manufacturas



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, en perspectiva temporal, ha habido un importante crecimiento del sector de servicios avanzados en los distintos estados, es decir, en un contexto en el cual por razones del desarrollo económico centralizado del país estos servicios se concentran en la Ciudad de México, se ha producido una expansión de estas actividades a nivel regional. Si lo comparamos entonces con la manufactura a nivel regional, podemos decir que los servicios avanzados han sido más dinámicos. Por ello, nuestro foco de atención se encuentra en la emergencia de los servicios avanzados como indicadores de una nueva fase de avance en términos del desarrollo local. Las capacidades en materia de TIC al nivel de las prácticas digitales de las personas y de la infraestructura digital disponible para éstas, tal como las miden los diferentes indicadores de brecha digital, deben ser confrontadas con el aporte de los servicios avanzados al perfil productivo local. Es en este grupo de actividades laborales en el cual las calificaciones digitales generales de las personas se ponen en práctica como parte de su quehacer específico. A falta de estudios de trayectorias formativas y laborales que corroboren y dimensionen esta relación entre competencias digitales y trabajo de servicios avanzados, nuestra relación entre el IDTMex y la estructura laboral muestra que existe una relación positiva.

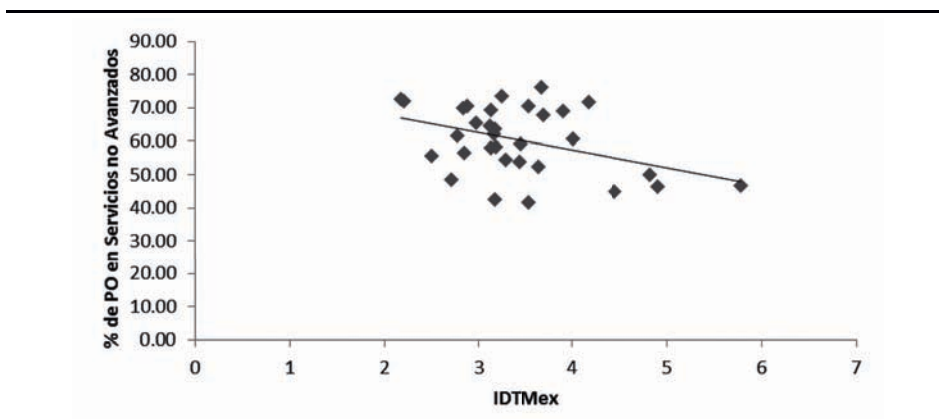
Gráfica 3
Relación entre IDTMex y % de personal ocupado en servicios avanzados



Fuente: elaboración propia.

La aproximación estadística consiste en correr regresiones del índice con la proporción de personal ocupado en manufactura, servicios avanzados y servicios no avanzados, por separado. El resultado, como se advierte en las gráficas 2, 3 y 4 es que el nivel de apropiación social de las TIC no guarda relación con la manufactura, está positivamente relacionada con los servicios avanzados y negativamente con los servicios no avanzados.

Gráfica 4
Relación entre IDTMex y % de personal ocupado en servicios no avanzados



Fuente: elaboración propia.

EL RETO DEL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA GLOBAL

Con esta estimación cuantitativa sobre el efecto que produce un avance del IDTMex en la estructura del empleo local, vemos que:

- No hay relación con la manufactura: el aumento en el IDTMex no influye en la proporción de personal ocupado en la manufactura.
- Relación positiva con servicios avanzados: por cada unidad adicional en el IDTMex se esperaría un 5% adicional de Personal Ocupado en servicios avanzados en su participación en la estructura laboral del estado.
- Existe una relación inversa entre el IDTIC y el porcentaje de Personal Ocupado en servicios no avanzados: En promedio, cada unidad en que se incrementa el índice está asociada a un decremento de 5.2% en la participación del Personal Ocupado en servicios no avanzados.

IV. La relación tecnología-economía de servicios avanzados a nivel local

Nosotros estamos interesados en esas posibles relaciones entre las capacidades locales en TIC y el progreso de servicios avanzados a nivel local. Nuestro supuesto es que las capacidades que brindan las TIC de enriquecer el trabajo de las personas, o tan solo de permitirles la entrada al mercado de trabajo, se deben poder concretar en las categorías laborales más dinámicas de la economía actual, los servicios avanzados.

Por ello, proponemos que al nivel local existe una asociación entre el peso de los servicios avanzados en la estructura productiva, la velocidad de crecimiento de los servicios avanzados y el valor del índice de TIC correspondiente. A esta asociación la denominamos como la relación tecnología-economía dentro de la sociedad de la información al nivel local.

Una situación óptima sería aquella en la que los servicios avanzados formen parte significativa de la estructura productiva del estado, y que además muestren una tasa de crecimiento alta, ello aunado con un IDTMex elevado. En el sentido opuesto, un nivel pobre en este campo se produciría con una baja participación de servicios avanzados en el perfil productivo de la entidad, junto con una baja tasa de crecimiento y, por supuesto, con un bajo Índice.

La aplicación de esta hipótesis a los datos sobre los diferentes estados nos dicen que la Ciudad de México y Nuevo León, con los valores más altos en el Índice de las TIC, tienen los mayores pesos locales de servicios avanzados y a la vez bajas tasas de crecimiento de estos servicios, lo cual las califica como las economías locales más avanzadas en la relación tecnología-economía de servicios avanzados en México. El punto extremo lo representan Chiapas y Guerrero, con servicios avanzados de pequeña dimensión, bajo crecimiento y bajo IDTMex.

Cuadro 4
Rangos para evaluar la relación entre TIC
y economía avanzada

IDTMex	Peso de los servicios avanzados en el PIB del estado (%)	Tasa media de crecimiento de los servicios avanzados (%)
Alto: mayor a 3.99	Alto : mayor a 21.5	Alto: Mayor a 7.44
Medio: 3.99 a 3.12	Medio : 16.1 a 10.3	Medio: 7.44 a 6.89
Bajo: 3.97 a 2.50	Bajo: 9.6% a 5.0	Bajo: 6.40 a 4.93
Muy bajo: menor a 2.50	Muy bajo: menor a 5.0	Muy Bajo : Menor a 4.93

Fuente: elaboración propia.

Este resultado en los extremos es esperado, sin embargo las particularidades que existen dentro del conjunto de los 28 estados restantes, es la mezcla que entre los diversos niveles de los tres indicadores que estamos proponiendo. En el cuadro 4 , que hemos denominado “Rangos para evaluar la relación entre TIC y economía avanzada”, estamos segmentando el *continuum* de los valores de cada indicador, para obtener tres rangos de cada uno: “alto”, “medio” y “bajo” (añadiendo un rango de “muy bajo”, a fin de proporcionar una mejor referencia para el lector sobre la posición relativa que guardan ciertas entidades).

En el Cuadro 5 cruzamos los diferentes rangos con los 32 estados de la República y en él los estados están ordenados según el valor del IDTMex correspondiente. Este cuadro nos sirve de base para encontrar agrupaciones de estados con características comunes dentro de la relación que hemos propuesto.

Estados maduros o con alto potencial de desarrollo

Existe un grupo de estados que comparten valores altos en el índice tecnológico y altos o medios en la estructura económica orientada a servicios avanzados. Lo consideramos como un grupo de estados con grado de madurez o que cuentan con importante potencial de desarrollo.

Estos estados son: Ciudad de México, Nuevo León, Colima, Guanajuato, Yucatán, Baja California Sur, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala.

Obviamente, hay diferencias. Como se dijo previamente, Ciudad de México y Nuevo León, representan los mayores avances a escala nacional, y los estados de Guanajuato, Yucatán , Nayarit, Querétaro , Sinaloa y Tlaxcala, tienen

un potencial de crecimiento en la medida que avancen en su nivel del Índice. Colima y Baja California Sur, en cambio, deberían generar mayores avances en su estructura económica orientada a servicios avanzados.

Cuadro 5
La relación entre TIC y desarrollo en servicios avanzados
en cada estado de la República

Estado	IDTMex	Participación de Servicios Avanzados	Tasa Media de Crecimiento de Servicios Avanzados	Potencial de desarrollo económico basado en TIC
Ciudad de México	Alto	Alto	Bajo	Maduro
Baja California	Alto	Bajo	Bajo	Bajo
Sonora	alto	Muy Bajo	Bajo	Con obstáculos
Nuevo León	Alto	Alto	Bajo	Maduro
B.C.S.	Alto	Bajo	Medio	Alto potencial
Jalisco	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Colima	Medio	Medio	Medio	Alto potencial
Sinaloa	Medio	Medio	Medio	Alto potencial
Quintana Roo	Medio	Medio	Bajo	Bajo
Tamaulipas	Medio	Muy Bajo	Bajo	Con obstáculos +
Coahuila	Medio	Bajo	Bajo	Con obstáculos
Morelos	Medio	Bajo	Bajo	Con obstáculos
Campeche	Medio	Muy Bajo	Muy bajo	Con obstáculos +
Aguascalientes	Medio	Bajo	Bajo	Con obstáculos
Guanajuato	Medio	Medio	Alto	Alto potencial
Nayarit	Medio	Medio	Medio	Alto potencial
Yucatán	Medio	Alto	Medio	Alto potencial
Zacatecas	Medio	Muy Bajo	Medio	Con obstáculos
Chihuahua	Medio	Bajo	Medio	Bajo
Hidalgo	Medio	Muy Bajo	Alto	Bajo
Veracruz	Medio	Muy Bajo	Bajo	Con obstáculos +
Tlaxcala	Medio	Bajo	Alto	Alto potencial
México	Medio	Bajo	Bajo	Con obstáculos
Tabasco	Bajo	Muy Bajo	Bajo	Con obstáculos +
Michoacán	Bajo	Medio	Medio	Bajo
San Luis Potosí	Bajo	Bajo	Medio	Con obstáculos
Oaxaca	Bajo	Medio	Medio	Bajo
Puebla	Bajo	Bajo	Medio	Con obstáculos

Querétaro	Bajo	Medio	Alto	Alto potencial
Durango	Bajo	Medio	Bajo	Con obstáculos +
Guerrero	Muy Bajo	Bajo	Bajo	Con obstáculos +
Chiapas	Muy Bajo	Muy Bajo	Medio	Con obstáculos +

Fuente: elaboración propia.

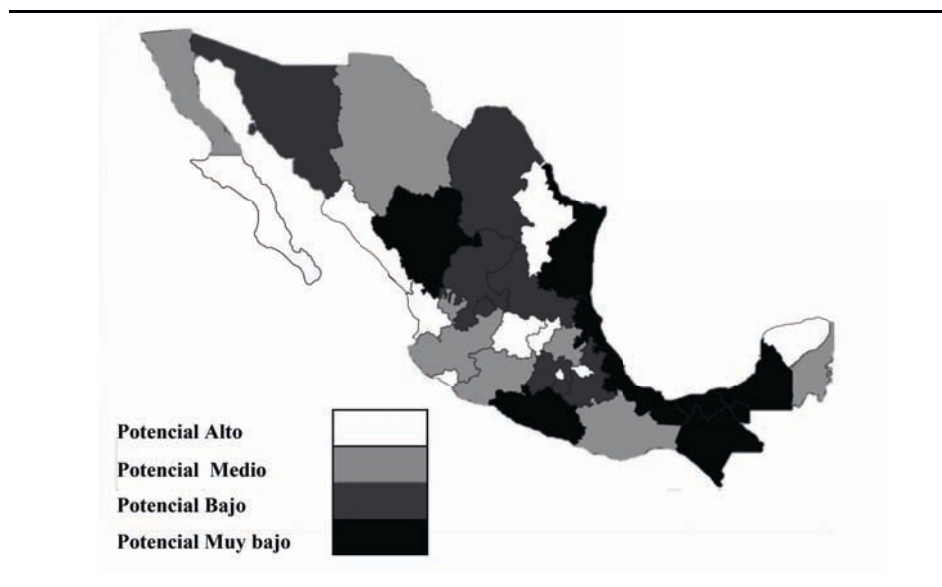
Estados con potencial bajo

El siguiente grupo de estados es calificado por nosotros como de potencial bajo: pueden tener algún valor importante en alguno de los tres indicadores, sin embargo, en los otros dos no ocurre así y se encuentran en un rango intermedio.

Los estados involucrados son: Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo.

Sobresalen Baja California y Jalisco por su alto nivel de tecnología, sin embargo ese dato contrasta con el bajo nivel en servicios avanzados, tanto en su participación en la estructura económica local como en su velocidad de crecimiento. Oaxaca, por su parte tiene uno de los más bajos índices de tecnología, y sin embargo el peso de servicios avanzados en su estructura económica local, tiene un nivel medio.

Figura 1
Los estados de México según su vinculación entre el IDTMex y los servicios avanzados



Fuente: elaboración propia.

Estados con obstáculos a su desarrollo

Tienen una pequeña presencia de servicios avanzados en su estructura y además su velocidad de crecimiento ha sido baja. Los estados que encontramos con estas características son: Aguascalientes, Coahuila, Estado de México, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas. En este grupo aparece Sonora, que tiene un Índice de TIC elevado, sin embargo, el peso de sus servicios avanzados está clasificado como Muy bajo.

Estados con fuertes obstáculos a su desarrollo

En este grupo están los estados que tienen niveles muy bajos en una o más de las características que hemos considerado. Incluimos a: Durango, Veracruz, Campeche, Chiapas, Guerrero, Tabasco y Tamaulipas.

La geografía de las TIC relacionada con los servicios avanzados se muestra en la Figura 1.

V. Conclusiones

El índice que calculamos utiliza los datos de la ENDUTIH que es sin duda la mejor base de datos disponible en México para proveer un conocimiento sobre usos y capacidades al nivel de las personas en materia de tecnologías de información y comunicación. Con los microdatos de esa encuesta, elaboramos un Índice que sigue la metodología del Índice de la International Telecommunication Union, con una metodología que tiene la ventaja de su aplicación internacional durante varios años y por otra parte, y que es compacta pues emplea un número mínimo y suficiente de variables como para observar la evolución de las diferentes sociedades nacionales en materia de brecha digital.

El índice de desarrollo de las TIC lo entendemos al mismo tiempo como una condición y un resultado del desarrollo, metafóricamente sería un engrane entre los insumos tecnológicos –tanto de habilidades como de dispositivos- que recibe una sociedad determinada y los resultados en mercados de trabajo específicos. Asumimos que el mayor índice debe estar relacionado positivamente con los estructuras de producción en que los servicios avanzados tengan relevancia.

De esta forma, la relación entre el IDTMex, la velocidad de crecimiento de los servicios avanzados y también su participación dentro de las economías locales, nos permiten dibujar un panorama de la geografía nacional en materia de TIC. Es una geografía distinta a las caracterizaciones del uso de TIC descontextualizadas de la estructura económica, y por tanto, creemos que proporcionamos un mejor acercamiento de la heterogeneidad existente en México en materia de desarrollo y tecnologías digitales.

En términos de políticas públicas de fomento a la informatización de las infraestructuras y capacitación digital de las personas, una geografía de esta naturaleza es un instrumento que orienta las acciones y anticipa resultados: las TIC deben ser potenciadas sin perder de vista la búsqueda de reestructuraciones productivas locales. Cada estado, como hemos mostrado, tiene una condición especial que debe ser atendida, sin lo cual, cerrar la brecha digital de modo uniforme será una utopía

VI. Bibliografía

- AMIPICI (2016) "12 Estudio sobre los hábitos de internet en México 2016", disponible en: https://www.amipci.org.mx/images/Estudio_Habitos-del_Usuario_2016.pdf
- Barrantes, Roxanna (s.f.) Análisis de la demanda por TICS, ¿Qué es y cómo medir la pobreza digital?, DIRSI, IDRC-CRDI, disponible en http://www.dirsi.net/files/02-Barrantes_esp_web_18set.pdf
- CEPAL (2016) La nueva revolución digital. De la internet del consumo a la internet de la producción, Santiago, disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/38604-la-nueva-revolucion-digital-la-internet-consumo-la-internet-la-produccion>
- Brynjolfsson y McAfee (2014) *The Second Machine Age*, Boston, WW Norton & Company.
- _____ (2016) Estadística a propósito del día mundial de Internet, en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/internet2016_0.pdf
- INEGI (2016) *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2015*.
- ITU (2015), *Informe sobre Medición de la Sociedad de la Información 2014*, Ginebra, Suiza.
- Micheli, Jordy (2016), "Desarrollo regional y terciarización: los casos de Guanajuato y Querétaro, México", *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo*, Cuadernos de Trabajo de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Número 36, noviembre-diciembre, disponible en: <http://open-apps.uacj.mx/RePEc/cjz/ca41cj/Cuadernos%20UACJ%2036.pdf>
- _____ y Valle, Eduardo (2017) "Los servicios avanzados y la industria automotriz en México. Una propuesta para evaluar el desarrollo local en el periodo 1998-2013", en Martínez, Adriana y Carrillo Jorge (coordinadores), *Innovación, redes de colaboración y sostenibilidad. Retos de la relocalización de la industria automotriz*, México, UNAM, El Colegio de Sonora, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, pp. 83-102.
- OECD (2000) *The Service Economy, Business and Industry*, Policy Forum Series, Paris: OECD

- Ruiz (2015) Wilfrido Ruiz Ochoa “Desigualdades entre entidades en materia de tecnologías de información y comunicación en México”, , en *Realidad , datos y espacio, revista internacional de estadística y geografía* , INEGI, vol. 6, no. 1 enero-abril 2015,pp.36-49, disponible en http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_14/doctos/rde_14_opt.pdf
- William Brian Arthur, “The Second Economy”, en *McKinsey Quarterly*, octubre de 2011, citado en CEPAL 2016

*Mauricio Millán**

Inversión, empresa y el sector de los servicios de la inteligencia. Construyendo futuro

SUMARIO: I. Introducción II. Futuro III. Prospectiva para la construcción de futuros IV. Velocidad del cambio tecnológico V. Inversión, empresa y servicios de inteligencia VI. Conclusiones VII. Bibliografía

I. Introducción

Los elementos que rodean y conforman a las sociedades, así como a la misma naturaleza pueden analizarse de manera individual; sin embargo, la fuerza radica en la interacción y la unión de los elementos que conforman un equilibrio. Este es el caso cuando tocamos el tema de Empresa, Inversión y los Servicios de Inteligencia, que en un marco de futuro, constituyen uno de los trinomios más poderosos para el desarrollo de cualquier país, ya que cuando alguno de estos elementos no está en equilibrio con el otro, se generan distorsiones importantes, cayendo en la inmediatez, reactividad y pobreza. Es por esto, que debe de verse desde las altas esferas del poder, como el trinomio aliado para crear las mejores condiciones actuales y futuras para el crecimiento y bienestar social.

II. Futuro

El gran reto que significa el siglo XXI es la incertidumbre, razón por la cual el estudio del futuro cobra una importancia fundamental para entender el presente y

* (*) Vicepresidente de Consultores Internacionales, S.C.

encontrar las mejores fórmulas para la construcción de una sociedad desarrollada, por medio de inversiones bien dirigidas y empresas sustentables, basadas en decisiones inteligentes. El futuro es la única tarea de tiempo en la cual se puede hacer algo al respecto. Podemos actuar para influenciarlo y crear uno deseable; no es único ni predecible, no hay que predecirlo ni ignorarlo. Al ser este el único espacio libre de pensamiento, permite la generación de múltiples escenarios porque son muchos los sujetos y responsabilidades que tenemos para el devenir... “Complejidad creciente y comprensión retardada”, diría Ezequiel Ander-Egg (1988). El pasado ya terminó y es demasiado tarde para modificar el presente, aunque sirve como aprendizaje. Podemos y debemos entender las fuerzas motoras e identificar y administrar las incertidumbres críticas, así como explorar la manera en que éstas se pueden desplegar.

Es importante considerar que según Godet en Gabiña (1998), el futuro es:

- Un espacio de libertad, porque al no estar determinado, nos abre un abanico de posibilidades por los múltiples futuros.
- Un espacio de voluntad, ya que el trabajo prospectivo tiene sentido en la medida en la que se obedezca a una visión y se tenga voluntad para trabajar por ésta.
- Un espacio de poder, puesto que tenemos la posibilidad de planear el futuro, anticipar los cambios y de ser actores en los mismos.

Casi siempre el éxito pertenece a la gente y sociedades que estudian, se ocupan y construyen su porvenir, puesto que en un mundo tan cambiante, cada vez más instalado en la inmediatez, el tomar las decisiones fundamentales con base a una prolongación del pasado y al presente, puede resultar en un abismo donde predomina la confusión y la soberbia. El futuro entonces es una conjetura que puede ser calculada, especulada, teorizada o anticipada de acuerdo a los datos que se tienen un momento concreto, por lo tanto no es ajeno a los procesos de inversión y debe ser un elemento preponderante en las empresas.

III. Prospectiva para la construcción de futuros

La construcción de los futuros necesita del desarrollo del pensamiento prospectivo, el cual radica en detenerse para reflexionar y anticiparse a los cambios que vendrán. No se está hablando de profecía, no son intentos de adivinación, ni de proyección, ni de predicción. Podemos hacer más con respecto al futuro distante que al inmediato, dado que tenemos más tiempo para hacer lo que haya que hacer (Baena, 2016). Una cultura prospectiva, asegura Mojica (2005), “significa

entender las fuerzas que modelarán el futuro para identificar las necesidades de la industria y las tendencias tecnológicas y proponer líneas de actuación que deben considerarse en las tareas de planificación y toma de decisiones” (p. 127). Como hemos mencionado, es la incertidumbre uno de los grandes retos a confrontar, puesto que está cada vez más presente en todas las esferas del operar del mundo, siendo parte del núcleo de las preocupaciones en la gestión estratégica de las instituciones públicas y privadas. De aquí se desprende que la prospectiva cobra mayor relevancia como una herramienta a la mejora en los procesos de toma de decisión. La utilización de la prospectiva en las instituciones y como soporte en la planeación, puede enmarcarse en cinco ámbitos principales:

- Ayuda en los procesos de reflexión y planificación estratégica.
- El suministro de información relevante, comprensible y a tiempo respecto al entorno competitivo y aplicable en diferentes funciones, de la empresa.
- La profundización en el conocimiento de alternativas tecnológicas y el conocimiento y la priorización de opciones tecnológicas.
- La difusión de una cultura en el interior de la empresa y, en el ámbito del cambio organizacional.
- La preparación de la organización a cambios profundos.

Las empresas, gobiernos y cualquier institución que comprenda el proceso de evolución del entorno y pueda visualizar su esquema de actividad antes que las otras, se beneficiará de una ventaja evidente ante los demás, posibilitándole adoptar con anticipación una estrategia mejor para su desarrollo.

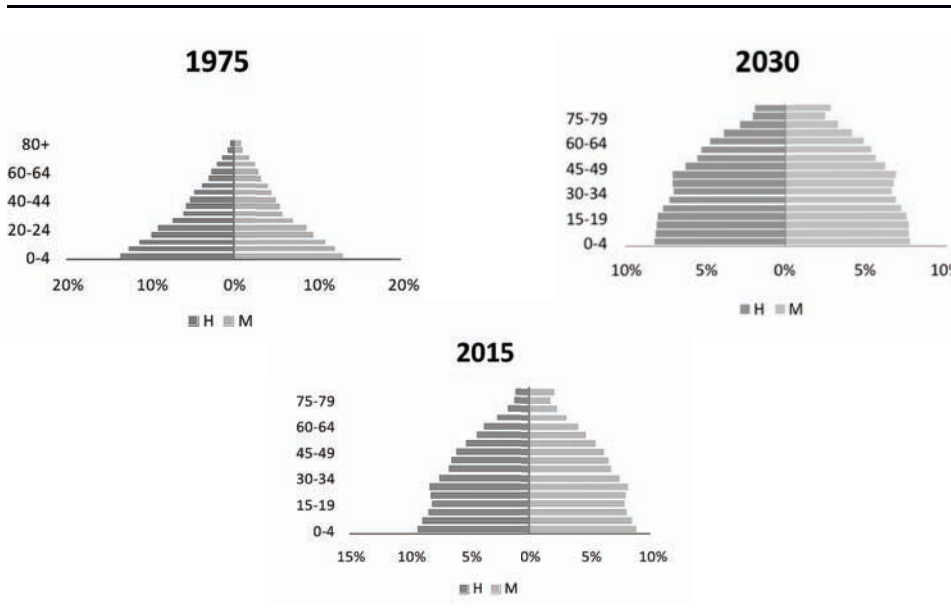
IV. Velocidad del cambio tecnológico

Uno de los procesos más complejos de entender, es la capacidad evolutiva del pensamiento humano con el apoyo de la técnica, la cual ha venido a crear cambios cada vez más rápidos y complejos, generando a su vez un peligroso valle entre el desarrollo y el subdesarrollo y fue en el siglo XX cuando se mostró de manera palpable y clara esta intensidad de cambio.

Fue el siglo de la técnica aplicada, que deriva en tecnología y la carrera científica, que conjuntamente cambiaron la perspectiva del futuro de la humanidad. La capacidad de generar y almacenar información, empezó a transformar muchos de los valores tradicionales. Los inventos disruptivos como el Internet, han sido la base para crear nuevas formas de visualizar el futuro.

Ante esta realidad nos preguntamos, ¿qué tanto hemos logrado adaptarnos a estos cambios, los cuales cada vez son más rápidos? Al automóvil le tomaron 62 años para alcanzar los 50 millones de usuarios, al teléfono 50; al Internet 7 y a redes sociales como Facebook 3 y 2 a Twitter. Nos encontramos en la paradoja de que la velocidad del cambio tecnológico, también está cambiando la estructura social y por ende la institucional. Basta mencionar que la pirámide poblacional del mundo es muy diferente de finales del s. XX al día de hoy, y eso cambia sustantivamente las tendencias, desde de consumo hasta de pensamiento. Entonces, la previsión y la adaptación se convierten en una medida necesaria para garantizar que estos cambios nos favorezcan como país e individuos.

Gráfica 1
Comparativo población mundial años
1975, 2015, 2030



Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision, DVD Edition.

Por lo anterior, es difícil afirmar que la sociedad, su estructura y sus instituciones tengan con qué responder rápida y efectivamente a las crisis de la inmediatez, a los cambios tecnológicos disruptivos, al deterioro ambiental, a la migración... a la intolerancia. Pero por otro lado, el ser humano y la sociedad

en general, ha mantenido una de las más significativas cualidades que tiene: la creatividad, ya sea provocada por miedo a lo desconocido ó por la ambición de trascender. Con la creatividad hemos encontrado soluciones nuevas para hacernos de una gran cantidad de información, la cual, si es sistematizada y metódicamente ordenada puede generar conocimiento; sin embargo, algo falta, porque el conocimiento puro no resuelve, por eso se requiere del brazo ejecutor del conocimiento, que es la innovación y no es otro concepto que éste el que nos seguirá permitiendo adaptarnos a los cambios, porque el que no se adapta, se extingue.

Hace 20 años Slaughter en (Baena, 2016) señalaba:

“El uso de estas capacidades ayuda a facilitar respuestas más creativas, más profundas. Este enfoque se basa en el conocimiento integral de que los individuos y las sociedades que habitan, son conciliados por la dinámica disputada por campos en los cuales fuerzas externas, tales como política, economía y tecnología, están mediadas por igualmente poderosos procesos internos relativos a ideología, visión del mundo, deseo, miedo y esperanza”.

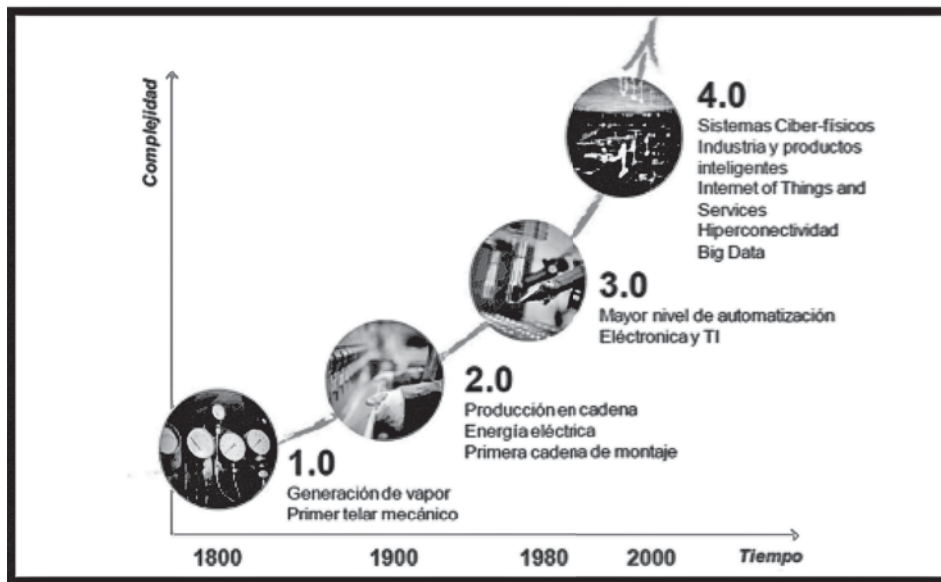
Hoy por ejemplo, con el advenimiento de nuevas tecnologías, y la marcha indetenible por tratar de sustituir al coloso del Petróleo y sus derivados como fuente primaria de energía del mundo, se han visualizado interesantes situaciones, donde los cambios sociales, tecnológicos, geopolíticos, ambientales y la mutación de una economía que pareciese que se ha despegado considerablemente del tradicional commodity, y se ha desplazado en forma definitiva y determinante hacia la economía del conocimiento. De acuerdo con Rodríguez (2012) es una economía basada en la información y las comunicaciones, que tiene como objetivo la innovación tecnológica, pero principalmente, es un modelo que se puede aplicar en todo lo que tenga que ver con la generación de nuevo conocimiento. Las primeras cuatro décadas de internet nos han traído el correo electrónico, la red informática global (world wide web), las empresas electrónicas, los medios sociales, la red móvil, el almacenamiento en la nube y los primeros días del «internet de las cosas». Internet ha servido para reducir los costos de investigar, colaborar e intercambiar información, la aparición de nuevos medios de comunicación y entretenimiento, de nuevas formas de comerciar y de organizar el trabajo y de empresas digitales como nunca las ha habido.

Nos encontramos en la Revolución 4.0, que dirige los avances en tecnología y globalización hacia la convergencia de los dominios: digital, humano y físico.

Todo esto estará teniendo efectos en la sociedad y en los procesos productivos (Bufetemb, 2016).

Por lo tanto, los nuevos análisis, diseños estratégicos, de innovación, prospectivos, deben estar impregnados de todos estos factores que construyen futuro. Es por esto que se vuelve preponderante incorporarlos a las empresas y a las inversiones.

Ilustración 1 Cuarta Revolución industrial o Industria 4.0



Fuente: Almar & Beluard, 2016.

V. Inversión, empresa y servicios de inteligencia

En una definición sencilla y clara como lo describe Spearman (1987): “la inteligencia es la capacidad para resolver problemas y crear nuevos contenidos” y con la de un servicio definido en general como un conjunto de actividades económicas para satisfacer necesidades, podremos entender que incorporar los Servicios de Inteligencia a las empresas y a la toma de decisiones en inversiones se vuelve crucial para construir futuro.

Los servicios en México comprenden el sector terciario de la economía. En esta etapa de capitalismo, el sector terciario de servicios ha cobrado relevancia en el plano productivo. Aquí observamos su clasificación y cuáles de ellos son los de mayor uso a nivel nacional. A este respecto, la inteligencia y sus servicios llegan a marcar una pauta clave en el ámbito organizacional: el de la innovación. Esta entendida como “la introducción de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o de las relaciones exteriores” (Oslo, 2017). Para que una empresa aborde este tipo de servicios, Halal (2017) mencio-

Tabla 1
Tipos de servicios, los más usados en México
y sus proyecciones al año 2025

Sector	2016		2025	
	Anual	Part. (%)	Anual	Part. (%)
Producto interno bruto, a precios de mercado	14 462 162		17 681 214	
Actividades primarias	448 927	3.1%	558 980	3.2%
Actividades secundarias	4 697 118	32.5%	6 388 889	36.1%
Servicios	8 911 688	61.6%	12 840 079	72.6%
Comercio	2 275 101	15.7%	3 230 504	18.3%
Servicios inmobiliarios	1 707 967	11.8%	2 542 830	14.4%
Transportes, correos	859 158	5.9%	1 230 365	7.0%
Servicios financieros	693 106	4.8%	932 890	5.3%
Información en medios	538 654	3.7%	694 201	3.9%
Gobierno	509 840	3.5%	778 151	4.4%
Servicios educativos	501 321	3.5%	776 994	4.4%
Apoyo a los negocios	452 719	3.1%	660 767	3.7%
Profesionales y científicos	334 043	2.3%	472 401	2.7%
Alojamiento y de preparación de alimentos	315 228	2.2%	444 945	2.5%
Otros servicios	303 922	2.1%	436 800	2.5%
Salud	263 005	1.8%	415 617	2.4%
Corporativos	92 132	0.6%	128 715	0.7%
Servicios de esparcimiento	65 491	0.5%	94 898	0.5%

Fuente: INEGI. Supuestos: Crecimiento promedio 2017 y 2018: 1.9%; crecimiento sexenal durante 2019-2024: 2.76%; crecimiento 2025: 2.9%

na que lo se requiere es lo siguiente: a) **Diseño de Sistemas Estratégicos**, que incluyen el desarrollo de negocios, el cambio organizacional, los procesos de planificación estratégica, sistemas de pronóstico, la gestión del conocimiento, de proyectos, mejoras; b) **Herramientas**, referidas a proveer de los métodos y técnicas más puntuales para los objetivos que se persiguen, aplicarlos, analizarlos e interpretarlos; c) **Capacitación** con habilidades de vanguardia y lo que implica el diseño y la construcción de futuros, en programas, talleres, etc. a nacional e internacional; d) **Estudios de investigación o estudios estratégicos**, que pueden centrarse en cualquier tecnología, línea de productos, industria, función del go-

bierno según su diseño y con ello identificar las necesidades estratégicas de la organización, los avances de pronóstico, gestión de riesgos, estimación del potencial de mercado, definición de tendencias sociales, identificación y análisis de asuntos cruciales y por supuesto tenemos a la **e) planeación prospectiva estratégica**, misma que puede facilitar para una organización o para toda la industria donde se requiere el trabajo en conjunto de los mismos clientes para el análisis colectivo de las implicaciones estratégicas de los datos de estudio.

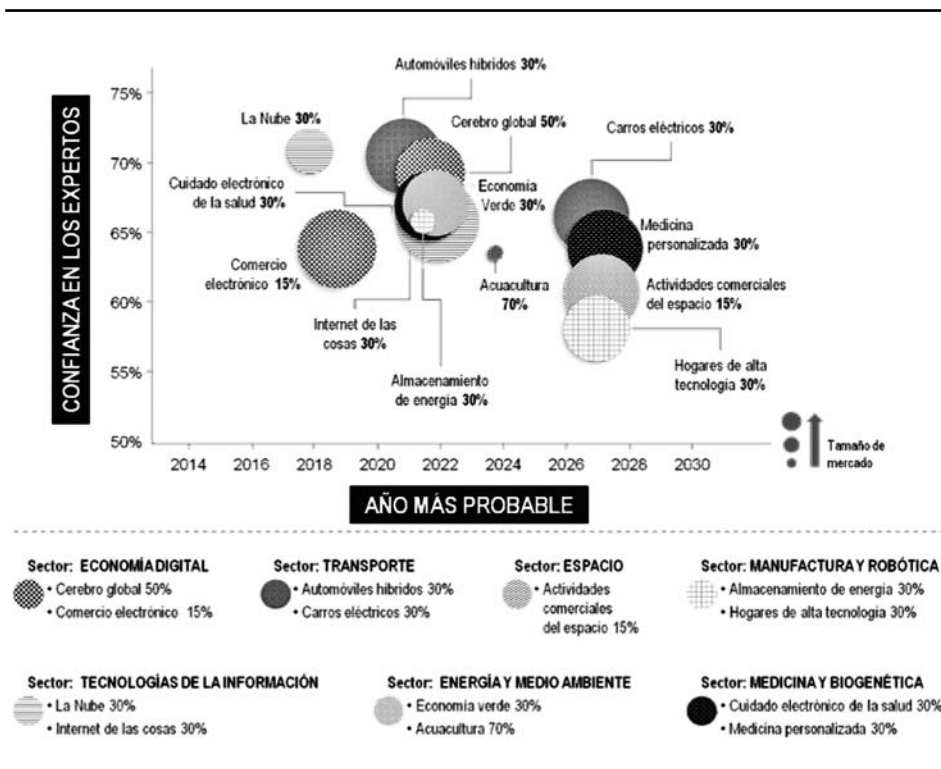
A este respecto, la inteligencia y sus servicios llegan a marcar una pauta clave en el ámbito organizacional: el de la innovación. Esta entendida como “la introducción de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o de las relaciones exteriores” (Oslo, 2017). Para que una empresa aborde este tipo de servicios, Halal (2017) menciona que lo se requiere es lo siguiente: a) **Diseño de Sistemas Estratégicos**, que incluyen el desarrollo de negocios, el cambio organizacional, los procesos de planificación estratégica, sistemas de pronóstico, la gestión del conocimiento, de proyectos, mejoras; b) **Herramientas**, referidas a proveer de los métodos y técnicas más puntuales para los objetivos que se persiguen, aplicarlos, analizarlos e interpretarlos; c) **Capacitación** con habilidades de vanguardia y lo que implica el diseño y la construcción de futuros, en programas, talleres, etc. a nacional e internacional; d) **Estudios de investigación o estudios estratégicos**, que pueden centrarse en cualquier tecnología, línea de productos, industria, función del gobierno según su diseño y con ello identificar las necesidades estratégicas de la organización, los avances de pronóstico, gestión de riesgos, estimación del potencial de mercado, definición de tendencias sociales, identificación y análisis de asuntos cruciales y por supuesto tenemos a la **e) planeación prospectiva estratégica**, misma que puede facilitar para una organización o para toda la industria donde se requiere el trabajo en conjunto de los mismos clientes para el análisis colectivo de las implicaciones estratégicas de los datos de estudio.

Todo lo anterior funciona gracias a la **inteligencia colectiva**, cuyo origen se encuentra en la colaboración y concurso de muchos individuos, generalmente de una misma especie. A partir de la Web 2.0, se ve impulsada con las nuevas tecnologías de la información, especialmente con Internet (Levy, 2004). La multidisciplinariedad, las convergencias, se centran en cómo el mundo puede trabajar para todos, no sólo para uno, ni exclusivamente para una nación, tema o ideología. Lo que se aporta es la sinergia de ideas, conocimiento y en ocasiones hasta de sabiduría, todo reflejo del consenso sobre los tópicos importantes que se ponen sobre la mesa. Todo ello brinda a los tomadores de decisiones, empresarios, asesores y educadores fundamentos para ser más proactivos.

Y como parte de la proactividad, se encuentra la anticipación. Para ello, es imperativo poner énfasis en cómo analizar el comportamiento del sector, así como cuáles son las megatendencias que se aproximan, las tendencias de mercado

emergentes y cómo pueden convertirse en oportunidades y amenazas. De acuerdo con Halal (2017), lo que se aproxima es lo siguiente.

Gráfica 2
Principales tendencias de mercado emergentes



Fuente: Elaboración propia con datos de www.techcastglobal.com

De aquí que otro servicio clave sea la **inteligencia prospectiva**, la cual busca dar respuestas efectivas a la necesidad de recolectar, integrar y relacionar información relevante sobre el futuro, mediante metodologías y herramientas que permitan realizar análisis integrales de la realidad y su evolución, las cuales generan conocimiento sobre el futuro para la toma de decisiones en el presente. (Baena, 2016).

Ahora bien, todo lo anterior no es posible sin información. Aunque hoy en día tenemos más acceso a ella, hay que poner especial cuidado al hecho de que actualmente estamos experimentando una sobresaturación de la información, una sobrecarga, estamos intoxicados de datos provenientes de todos lados. Estamos padeciendo infoxicación (Cornella, 2004). Contar con mayor acceso a la información no es garantía de estar más y mejor informados, se requiere de un

EL RETO DEL DESARROLLO EN LA ECONOMÍA GLOBAL

discernimiento informativo muy preciso, análisis crítico, alfabetización mediática concisa. Por ello, el llamado **Big Data** es una herramienta de sumo valor en los servicios de inteligencia. Esta es una disciplina dedicada a los datos masivos y las actividades relacionadas con sistemas que manipulan grandes conjuntos de estos, cuyo marco de referencia se encuentra en el sector de las tecnologías de la información y la comunicación. Para poder gestionar estas cantidades de datos, hay que centrarse en las siguientes labores: a) recolección y almacenamiento, b) búsqueda, compartición, análisis, c) visualización. Es una sinergia entre expertos, academia, ONGs, iniciativa privada, medios de comunicación globales, mares de información y el software, que genera un gran conocimiento. (Varios)

Retomando el auge de las tecnologías, a partir de ellas han surgido nuevos ámbitos laborales y además han provocado importantes cambios en muchos de los ya existentes, incluso hasta en su concepto mismo. Las empresas requieren ser eficientes y efectivas, reducir costos, contratar el personal adecuado -especialistas que realicen evaluaciones, estudios, análisis y sugerencias en un lapso corto- y contar con información verificable. Ante la incertidumbre, los cambios, la complejidad, el grado de conocimiento presente y futuro del mercado que permean hasta en las salas situacionales y estratégicas requieren de una atención integral.

Aunado a esto, de manera enfática se deben considerar las competencias laborales. El estado actual del sector empresarial en el seno del mundo globalizado requiere una mejora continua de la productividad y de la competitividad que permita a las empresas la supervivencia y el fortalecimiento a largo plazo. Uno de los factores claves para la mejora recae en el capital humano. Para que las labores que se llevan a cabo dentro de una organización sean realizadas con mayor eficiencia y los objetivos que se tengan podrán cumplirse, es necesario que los trabajadores y directivos posean las competencias laborales requeridas en cada una de sus funciones productivas y según su respectivo sector.

Respecto a las competencias con mayor demanda de certificación en los cuatro sectores, aquellas más relacionadas con la innovación tecnológica sobresalen, lo que supone que evolucionan con mucha rapidez. La innovación tecnológica en el uso y empleo de nuevos materiales, así como los avances electrónicos y de sistemas de control provocarán también nuevas necesidades formativas. Además, a las personas con responsabilidades ejecutivas y de gestión también se les van a demandar competencias relacionadas con la evaluación de impacto ambiental y social.

Ante el incremento de la automatización de los procesos, se demanda y seguirá demandando en el futuro, a profesionistas con competencias en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas y debido a las tendencias económicas y demográficas, dominará el idioma inglés y muy probable el chino mandarín. Estas competencias están en concordancia con el objetivo 4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, “Educación de Calidad” que incluye entre sus metas “aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento”.

Pero, por otra parte, el incremento de la economía colaborativa y la economía digital junto a la revolución tecnológica que traen consigo, generarán nuevos empleos y profesiones y probablemente destruya otras, modificando la relación trabajador-patrón y creando más empleos independientes o profesionistas por cuenta propia. La generación de empleos dinamizará el desarrollo de las regiones y particularmente aquellos trabajos que contemplen el uso de competencias transversales y habilidades técnicas que, combinados con la implementación de la innovación y la tecnología en los procesos productivos, aporten un mayor grado de especialización y cualificación al mercado laboral.

México no estará exento de todas estas tendencias, que si bien por una parte representan grandes retos para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en los sectores productivos, por otra parte seguirán siendo un desafío para resolver los problemas estructurales del mercado laboral, con baja calidad en el empleo, brecha entre hombres y mujeres, alta participación del mercado informal y escasa seguridad social para los trabajadores. Hay todavía una enorme brecha entre la formación educativa y la demanda laboral. A este respecto, las mismas empresas requieren incorporar la educación dentro de sus actividades. Considerando esto, y en condiciones actuales, México no contará con las capacidades suficientes para desarrollar la investigación y el desarrollo que exigen los nuevos tiempos o los sectores estratégicos de alta tecnología, ni podrá enfrentar los cambios en innovación y tecnología que demandan los nuevos procesos en las empresas, por eso, es imperativo la generación de políticas públicas que así lo demanden.

Empresas más desarrollada

El futuro de los negocios recae en la venta de sueños, emociones, experiencias. El mayor cambio en la gestión de las empresas se dará en que éstas deberán dedicar mayores recursos (monetarios y no-monetarios) hacia fomentar la innovación en sus procesos e impulsar a su personal a desarrollarse en este ámbito, toda vez que éste es el principal elemento diferenciador ante la creciente competitividad en este siglo XXI. Identificar lo que podría pasar en el futuro en los ámbitos que compete a los servicios de inteligencia y analizar cómo inciden en el presente, no es tarea fácil. Para hacerlo, requerimos de pensar a largo plazo con realismo, imaginación y objetividad y aplicar los métodos y herramientas adecuadas para su análisis y estrategias: “Se necesita bastante imaginación en todas las etapas de la actividad comercial; son transacciones no solo monetarias o mercantiles, sino de valores y actitudes” (Millán Bojalil, 2016).

Mejores inversiones

El mundo vive momentos de transición y de grandes dosis de incertidumbre, de tiempos líquidos como dijera el fallecido sociólogo y filósofo polaco Zygmunt

Bauman. Son tiempos líquidos que señalan el tránsito de una modernidad sólida y aparentemente estable, a una flexible y voluble; donde las estructuras sociales ya no perduran el tiempo necesario para hacerse sólidas, fuertes. Tiempos donde el pensamiento crítico y la planeación de largo plazo se cuestionan; también donde se encuentra la separación del poder y la política. La política se ha convertido en local y el poder en global; cambiando los parámetros políticos dentro de democracias cansadas, y en algunos casos incipientes; democracias que han sido afectadas por la globalización. Hay un nuevo marco de actuación que les exige a los individuos ser flexibles, estar dispuestos a cambiar de tácticas, a abandonar compromisos. Asistimos a una pérdida de la dimensión de la ética colectiva e individual (Millán Bojalil, 2016).

En los próximos años se espera una lucha de poder entre el gobierno y las grandes corporaciones, lo cual, por ejemplo, comienza a reflejarse en las nuevas legislaciones en materia de competencia que buscan impulsar la competitividad en sectores claves pero con regulaciones claras y transparentes; la última gran crisis económica fue consecuencia de un mercado financiero sin regulaciones, poniendo en evidencia la necesidad de contar con límites. Hay una tendencia de ir hacia el mercado administrado[®], que está siendo diseñado e implementado no sólo por los gobiernos, sino también por parte de las grandes corporaciones en algunos sectores que han entendido los beneficios compartidos que traerán estas prácticas.

Ante este panorama, con la creciente globalización e hiper-competencia, las organizaciones tendrán más poder de decisión que un solo empresario; ya se ha visto que cada vez más los empresarios que cuentan con el poder de influir en las transformaciones económicas y sociales con su sola decisión, la cooperación a través de organizaciones es la tendencia. Se debe precisar que para que estas organizaciones funcionen eficientemente, será necesario robustecerlas con sistemas de inteligencia colectiva y cadenas de decisión, invertir en tecnología e innovación, así como personal preparado para fortalecer la capacidad de decisión. Estamos viviendo en la economía global del conocimiento, en que las naciones que más crecen —y que más reducen la pobreza— son las que producen innovaciones tecnológicas. Hoy en día, la prosperidad de los países depende cada vez menos de sus recursos naturales y cada vez más de sus sistemas educativos, sus científicos y sus innovadores. Los países más exitosos no son los que tienen más petróleo, o más reservas de agua, sino los que desarrollan las mejores mentes y exportan productos con mayor valor agregado. Por ello es imperativo tener apoyo del gobierno para el fomento de la innovación y la tecnología. Esto marca un nuevo enfoque y una tendencia hacia el futuro para re-direccionar las inversiones del mundo.

Tenemos el ejemplo de países desarrollados y algunos en desarrollo que han invertido en innovación y tecnología y cómo será su inversión estimada para el año 2020.

Tabla 2
Gasto en tecnología e Innovación (% del PIB)
en países desarrollados y en desarrollo

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Canadá	1.84	1.80	1.79	1.68	1.60	1.60	1.66
Dinamarca	2.92	2.94	2.98	2.97	2.92	2.96	3.00
Finlandia	3.73	3.64	3.42	3.29	3.17	2.90	4.00
Francia	2.18	2.19	2.23	2.24	2.24	2.23	3.00
Alemania	2.71	2.80	2.87	2.82	2.89	2.87	3.00
Israel	3.94	4.02	4.16	4.15	4.27	4.25	4.32
Italia	1.22	1.21	1.27	1.31	1.38	1.33	1.53
Japón	3.25	3.38	3.34	3.48	3.59	3.49	3.54
Corea	3.47	3.74	4.03	4.15	4.29	4.23	4.40
México	0.54	0.52	0.49	0.50	0.54	0.55	1.00
Países Bajos	1.72	1.90	1.94	1.95	2.00	2.01	2.50
Noruega	1.65	1.63	1.62	1.65	1.72	1.93	2.00
Suecia	3.22	3.25	3.28	3.31	3.15	3.26	4.00
Reino Unido	1.68	1.68	1.61	1.66	1.68	1.70	1.71
Estados Unidos	2.74	2.77	2.71	2.74	2.76	2.79	2.80
China	1.71	1.78	1.91	1.99	2.02	2.07	2.50
Rusia	1.06	1.02	1.05	1.06	1.09	1.13	1.15
Singapur	2.01	2.15	2.00	2.01	2.20	2.20	2.24

Fuente: OECD. Dataset: Main Science and Technology Indicators.

Ahora bien, se necesita un clima que produzca un entusiasmo colectivo por la creatividad, y glorifique a los innovadores productivos, que desafíe al personal y a los clientes a asumir riesgos sin temor a ser estigmatizados por el fracaso. Una clave fundamental para crear una cultura de servicios de inteligencia es instalar en la sociedad la idea de que el fracaso es muchas veces la antesala del éxito. No hay duda de que un mal clima de negocios, la burocracia y la corrupción son grandes trabas; sin embargo, el hecho de que fracase una empresa no significa que fracase un empresario. Para poder pensar de manera interdisciplinaria y crear innovaciones revolucionarias —o disruptivas— tenemos que romper paradigmas. En el nuevo mundo de la innovación productiva, de los servicios de inteligencia, las empresas se inventan, reinventan, mueren y renacen constantemente.

VI. Conclusiones

Estamos viviendo un momento de cambios en todas las esferas del comportamiento humano, las percepciones sobre la realidad empiezan a ser muy distantes entre lo que es mera información o rumorología y lo que es verdad, lo cual cambia significativamente y de manera inmediata la visión y por ende, el camino a seguir para lograr nuestro mejor escenario posible, creando una incertidumbre a veces insostenible. Estamos viviendo en una era de posverdad.

La incertidumbre es sin duda un elemento de riesgo en la toma de decisiones dentro de las instituciones de cualquier tipo y sector. Sólo a través de la creación de procesos de anticipación se le podrá administrar de manera más efectiva; sin embargo, es necesario considerar que el medio ambiente económico, político y social, son sistemas complejos que exigen abordar de manera más profunda y amplia los diferentes elementos que lo componen y estudiarlos incluyendo sus interacciones, esto es, de manera holística. Es por lo anterior, que la prospectiva se convierte en una herramienta amigable para el proceso de anticipación y toma de decisiones respecto a la ruta para llegar al mejor escenario posible.

Los cambios tecnológicos disruptivos, aunados a la capacidad de generación y almacenaje de información, han desarrollado un proceso vertiginoso en la creación de conocimiento, que implica la conjunción del pensamiento científico, académico, tecnológico y filosófico. Por otro lado, se encuentra el brazo ejecutor del conocimiento, que es la innovación. La Ciencia y la Tecnología se derivan de la academia y centros de educación principalmente; la innovación se desarrolla en las empresas. ¿Y en dónde convergen la innovación y la incertidumbre? precisamente en la capacidad de crear modelos de inteligencia sólidos e integrales, que orienten a las empresas a hacer mejores inversiones y viceversa, anticipando los riesgos y oportunidades, usando los mecanismos de información colectiva a gran escala como el Big Data y que tengan como eje rector el desarrollo del ser humano sostenible y sustentable.

Los Servicios de la Inteligencia no solo son para el futuro, sino que crean futuro, lo construyen, porque ocupan todos los elementos que derivan del pensamiento humano y de la técnica para crear algo nuevo, son en sí mismos innovadores; sin embargo, son poco apoyados por las políticas públicas de visión cortoplacista como sucede en México. Es importante la atracción de nueva inversión, nacional y extranjera para la generación de infraestructura; mayor nivel educativo y cultural de la población, ya que este tipo de servicios requieren una mayor capacitación, lo que redundaría en elevar el nivel de ingreso, ya que los empleos en servicios tienen en general una remuneración mayor que la jornada industrial.

Si bien es cierto que el futuro como menciona Godet en (Gabiña, 1998.), es un espacio de libertad, voluntad y poder; es necesario entender hoy cómo las diferentes áreas de desarrollo del pensamiento humano y de la tecnología influirán en todos los sectores, por lo que se deben construir políticas públicas adecua-

das que faciliten a las empresas e inversiones construir un sociedad más equitativa. La previsión y adaptación se convierten en una medida necesaria para garantizar que estos cambios nos favorezcan como país e individuos.

Esto implica desde una Política Industrial Flexible y de Largo Plazo, hasta un modelo de gobernanza diferente para la Ciencia y Tecnología separado de la Innovación, mismos que faciliten a las empresas el camino del desarrollo, no que las obstruyan. Se necesita, además, el desarrollo de clusters en Tecnologías de la Información y que las grandes Universidades se vuelvan incubadoras de empresas de innovación que colaboren estrechamente con los centros de investigación de las mismas. Se trata de una gran asociación con visión a largo plazo entre Universidades, centros tecnológicos y el sector privado puede ayudar a esta visión.

México está en la gran disyuntiva de usar todo el conocimiento acumulado y transformarlo en inteligencia a su favor o seguir merodeando en el mundo como una economía de periferia luchando día a día por evitar la mediocridad. En el mundo de los negocios la confianza consiste en esperar que la otra parte se comporte de acuerdo con los cuatro principios de la integridad: honradez, consideración, responsabilidad y transparencia (Tapscott & Tapscott, 2016). Por ejemplo, México es todavía un país que cuenta con un sistema democrático aunque perfectible, con instituciones sólidas, un país que puede utilizar su inteligencia colectiva para avanzar en el progreso y el bienestar de su sociedad. Una nación que bien puede evitar que los tiempos líquidos disuelvan sus fortalezas, pero para ello se requiere del involucramiento y compromiso de los actores correspondientes, en las empresas y las entidades concernientes.

El Diseño de Sistemas Estratégicos, las Herramientas, la Capacitación, los Estudios de Investigación o Estratégicos, la Planeación Prospectiva Estratégica, la Inteligencia Colectiva, la Inteligencia Prospectiva y el uso de las nuevas tecnologías, en especial del Big Data, son servicios de inteligencia que acatan los tiempos actuales y cimientan los desafíos que las empresas enfrentarán en las circunstancias contundentemente adversas, con la responsabilidad de avizorar nuevas oportunidades. Estos servicios envueltos con el campo de la tecnología y la innovación, resultan un medio para robustecer la competitividad empresarial y transitar hacia actividades de mayor valor agregado, creando futuro.

Así, una participación transversal es esencial en el diseño de las políticas públicas, acompañando este diseño con una visión de largo plazo. Al respecto, los ámbitos esenciales de acción pueden sintetizarse en la formulación de estrategias, con miras a fortalecer las capacidades del país en materia de tecnología. Este rol fundamental proviene del hecho de ser el Estado el único agente capaz de tener una visión de conjunto, centrada en el bien común y con un horizonte de largo plazo; el fortalecimiento de la institucionalidad, con apoyo a la modernización de las instituciones públicas y el perfeccionamiento de los instrumentos relacionados con el fomento y la difusión de la innovación tecnológica, gestionando la incertidumbre y contando con la información adecuada; apoyo financiero, abarcando un fuerte impulso en el fomento a la creación y desarrollo

de las empresas en este ámbito con la debida infraestructura y facilitando el acceso a estas TICs. Todo ello resulta esencial para integrar y coordinar esfuerzos de todos los actores económicos, públicos y sociales para impulsar las actividades correspondientes a estos campos de desarrollo.

Tenemos una gran oportunidad porque se abre una ventana que permitirá adoptar posiciones diferentes a las que en algunos casos y en forma tradicional hemos seguido y salirnos de una cápsula de confort, ya que las circunstancias actuales de incertidumbre y tiempos líquidos obligan a las sociedades a replantearse muchos paradigmas.

Esto nos permitirá crear un proyecto con visión de futuro, que incorpore sin lugar a dudas la importancia de tener el capital de la inteligencia como detonador de desarrollo y de potenciar las capacidades que el país tiene en sus áreas privilegiadas competitivas por los recursos naturales que disponemos, así como la estructura poblacional que tiene mucho que ofrecer por un bono demográfico que será un sustento para el desarrollo intelectual y de la inteligencia de nuestro país.

Podemos decir que está en nuestras manos, alcanzar los objetivos de grandeza a la que nuestro país puede llegar. No es el momento de ser pusilánimes, sino de ser valientes pero sobre todo eliminar el egoísmo y los intereses personales que corrompen siempre las decisiones que beneficien un desarrollo equilibrado en el futuro. El país requiere de personas competitivas en construir con honradez, transparencia, responsabilidad y lealtad a la patria, la majestuosidad a la que México está destinado.

VII. Bibliografía

- Almar, S., & Beluard, L. (2016). Industria 4.0 Observatorio. *Industria Conectada 4.0 La transformación Digital de la Industria Española* (pág. 45). Madrid: Minsait by Indra.
- Ander Egg, E. (1988). *Educación y prospectiva*. Río de la Plata: Magisterio.
- Baena, P. G. (2016). *Prospectiva: sus métodos y sus técnicas*. Estado de México: IAPEM.
- Bufetemb. (13 de octubre de 2016). *Industria 4.0 : la transformación digital de la economía: 4a Revolución Industrial*. Obtenido de M&B asociados: <http://bufetemb.es/industria-4-0-la-transformacion-digital-de-la-economia-4a-revolucion-industrial/>
- Cornella, A. (2004). *Infoxicación: buscando un orden en la información*. Barcelona: Infonomia.
- Gabiña, J. (1998.). Conceptos básicos de prospectiva. En F. (. Mojica, *Análisis del siglo xxi. Concepto de prospectiva*. Colombia: Alfaomega.
- Halal, W. (2017). *TechCast Global*. Obtenido de <https://www.techcastglobal.com>

- Levy, P. (2004). *Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio*. Obtenido de Inteligencia colectiva Bvsalud:
<http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org/public/documents/pdf/es/inteligenciaColectiva.pdf>
- Millán Bojalil, J. A. (2016). *La fuerza de la imaginación*. Ciudad de México: Penguin Random House Grupo editorial.
- Oslo. (2017). *manual de Oslo*. Obtenido de <http://uis.unesco.org/>
- Spearman. (1987). En S. Irvine, & S. Newstead, *Intelligence and Cognition* (pág. 460). Holanda: Nijhoff.
- Tapscott, D., & Tapscott, A. (2016). *La revolución Blockchain*. (J. M. Salmerrón, Trad.) Barcelona, España: Deusto.
- Varios. (s.f.). *Wikipedia*. Obtenido de https://es.wikipedia.org/wiki/Big_data

*Julen Berasaluce Iza**

Objetivos deseables de una política económica a corto plazo: un círculo virtuoso en pos de la credibilidad

SUMARIO: I. Introducción II. Combate a la corrupción III. Eficacia de la acción pública IV. Eficiencia en el gasto público V. Reducción de la criminalidad y la violencia VI. Conclusión VII. Bibliografía

I. Introducción

La apuesta por un modelo económico de gestión del presente con una política monetaria de control inflacionario, firmas de tratados de libre comercio y desatención al sector productivo nacional (excepto a la hora de cobrar impuestos a lo poco que queda de economía formal para el mantenimiento de la estructura burocrática del Estado) no parece tener el éxito esperado en materia de crecimiento. La caída del crecimiento del PIB real es evidente (Véase Tabla 1). Mientras que antes de la década de 1980 los crecimientos medios equivalentes anuales se ubicaban en torno al 6%, en la actualidad superar el 2% parece digno de alabanza. Dichos niveles de crecimiento podrían ser admisibles para un país desarrollado, pero México parece haber caído en la trampa de los países de ingreso medio.

El periodo de la década de 1980 a la fecha ya es conocido con el sobrenombre de “Estancamiento Estabilizador” (Esquivel, 2010; Suárez-Dávila, 2013) en un aparente oxímoron en función de una estabilidad institucional que se anunció como la base del cambio.

* Profesor Investigador del Centro de Estudios económicos de El Colegio de México (COLMEX).

Tabla 1
Crecimiento económico por periodos presidenciales

Presidencia	Periodo ¹	Crecimiento del PIB real anual medio equivalente	Crecimiento del PIB real per cápita anual medio equivalente
Miguel Alemán	1947-1952	5.75%	2.81%
Adolfo Ruiz Cortines	1953-1958	6.37%	3.19%
Adolfo López Mateos	1959-1964	6.69%	3.29%
Gustavo Díaz Ordaz	1965-1970	6.84%	3.53%
Luis Echeverría Álvarez	1971-1976	6.10%	2.76%
José López Portillo	1977-1982	6.17%	3.32%
Miguel de la Madrid Hurtado	1983-1988	0.19%	-1.91%
Carlos Salinas de Gortari	1989-1994	3.91%	2.10%
Ernesto Zedillo Ponce de León	1995-2000	3.42%	2.04%
Vicente Fox Quesada	2001-2006	2.38%	1.16%
Felipe Calderón Hinojosa	2007-2012	2.11%	0.82%
Enrique Peña Nieto	2013-2015	1.04%	0.48%

¹ El mes de diciembre de cada presidencia entrante se asigna a la presidencia anterior. En el caso de Enrique Peña Nieto solo se consideran sus primeros 3 años.

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Históricas de México (INEGI, 2011) y Cuentas Nacionales de OCDE (2017) (Consultado el 10 de mayo de 2017).

Cualquier sistema económico, por más fracasado que resulte, genera beneficiados, quienes no solo se niegan a promover cambios que favorecerían a una mayoría de la sociedad, sino que, para mantener sus privilegios, defienden el sistema actual con todas sus fuerzas. Por ello, una vez instaurada la búsqueda de rentas, eliminarla no resulta sencillo. La profundidad del cambio institucional requerida para inducir la transformación del modelo económico mexicano actual a otro en el que todos los ciudadanos tengan acceso a una forma de vida digna y llena de oportunidades es significativa. En función de estos factores, no es extraño encontrarse con sectores que se muestran más temerosos ante la incertidumbre del cambio que ante la estabilidad de un sistema cuyo fracaso es notorio, con respecto a las metas publicitadas. De hecho, el país parece mostrarse como perfecto ejemplo de gatopardismo político. Las élites políticas simulan conceder la realización de supuestas reformas estructurales, la adopción de leyes de vanguardia y

la creación de instituciones que salvaguarden los derechos los ciudadanos más vulnerables. En la práctica, la inoperancia de muchas de ellas se vuelve garante de los privilegios existentes.

Entre quienes promueven un cambio del sistema actual, la agenda no es evidente. Por un lado, las diferencias confrontan no solo los planteamientos de solución, sino a veces incluso la propia identificación o jerarquización de los problemas a ser solventados. En estas líneas, en vez de insistir en planteamientos que no hacen sino promover confrontación ideológica, se pone atención sobre una agenda que, aunque reducida, puede generar un amplio consenso y resultados que multipliquen sus efectos.

Incluso en el ámbito de las políticas sobre las que la construcción de consensos es factible, los plazos de rendición de resultados son esenciales. Es por ello, que en estas líneas no se analizarán cuestiones tan valiosas como: la creación un sistema educativo que dote a las siguientes generaciones de capacidades suficientes; la transformación del tejido productivo nacional fomentando una mayor competitividad; o el fortalecimiento del Estado de derecho; entre otros muchos temas. Nótese que incluso si dispusiéramos del plan educativo perfecto y lo implementáramos inmediatamente, necesitaríamos al menos quince años para que una nueva generación educada íntegramente bajo el nuevo sistema se incorporara al mercado productivo. La sociedad mexicana no puede esperar tanto. Eso no significa que dichas reformas no deban ser acometidas, sino que debemos prestar especial atención a políticas que puedan tener una mayor incidencia en el corto plazo.

Lo anterior debido, fundamentalmente, a dos factores. El primero es que, después de décadas de bajo crecimiento, la necesidad del mismo es acuciante. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estimó en función de un criterio multidimensional que la pobreza afectaba al 46.2% de la población mexicana en 2014, más de 55 millones de personas, sin que se presentaran variaciones relativas significativas con respecto a 2010. En lo que respecta a pobreza extrema, si bien ha habido una reducción del 11.3% de 2010, todavía sigue afectando al 9.5% de la ciudadanía, 11.4 millones de personas en situación de extrema necesidad (CONEVAL, 2015). Desde luego que el crecimiento económico no es suficiente para ellos, si no se induce una distribución de ingreso que ayude a eliminar esta situación. Ahora bien, para un país de ingreso medio como México, un mayor crecimiento económico resulta una cuestión de primer orden.

El segundo factor lo constituye la necesidad de resultados a corto plazo para construir una confianza perdida que posibilite afianzar proyectos a largo plazo. Bajo la consideración de la irrenunciabilidad a las aspiraciones de mejora democrática, cualquier proyecto político que requiera de un mayor plazo para la consecución de transformaciones institucionales completas ha de lograr un apoyo popular fuerte y estable. Sin embargo, los partidos políticos, diputados, senadores y presidencia se encuentran entre las instituciones peor valoradas del país. La

desconfianza ante estas instituciones se mantiene estable en la mediocridad entre diferentes segmentos poblacionales y a lo largo de los últimos años (Consulta Mitofsky, 2016). La conclusión resulta evidente: los pésimos resultados de la clase política han menoscabado el margen de confianza que pudiera estar otorgando la sociedad. En consecuencia, es ineludible ofrecer resultados a corto plazo, a fin de renovar un contrato social con la ciudadanía que permita afrontar proyectos a largo plazo.

Tabla 2
Problemas más importantes según percepción
prevalencia en su entidad federativa

Problema	Percepción relativa (%)
1. Inseguridad y delincuencia	66.4
2. Corrupción	50.9
3. Desempleo	40.5
4. Pobreza	36.2
5. Mal desempeño del gobierno	35.3
6. Mala atención en centros de salud y hospitales públicos	25.7
7. Baja calidad de la educación pública	14.1
8. Mala aplicación de la ley	13.5
9. Falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno	8.9
10. Falta de rendición de cuentas	5.3
11. Desastres naturales	1.6

Fuente: INEGI (2015).

Con el fin de determinar objetivos asumibles por el ejecutivo en función de su capacidad para influir en los mismos y aludiendo a la posibilidad de afectarlos en el corto plazo, se analizan en el presente texto cuatro frentes que, por un lado, están relacionados entre sí, pero, de manera más importante, contribuyen a la consecución de mayor crecimiento económico y otros objetivos vinculados al mismo. Dichos objetivos son:

- El combate a la corrupción.
- La eficacia de la acción pública.
- La eficiencia en el gasto público.
- La reducción de la criminalidad y la violencia.

La relevancia de los objetivos mencionados es evidente si los relacionamos con las principales preocupaciones de los mexicanos. Los cuatro objetivos identificados están directamente relacionados con los dos problemas sobre los cuales hay una percepción de mayor incidencia (delincuencia y corrupción), así como el mal desempeño del gobierno, la falta de coordinación entre diferentes niveles y la falta de rendición de cuentas. Como se explicará a continuación, la relación de los objetivos considerados y el crecimiento económico, afectaría directamente al tercer y cuarto problema, desempleo y pobreza.

II. Combate a la corrupción

Bajo el concepto de corrupción se entienden aquellos abusos de autoridad cometidos, en el ámbito público o privado, a fin de obtener un beneficio pecuniario. En función del acto de corrupción, su tipificación como delito puede ser compleja. Por ejemplo, el beneficio pecuniario puede ser difícil de determinar en función de un intercambio de favores, así como el momento a partir del cual se da el abuso de autoridad. El Código Penal Federal contempla algunos delitos que pueden ser considerados dentro de esta amplia definición, como: ejercicio indebido del servicio público (artículo 214); abuso de autoridad (artículo 215); uso indebido de atribuciones o facultades (artículo 217); ejercicio abusivo de funciones (artículo 220); tráfico de influencia (artículo 221); cohecho (artículo 222); o peculado (artículo 223).

La corrupción constituye un mecanismo a través del cual una autoridad pública se puede desviar de sus funciones legítimas y del objetivo para cuya consecución ha sido designada, a fin de obtener un beneficio económico propio. A pesar del efecto negativo tan evidente en la anterior definición, en función del desvío de la función legítima, ha habido cierta discusión sobre el efecto beneficioso o pernicioso de la corrupción sobre el conjunto de la economía. Se han propuesto explicaciones teóricas según las cuales la corrupción podría propiciar el crecimiento (Leff, 1964; Huntington, 1968). Los sobornos podrían, según estas consideraciones, ser una forma de evasión de trámites burocráticos farragosos y costosos o un incentivo que induciría al burócrata a ser más eficiente y a trabajar por resultados.

Las visiones que simplifican la visión de la corrupción y la observan como el aceite de un motor oxidado aparcen factores vitales. Resulta iluso, o interesado, proponer que las actividades que van a propiciar el acto de corrupción vayan a ser beneficiosas para la sociedad en su conjunto. ¿Cómo se diferencia si un acto de cohecho se realiza para superar una traba administrativa inútil o una regulación medioambiental necesaria? Además, es obvio que si las trabas burocráticas motivan pagos extraordinarios a políticos y funcionarios que ostentan determinado poder, estos van a ser los principales interesados en crearlas y mantenerlas

(Myrdal, 1968). Esta búsqueda de rentas puede convertirse en una fuente de ingresos tan atractiva que a las actividades productivas se les dificulte la atracción de capital humano (Murphy, Shleifer y Vishny, 1993).

Los estudios empíricos ponen fin a esta discusión teórica y coinciden en establecer una relación negativa entre corrupción y crecimiento económico. Sin embargo, la relación de la causalidad no es evidente. Quienes proponen de manera más enérgica el combate a esta lacra sitúan el origen en la calidad de las instituciones, esto es, en la corrupción. Por otro lado, como inicialmente apuntó Huntington (1968), algunos se preguntan si las instituciones de calidad no son sino un lujo que solo pueden permitirse los países que superan cierto nivel de ingresos, apuntando hacia una causalidad inversa. De hecho, la aceptación de cierto efecto bidireccional descubre un círculo virtuoso: la reducción de corrupción puede propiciar un crecimiento que, a su vez, incida en instituciones de mayor calidad.

Según estimaciones del FMI, tan solo el pago de sobornos puede suponer hasta un 2 % del PIB a nivel mundial (FMI, 2016). No sería extraño que, merced a la particularmente negativa incidencia del fenómeno en México, dicho porcentaje fuera superior en este país. Sin embargo, no debemos confundir el porcentaje estimado de pago por sobornos con su efecto en el crecimiento. El soborno, como tal, representaría una transferencia de recursos sin que implique, por sí mismo y necesariamente, una reducción en el crecimiento. Ahora bien, existe evidencia de que dichas transferencias y otros resultados de otras formas de corrupción generan ineficiencias que afectan negativamente al crecimiento.

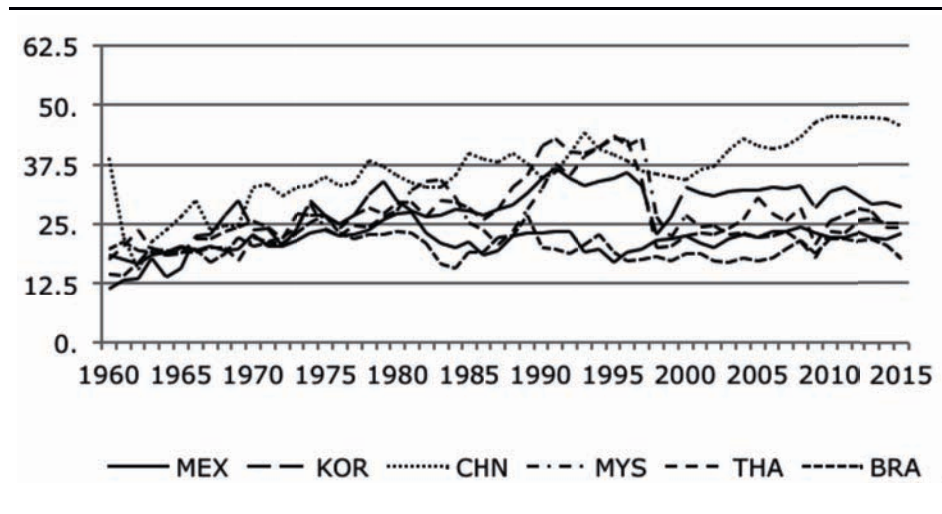
Mauro (1995) encuentra una relación entre un índice de eficiencia burocrática, en el que se incluye una variable del grado de corrupción, para encontrar que en la muestra de 67 países (entre los que se incluye a México) y el crecimiento económico en la década de 1980. Una mejora de la desviación estándar en la eficiencia burocrática estaba asociada con 1.3 puntos porcentuales de crecimiento el Producto Interior Bruto (PIB). Resulta particularmente interesante la relación, todavía más significativa, entre dicho índice y la inversión, con un efecto estimado sobre la segunda de 2.9 puntos porcentuales. Como cabría esperar, se estimó que un entorno institucional de baja calidad desincentiva la inversión, con el consecuente efecto negativo sobre el crecimiento.

Los efectos negativos sobre la inversión constituyen el mecanismo más mencionado para explicar el crecimiento sobre el crecimiento y, de hecho, esta es la relación causal más mencionada en la literatura, la afectación negativa de la corrupción sobre la inversión en sus diferentes formas. Así, Javorcik y Wei (2009) han estudiado cómo la eliminación de la corrupción puede explicar hasta 15 puntos porcentuales en la probabilidad de que se realiza una inversión extranjera. Este mismo efecto se produciría también en la inversión nacional, si bien de manera atenuada, puesto que como los propios Javorcik y Wei (2009) indican, la existencia de corrupción también incrementa la probabilidad de asociaciones nacionales, en virtud de que los actores nacionales pueden lidiar mejor con la misma, si bien no deja por ello de ser costosa.

A pesar de que el mecanismo de afectación al crecimiento a través de la inversión es el más mencionado, existen efectos negativos añadidos, relacionados con la mala calidad de las instituciones (Méon y Sekkat, 2005). Es decir, además del efecto negativo de la corrupción sobre las propias instituciones, la combinación de la calidad de las instituciones y la corrupción tendría un efecto añadido perjudicial sobre el crecimiento, por encima del que correspondería por un desincentivo de la inversión.

En la misma línea de relación negativa entre corrupción y crecimiento, Aizenman y Glick (2006) encuentran que un cambio de un punto en el índice de corrupción (para un índice entre 1 y 10) construido por Tanzi y Davoodi (1997) con datos de Business International y la Guía Internacional Riesgo País, para 1980-95, está asociada a un incremento de 0.5 puntos porcentuales en el PIB. Los propios Tanzi y Davoodi (1997) estudian la relación de la corrupción y el gasto público, asociando una mayor corrupción con inversiones públicas de superior cuantía, si bien menos eficientes. El gasto se dirige a salarios y otros rubros, sin que lleguen a mejorar la calidad de la infraestructura existente.

Gráfica 1
Formación bruta de capital como porcentaje del PIB
1960-2015



Fuente: Cuentas nacionales, Banco Mundial. (Consultado el 21 de mayo de 2017).

El fortalecimiento de la inversión es sin duda uno de los grandes pendientes, no solo de la economía mexicana, sino de otros países de la región. Como se puede observar en la gráfica 1, varios de los grandes países asiáticos que han mostrado no solo mejor crecimiento hasta el momento, sino que se vislumbra que lo man-

tengan durante los próximos años, mantienen un diferencial de porcentaje de inversión sobre el PIB, mismo que ha generado un stock de capital que se ha acumulado durante los últimos años. La necesidad de reducir los actuales niveles de corrupción se observa todavía más urgente, a fin de potenciar la inversión nacional y atraer inversión extranjera atractiva.

La corrupción también se ha asociado con un mayor nivel de informalidad. Así Friedman et al. (2000) encuentran una relación positiva entre la informalidad y tres de los ocho índices considerados para la medición de la corrupción. Dreher y Schneider (2010) identifican de manera más precisa dicha relación en el caso de países con bajos ingresos y una medida estructural de la corrupción, fundamentada en sus causas y consecuencias objetivas. Esta relación es de particular importancia para México, un país con un sector informal que cubre aproximadamente un cuarto del PIB y más de la mitad del empleo. La mejora en factores como la productividad o el tamaño de las empresas formales muestran algunos de los caminos por los cuales la reducción de la corrupción mejoraría la economía mexicana.

Una de las medidas más empleadas en la actualidad para la medición de la corrupción es el Índice de Percepción de Corrupción con una escala de 0 a 100 (una menor puntuación es señal de una mayor percepción de existencia de prácticas corruptas en el país). En 2016 México, con 30 puntos, se situó en el puesto 123 de un total de 176 países considerados, empatado con países como Honduras, Paraguay, Laos o Sierra Leona. Por si la puntuación no fuera suficientemente preocupante, la pérdida de 5 puntos con respecto a 2015 no parece señalar que el país esté dando señales de un cambio de dirección (Transparencia Internacional, 2017).

La propia Transparencia Internacional publicaba el Índice de Pagadores de Sobornos,² en el que México salía igualmente mal parado en 2011, en el 26º lugar, entre 28 países (tan solo por delante de Rusia y China) (Transparencia Internacional, 2011). Ello se traslada a que un 46 % de emprendedores reconozca haber sido testigo de actos de corrupción o haber recurrido a ellos; cifra que aumenta hasta el 65 % cuando la acuación de pago de sobornos o relaciones personales se hace sobre competidores (Rodríguez-Arregui, 2015).

Si nos fijamos en el subfactor de ausencia de corrupción, empleado para el cálculo del Índice del Estado de Derecho de World Justice Project, el mismo sitúa a México en el puesto 99 de 113 países, con un nivel de 0.32, entre Albania y Nigeria, muy lejano del 0.96 de Dinamarca que encabeza la lista y, lamentablemente, no tan lejanos de 0.23 de Afghanistan, que la cierra (WJP, 2016). De igual manera, la corrupción se refleja como el factor más problemático para hacer el país según la Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial, en línea con el mal comportamiento del país en algunas de las dimensiones que

² La primera publicación del Índice de Pago de Sobornos fue en 1999 (19 países, sin incluir a México) y la última (a 2017) la referida de 2011.

afectan a la calidad institucional y que podemos relacionar con corrupción (entre paréntesis se muestra la posición sobre los 138 países analizados): confianza pública de la clase política 1.8 (124); pagos irregulares y sobornos 3.3 (103); favoritismo en las decisiones gubernamentales 2.1 (124) (FEM, 2016).

Un 88.8% de los mexicanos consideran que la corrupción es frecuente o muy frecuente en sus respectivos estados y consideran que afectan especialmente a instituciones políticas como partidos políticos (88.6%), gobierno federal (81.8%), gobiernos estatales (81.6%), diputados y senadores (80.8%), gobiernos municipales (79.6%), ministerio público (79%) (con las percepciones de corrupción más altas de las instituciones consideradas, solo por debajo de la policía con un 89.8%). Los gobiernos estatales presentan una tasa de prevalencia de corrupción mayor, con una notoria diferencia con respecto a la del gobierno federal, misma que, sin embargo, se encuentra en aumento (INEGI, 2015).

Las diferencias en las herramientas empleadas para la medición no son triviales. La motivación de combatir la corrupción puede derivar rápidamente en la de incidir en el indicador de medición de corrupción correspondiente. Si, por ejemplo, nos estamos refiriendo a un índice de percepción subjetiva de corrupción, que podría justificarse debido a dificultades de medición del fenómeno y/o de sinceridad al reconocerse involucrado en el mismo, es relativamente sencillo imaginar medidas que afectaran al indicador sin corregir el fenómeno subyacente. Una mayor represión a la prensa para maquillar la imagen del gobierno correspondiente mejoraría el indicador sin atender el problema. No es necesario ahondar demasiado en que este tipo de medidas tan solo dificulta la medición del fenómeno y en ningún caso permite alcanzar los benévolos efectos asociados a la eliminación del problema.

Las declaraciones de las autoridades públicas sobre su voluntad para combatir la corrupción son tan abundantes que pueden ser catalogadas, en un gran porcentaje, como discurso vacío. Incluso cuando se destinan recursos presupuestales a dicha actividad es difícil establecer una relación entre dichos recursos y la disminución de las acciones corruptas. Ello se debe a que, en numerosas ocasiones, los programas en cuestión carecen de una verdadera voluntad para combatir la corrupción, sino que tienen como objetivo la mejora de imagen del gobierno de turno. Hasta si se combaten efectivamente actos corruptos es fundamental que dicha persecución no se dirija, de manera selectiva, hacia los enemigos políticos del gobierno correspondiente.

La voluntad de los líderes políticos, a pesar de ser un factor difícil de medir, se considera fundamental a la hora de combatir la corrupción, en virtud de los casos de éxito más referenciados: el de Hong Kong y el de Singapur. La compleja combinación de medidas que se emplearon en estos dos países (que incluyen variables como: la independencia de los oficiales públicos encargados de perseguir la corrupción; su movilidad para evitar la creación de nuevas redes; aumento salarial de los burócratas; o simplificación regulatoria) dificulta establecer una relación directa

entre una medida específica y la reducción de la corrupción. Por ello, la voluntad de los líderes políticos superiores en el combate a esta lacra se considera clave en estos casos para dirigir una batería de herramientas (Svenson, 2005).

III. Eficacia de la acción pública

Las deficiencias de la acción pública se reflejan en una provisión deficiente de los bienes y servicios públicos. En general, la satisfacción con respecto a la provisión de servicios públicos en áreas urbanas es baja (38.4% de satisfacción) al igual que con respecto a los servicios bajo demanda (43.5%) de acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015. La propia encuesta señala algunas de las debilidades institucionales más importantes, como, por ejemplo, el hecho de que en un contexto de relativa satisfacción general con el conjunto de trámites (74.6% en el ámbito nacional), los trámites en el juzgado o las llamadas de emergencia a la policía se ubican en la parte baja de la clasificación por tipo de ocurrencia (INEGI, 2015).

De 2009 a la fecha, México ha mantenido déficits presupuestarios superiores al 2% del PIB, el 3.5% en 2015. Esta dinámica ha generado un nivel de deuda bruta total del Sector Público Federal equivalente al 47.9% del PIB a diciembre de 2016 (SHCP, 2017). Aunque los niveles de deuda no parecen, a primera vista, ser preocupantes en función de su comparación con los puntos de inflexión establecidos para en el caso de crisis de deuda recientes, hemos de tener en cuenta que la comparabilidad del PIB a nivel internacional tiene deficiencias. En lo que a soporte de deuda se refiere, uno no puede olvidar que la capacidad recaudatoria del Estado en México está, a día de hoy, seriamente limitada. En consecuencia, la eficacia en la realización del gasto resulta fundamental, a fin de mantener funciones críticas y/o asumir otras deseables.

El establecimiento de criterios de eficacia en el gasto público incumbe al gobierno federal y a otros niveles de gobierno. De manera estable durante los últimos años, el gasto del gobierno central se ha situado por debajo del 40% del total del gasto del gobierno general, en un porcentaje similar al de los gobiernos estatales. Por encima del 15% se ubica también el gasto en seguridad social y por debajo del 10% el de los gobiernos locales. En virtud de ello, resulta vital extender a todos los niveles de gobierno, el establecimiento de criterios de eficacia.

En México a 2014 la inversión pública se ubicaba en el 8.79% del gasto público total, lo que ha supuesto una reducción con respecto a los años anteriores. La más exigente restricción presupuestaria de los últimos años ha afectado particularmente a las inversiones que tienden a ser olvidadas cuando el margen presupuestario se restringe. Las imperiosas necesidades a nivel de infraestructura obligan a mantener niveles de inversión pública altos y estables, por lo que la eficiencia en el gasto público ha de ser prioritaria.

México muestra algunos avances, en comparación a otros países de la región, en materia de evaluación pública. En efecto, es el único país de América Latina y el Caribe que incluye un Análisis de Impacto Fiscal en su Análisis Costo Beneficio (ACB). A pesar de los avances demostrados en la utilización del ACB, se considera que todavía no tiene una importancia decisiva en la toma de decisiones. A este respecto, existe margen de mejora en la utilización del mismo como forma de evaluación en el diseño de proyecto, como instrumento para el monitoreo del mismo y como herramienta de aprendizaje en el diseño de políticas públicas (Referencia: Encuesta sobre análisis costo beneficio de la OCDE 2015).

Una de las limitaciones de la planificación presupuestal es que, si bien la misma están vinculadas a las metas establecidas en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, su restricción al proyecto sexenal resulta muy limitativa. Dichas metas, por lo tanto, generan un horizonte medio de tres años, en relación a cada proyecto presupuestario. No es de extrañar, en consecuencia, que no se utilicen proyecciones fiscales a largo plazo, como es el caso de Chile, Ecuador o Colombia (Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios, 2013).

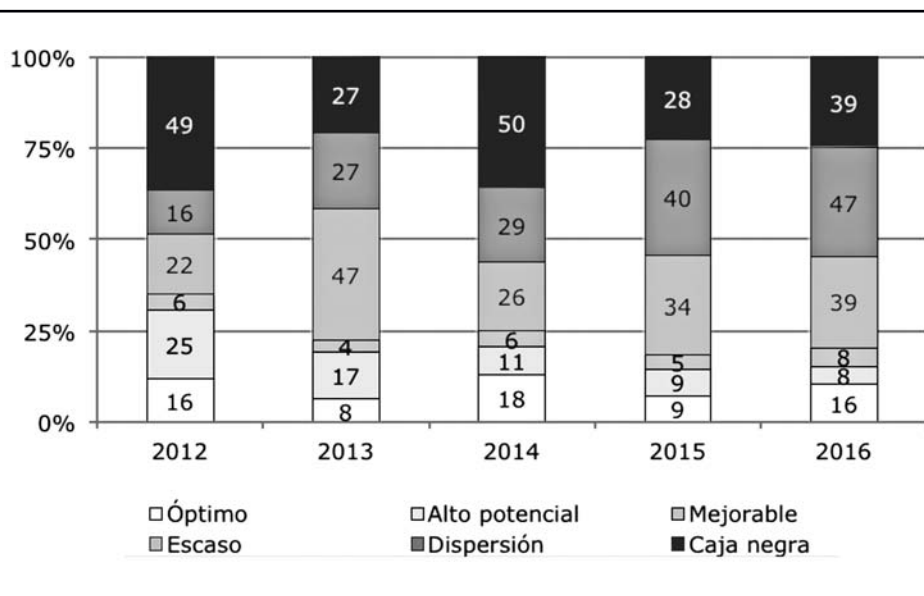
En materia de contratación pública, también se han de considerar los diferentes niveles de gobierno. El gobierno central ha representado en torno a un 30% del total de las contrataciones públicas realizadas. Un 50% de las mismas las aglutinarían los gobiernos estatales y en torno a un 20% los gobiernos locales. La claridad en la adjudicación de dichos contratos, la ausencia de corrupción y la búsqueda de un concurso competitivo que asegure una contratación eficiente ha de ser extendida y vigilada a todos los niveles de gobierno.

El logro eficaz de la provisión de bienes públicos en particular y la creación de un Estado fuerte que contribuya a la consecución de los objetivos nacionales en general pueden contribuir al logro de los otros pilares aquí definidos. Por su propia construcción un Estado eficaz ha de ser un Estado ajeno a la corrupción, puesto que la corrupción implicaría un alejamiento de la función pública. De manera también directa, el logro de objetivos en la prevención de la violencia constituiría un logro en eficacia. Sin embargo, de manera más indirecta, es preciso señalar que un gobierno ineficaz que no logre proveer correctamente bienes públicos puede crear un espacio para el surgimiento y/o crecimiento de los grupos criminales. En un contexto de imposición alta en una economía formal limitada, los grupos criminales pueden sustituir al Estado en la provisión de algunos bienes públicos (Grossman, 1995). Los grupos criminales pueden estar dispuestos a proveer dichos bienes públicos debido a que, por ejemplo, sean efectivamente los que cuenten con el control del poder en la zona y los que dispongan del monopolio de la fuerza. De hecho, es común que dichos grupos criminales ofrezcan seguridad, sin que se pueda diferenciar si dicho servicio protege ante amenazas externas o la propia amenaza del mismo grupo criminal. Incluso los grupos criminales pueden proveer bienes públicos a fin de disfrutar de un entorno social más comprensivo con sus perniciosas actividades. Por ello, un Estado ineficaz en su

deber de provisión de bienes públicos puede facilitar la acción de dichos grupos, con los indeseados efectos en materia de violencia y criminalidad.

El Índice de Desempeño de Programas Públicos Federales (INDEP) ofrece una herramienta cuantitativa para analizar el desempeño de 157 programas y acciones federales de desarrollo social. Estas constituyeron, para 2016, el 14.6% del total del gasto público programable, por lo que resulta una muestra de tamaño considerable. El INDEP clasifica cada programas en una de seis categorías en función del cumplimiento de tres variables: la calidad del diseño del programa; la capacidad mostrada por el programa para cumplir sus metas; y la cobertura de la población potencialmente beneficiaria del programa. Así, los programas se distribuyen de acuerdo a su nivel de desempeño óptimos (calidad de diseño y cumplimiento de metas superior a 80 y cobertura superior a 80); con alto potencial de (calidad de diseño y cumplimiento de metas superior a 80, cobertura entre 80 y 65); mejorables (calidad de diseño y cumplimiento de metas inferior a 80 y cobertura superior a 80); escasos (calidad de diseño de metas inferior a 80 y cobertura inferior a 80); programas que reflejan dispersión programática y presupuestal (calidad de diseño y cumplimiento de metas superior a 80, cobertura inferior a 65); y caja negra (programas que no reportan información sobre su cumplimiento de metas y/o sobre la cobertura de su población potencialmente beneficiaria). (GESOC, 2016).

Gráfica 2
Índice de Desempeño de Programas Públicos Federales
por categoría (2012-2016)



Fuente: GESOC (2016).

Como se observa en la Gráfica 2, la dinámica en materia de desempeño no es favorable. En el extremo deseable, a pesar de que el número de programas analizados que entran dentro de la categoría es el mismo en 2016 que en 2012 (16), en términos porcentuales la incidencia fue menor en 2016 (10.19 % contra 11.94 %), debido al mayor número de programas analizados. En conjunto, se observa una caída de los programas dentro de las categorías óptimo, de alto potencial y mejorable. Entre 2012 y 2016 se observa una caída del conjunto de programas sin datos que conforman la categoría de caja negra, si bien se observa una volatilidad notable durante los años intermedios. En consecuencia, las dos categorías restantes, de desempeño escaso y los que reflejan dispersión programática y presupuestal, no precisamente dos categorías deseables, son las que se consolidan.

IV. Eficiencia en el gasto público

No es posible analizar el cumplimiento de los objetivos de un gobierno, o cualquier institución, sin compararlo con sus costos. Así, el comportamiento del gasto público mostrará una mayor eficiencia si reduce los costos en los que incurre a la hora de proveer los servicios o bienes públicos correspondientes. Ello permite ofrecer dichos bienes o servicios sin necesidad de aumentar excesivamente la participación del sector público en la economía, lo que resulta de especial interés, dados los comprobados rendimientos decrecientes del gasto público (Alfonso, Schuknecht y Tanzi, 2005); el sector público puede cumplir sus objetivos sin incurrir en una participación excesiva en la economía que, a su vez, exigiría unos impuestos altos y consecuentemente distorsionadores.

A nivel teórico la relación entre eficiencia y crecimiento se ha discutido a través de la corrupción, en vistas a que este fenómeno puede ser el origen en las diferencias de eficiencia en la provisión, por ejemplo, de capital público, como infraestructura, entre diferentes países. Dichas diferencias podrían explicar saltos importantes entre los niveles de ingreso de equilibrio entre países con niveles distintos de eficiencia en la provisión de dicho capital público (Chakraborty y Dabla-Norris, 200).

La propia medición y comparación internacional de eficiencia en el gasto público es compleja. La medición de la eficiencia implica la comparación en el gasto realizado para incidir en cierta variable y sus resultados.

Herrera y Pang (2005) encontraron relación entre la eficiencia en el gasto público en materia educativa y sanitaria con variables como: mayor gasto público, participación de los salarios en el gasto y una mayor desigualdad en el ingreso, un resultado de particular importancia para México.

El efecto sobre el crecimiento económico de la mejora en la eficiencia del gasto gubernamental depende de a qué se dediquen los recursos ahorrados. Consideremos, por ejemplo, que dicho ahorro se destina, de manera eficiente, a un

mayor gasto educativo. Si consideráramos, por ejemplo, el trabajo de Barro (2001), podríamos relacionar la mejora en una desviación estándar en los resultados de los exámenes de ciencia con un 1 % de incremento per cápita anual. El análisis de Barro, sin embargo, estaría relacionado con el inciso anterior, puesto que no solo consideraría una reasignación del gasto a gasto educativo, sino también, su uso efectivo en una mejora de la calidad educativa. De manera alternativa podríamos tener en cuenta el trabajo de Bose, Haque y Osborn (2007), quienes, a nivel desagregado, encontraron que un crecimiento de un punto porcentual del PIB en educación estaría asociado a un crecimiento de 1.5 puntos porcentuales del PIB per capita medio. Además, encontraron una relación positiva entre el porcentaje de gasto en capital y el crecimiento, lo que podría estar indirectamente explicado por la propia incidencia de la corrupción que tiende a estar propiamente correlacionada con mayores porcentajes de gasto en salarios, en comparación a bienes de capital.

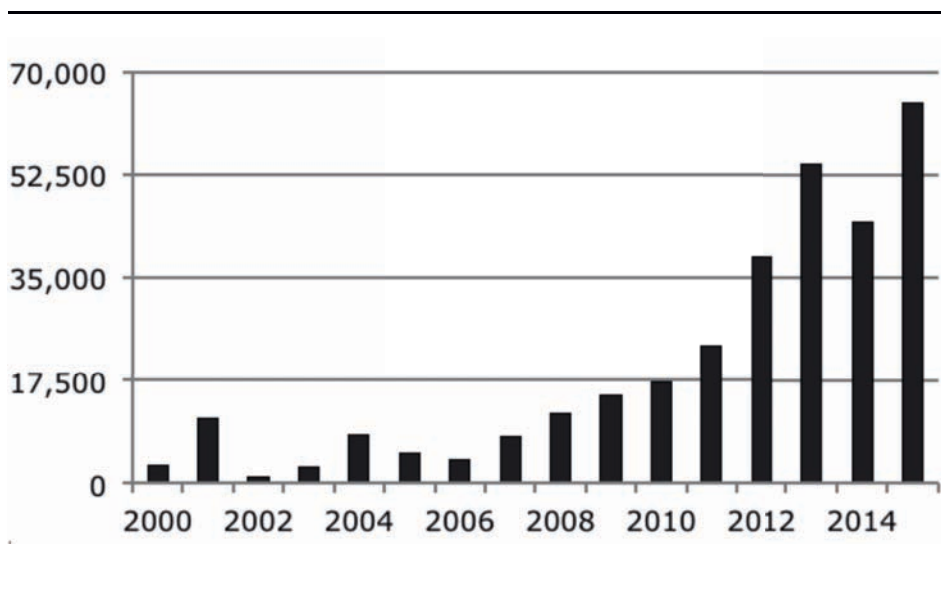
En materia de incremento de gasto público o de reducción de impuestos, lo que sería posible mediante un uso eficiente de los recursos públicos nos podemos referir al trabajo de Kneller, Bleaney y Gemmel (1999), que cuantificaron dicho efecto para los países de la OCDE. Según su estudio un aumento del gasto público productivo, es decir, excluyendo el gasto en seguridad social y bienestar, en un punto porcentual del PIB incidía en un crecimiento del PIB per capita a largo plazo de 0.27 puntos porcentuales. El efecto estimado sería mayor, si los recursos ahorrados se destinaran a una reducción de la tributación distorsionadora, esto es, la compuesta por impuestos al ingreso, a la propiedad y pagos por seguridad social, que inciden de una manera más intensa en el crecimiento económico en comparación a los impuestos sobre el consumo. Así, la disminución de la imposición distorsionada en un punto porcentual del PIB aumentaría el crecimiento del PIB per capita a largo plazo en 0.41 puntos porcentuales. Ello no significa, necesariamente, que todo ahorro por mejora de eficiencia debiera destinarse a la reducción de la imposición más distorsionadora, debido a otros efectos no considerados, como lo puede ser la distribución. Tan solo se pretende ilustrar de los efectos potenciales sobre el crecimiento de una mejor gestión del uso de recursos públicos en la realización del gasto.

Las diferencias en eficiencia entre los países, medida como la distancia vertical con respecto a la frontera de eficiencia, esto es, la eficiencia de producto, puede significar duplicar el impacto de la inversión pública sobre el PIB. Mientras que para los países con menor eficiencia un incremento de un punto porcentual del PIB significaba menos de 0.3 puntos porcentuales de incremento en el PIB cuatro años después del shock, la misma implicaba casi 0.6 puntos porcentuales de aumento en el PIB (FMI, 2015).

De acuerdo al Índice de Competitividad Global, en su primer pilar, el de calidad de las instituciones, podemos ver que México ocupa el 94º lugar, entre los 138 países analizados, en materia de eficiencia en el gasto gubernamental (FEM, 2016).

La Auditoría Superior de la Federación revisa anualmente, a través de la comprobación de los recursos, si estos han sido empleados para otro fin, si presentan sobrecostos u otras irregularidades. Con esta información México Evalúa calcula el presunto daño al erario, resultado del total de recuperaciones determinadas menos las aclaradas. El aumento de esta cifra, hasta alcanzar los 64,858 millones de pesos en 2015 no es necesariamente el resultado de un mayor daño efectivo al erario, en relación al mayor número de auditorías realizadas. En cualquier caso, los datos no muestran mejoría alguna en el ejercicio de los recursos.

Gráfica 3
Presunto daño al erario (millones de pesos)



Fuente: México Evalúa (2017).

Uno de los aspectos en los que se puede mejorar la eficiencia es mediante la inducción de una mayor competencia en los procesos de contratación pública. Los estudios realizados plantean dudas sobre el nivel de competencia actual en dichos procesos de contratación. Por ejemplo, Campos y Nava (2017) apuntan cómo en el caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, se observa un nivel de competencia bajo. De las 24 contrataciones analizadas, tan solo 14 se hicieron mediante procesos competitivos (licitación pública e invitaciones a al menos tres ofertantes). Pero, incluso, de las 252 propuestas recibidas en las contrataciones de procesos competitivos, solo 68 (el 27%) fueron

solventes. Corregir los errores de diseño, de comunicación y las potenciales barreras de entrada ineficientes que puedan reducir el número de ofertantes puede reducir el costo en la contratación pública. Resultaría interesante que se compararan diferentes experiencias en esta materia, a fin de identificar buenas prácticas, lo que permitiría su extensión.

Un aspecto fundamental para la mejora de la eficiencia radica en mejorar los controles a la realización del gasto público y a los desvíos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El incremento del gasto efectivo realizado por encima de lo presupuestado es el resultado de una acción consciente por parte del ejecutivo por la que se otorga una gran capacidad de toma de decisiones discrecionales. Esta diferencia superó los 613,975 millones de pesos en 2016, es decir, el gasto realizado fue un 12.89% superior al presupuestado. A ello habría que añadir las reasignaciones realizadas, en función de las cuales, difícilmente se puede argumentar que el poder legislativo tenga control efectivo sobre el gasto finalmente realizado. No es casualidad que dicha discrecionalidad tenga entre sus resultados que, por ejemplo para 2015, la Auditoría Superior de la Federación no pudiera encontrar el destino del 54.7% de los ingresos excedentes, cifra que ascendía a más de 134 mil millones de pesos. A esto habría que añadir modificaciones en el gasto ejercido en materia de publicidad o viáticos a costa de reducciones en otros rubros de mayores necesidades sociales (Núñez, 2017).

V. Reducción de la criminalidad y la violencia

La reducción de la criminalidad y, en relación a ello, que los ciudadanos puedan desarrollar sus vidas en un entorno sin violencia es un fin en sí mismo, que permite que disfrutemos de mayor bienestar. Es indiscutible que los ciudadanos disfrutan más de sus vidas cuando no las sienten amenazadas directa o indirectamente. De igual manera, la comisión de delitos contra las posesiones de los ciudadanos, dañan su bienestar y el del conjunto de la sociedad de una manera más profunda que, en su caso, la mera reasignación de los bienes sustraídos. El miedo a sufrir la violencia que se utiliza como amenaza y el temor a convertirse en objetivo induce a desaprovechar oportunidades de negocio valiosas para uno mismo y para terceros. Es preciso subrayar que el cálculo económico no constituye la razón fundamental para la reducción de la violencia. No obstante, el mismo señala un círculo virtuoso del combate a la criminalidad; un México más seguro es, a su vez, un México más próspero.

El Institute for Economics & Peace estimó que en 2011 se dio un pico en materia de impacto económico de la violencia, misma que alcanzó el 19% del PIB. Para 2015, la reducción de violencia del periodo 2012-2015 habría propiciado que el impacto negativo se redujera al 13% del PIB, lo que cons-

tituye una notoria reducción de seis puntos porcentuales en un periodo de cuatro años. Cabe señalar que dicho porcentaje seguiría representando un grave problema equivalente a, aproximadamente, dos meses de salario promedio por persona. Además, estos datos no parecen constituir parte de una tendencia de mejora a más largo plazo. Los delitos con violencia (con un 45%) y los homicidios (con un 39%) aglutinan los mayores impactos económicos de la violencia. A esto ha de añadirse también el gasto gubernamental en contención de la violencia, mismo que ha aumentado de 91 mil millones de pesos en 2003 a 220.6 mil millones de pesos en 2015 (en pesos constantes de 2014), es decir un aumento, en términos reales, del 242%. El mayor aumento en términos relativos fue el gasto en fuerzas militares, con un 288%, reflejo de la reorientación del estamento militar hacia tareas de combate al crimen organizado. El estudio considera los costos directos (para la víctima, el perpetrador y el gobierno), los costos indirectos (ingresos perdidos por la comisión del delito) y el efecto multiplicador de los anteriores sobre el conjunto de la economía. En el estudio se supone un efecto multiplicador de 2, de manera consistente con otras investigaciones, lo que refleja que cada peso de ahorro por los rubros anteriores, generaría un peso añadido debido a la interacción del conjunto de actividades económicas (IEP, 2016).

Estos cálculos son consistentes con las estimaciones de Pfizer (2001), según las cuales el crimen y la violencia generan un costo aproximado del 5% del PNB en los países industrializados, pero podía llegar a suponer el 13% de dicha magnitud en países de bajos ingresos, sin tener en cuenta que, además, en función de salarios e ingresos subvaluados en estos últimos países, la diferencia podía ser todavía mayor.

Como se ha mencionado, los últimos datos de 2016 no muestran que la mejora de los años anteriores se deba a un cambio de tendencia. El número total de homicidios. De acuerdo a las cifras del Secretariado Ejecutivo del sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2016 hubo 20,789 homicidios, lo que supuso un 22% más que 2015 y tener que fijarse en 2011 para encontrar un año con datos tan negativos. La cifra de aumento de homicidios no es ajena al comportamiento de otros delitos en función de las denuncias presentadas ante agencias del Ministerio Público con aumentos de: 4.06 % en el total de robos; 2.32 % en delitos patrimoniales; 5.72% en secuestros; o 5.39% en delitos sexuales, por ejemplo.

Estas cifras colocan a México en una pésima situación relativa a la de otros países en lo referente al costo de la violencia. De acuerdo con algunos de los factores que inciden en la calidad institucional del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, México se situaba en la parte baja de la tabla en relación a los factores relacionados con la violencia de los 138 países analizados: costo empresarial del terrorismo (91°); costo empresarial del crimen y la violencia (130°); crimen organizado (135°); confianza en los servicios policiales (130°) (FEM, 2016).

VI. Conclusión

Como se ha explicado, los resultados de los cuatro pilares examinados (reducción de la corrupción, eficacia, eficiencia y prevención de la delincuencia) se traslapan. Un cambio, verdaderamente estructural, que mejore el desempeño de México en cada una de las cuatro dimensiones irremediablemente influirá y exigirá mejoras en las otras tres. Ello genera dificultades a la hora de establecer conclusiones sobre el potencial de crecimiento económico derivable de un programa que obtenga resultados contundentes sobre las líneas mencionadas. La suma de los efectos individuales de cada una de los cuatro pilares, al no tener en cuenta las complementariedades exigidas en los cambios de las propias variables consideradas independientes, sobreestimaría el dato calculado.

Por supuesto que la existencia de la complementariedad entre los pilares analizados no es absoluta, de lo que cabe deducir que existen posibilidades de incidir en el crecimiento de una forma superior al más alto de cada uno de los efectos. De hecho, en términos de complementariedad, dada la cercanía entre los resultados de reducción de la corrupción con los análisis sobre calidad institucional, que se podría relacionar con los pilares de eficacia y eficiencia, es muy posible que la suma de efectos sobre el crecimiento sea más factible entre los tres primeros factores y el cuarto.

Si a lo anterior añadimos la dificultad de trasladar los resultados de estimaciones de un conjunto de países con contextos institucionales diferentes, para realizar afirmaciones sobre el efecto de mejoras en las variables de uno de ellos, la prudencia a la hora de ofrecer una cifra exacta es lo deseable. De hecho, más allá de la incidencia sobre las variables o indicadores correspondientes, se debiera considerar como hecho de análisis potencial la, por otra parte deseable, corrección de los problemas subyacentes, en la medida en que su afectación cuantitativa al indicador correspondiente reflejara la mejora respectiva.

Lo que resulta innegable es que, en cada una de las dimensiones analizadas, el mal desempeño actual de México permite considerar que una mejora contundente en los cuatro pilares pudiera considerarse como el equivalente a una mejora en una desviación estándar en el indicador correspondiente o a replicar las tendencias de mejora sobre los peores datos logrados, picos negativos en los que nos situamos en la actualidad. En este caso, resulta bastante conservador otorgar entre dos puntos y dos puntos y medio porcentuales agregados sobre el crecimiento del PIB.

Este efecto sobre el crecimiento económico apunta a un círculo virtuoso digno de ser explotado. Una agenda que priorice estos cuatro pilares no solo atendería la solución de algunos de los principales problemas cuya solución exige la ciudadanía mexicana. Además de lo anterior, se incidiría sobre el crecimiento económico de una manera inobservada durante los últimos sexenios.

Este círculo virtuoso marca la razón del qué. Más complejo, y fuera del objeto del presente capítulo, se dibuja el cómo. Cada una de los pilares exige un análisis profundo y una férrea determinación. El Estado en su conjunto, en referencia a los tres poderes y a su representación en los órdenes federal, estatal y municipal, debe asumir su responsabilidad. En lo particular, es natural que esta exigencia sea mayor para una presidencia que, además de un gran poder discrecional, heredará la ineludible urgencia de un liderazgo moral. Junto a ella, o contra ella, se encontrará a una sociedad civil cada vez más organizada y a una ciudadanía deseosa de confiar con su voto en un proyecto que demuestre resultados.

VII. Bibliografía

- Aizenman, J. y R. Glick (2006). *Military Expenditure, Threats, and Growth*. Journal of International Trade & Economic Development 15(2), pp. 129-155.
- Alfonso, A., Schuknecht y V. Tanzi (2005). *Public sector efficiency: an international comparison*. Public Choice 123(3-4), pp. 321-347.
- Barro, R. J. (2001). *Human Capital and Growth*. American Economic Review 91(2), pp. 12-17.
- Chakraborty, S. y E. Dabla-Norris (2009). *The Quality of Public Investment*. IMF Working Paper 09/154.
- CONEVAL (2015). Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014.
- Consulta Mitofsky (2016). México: confianza en instituciones 2016.
- Dreher, A. y F. Schneider. *Corruption and the shadow economy: an empirical analysis*. Public Choice 144, pp. 215-228.
- Esquivel, G. (2010). De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: El papel del diseño y la conducción de la política mexicana. En N. Lustig (Coord.) *Los grandes problemas de México. IX. Crecimiento Económico y Equidad*. México D. F: El Colegio de México.
- Fondo Monetario Internacional (2016). *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*. SDN 16/05
- _____ (2015). *Making public investment more efficient*. Staff Report (11 de junio de 2015)
- Foro Económico Mundial (2016). *The Global Competitiveness Report*. Ginebra (Suiza): Foro Económico Mundial.
- Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D. y P. Zoido-Lobaton (200). *Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries*. Journal of Public Economics 76, pp. 459-493.
- Gestión Social y Cooperación (2016). *Índice de Desempeño de Programas Públicos*

- Federales* 2016. <http://www.indep.gesoc.org.mx> (Consultado el 10 de julio de 2017).
- Grossman, H. I. (1995). Rival Kleptocrats: the Mafia versus the state. En G. Fiorentini y S. Peltzman (eds.) "The Economics of Organised Crime". Nueva York (NY): Cambridge University Press.
- Herrera, S. y G. Pang (2005). *Efficiency of public spending in developing countries: An efficiency frontier approach*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3645. Washington (D.C.): Banco Mundial.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven (CT): Yale University Press.
- IEP (2016). Índice de Paz México 2016: Un mapa de la evolución de la paz y los factores que la impulsan.
- INEGI (2015). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015. _____ (2011). Estadísticas Históricas de México. Tomo I. Aguascalientes: INEGI.
- Javorcik, B. S. y S. J. Wei (2009). *Corruption and Cross-Border Investment in emerging markets: Firm-level evidence*. Journal of International Money and Finance 28(4), pp. 605-624.
- Kneller, R.; Bleaney, M. F. y N. Gemmell (1999). *Fiscal Policy and Growth: evidence from OECD countries*. Journal of Public Economics 74(2), pp. 171-190.
- Leff, N. H. (1964). *Economic Development through Bureaucratic Corruption*. American Behavioral Scientist 8(3), pp. 8-14.
- Mauro, P. (1995). *Corruption and Growth*. The Quarterly Journal of Economics 110(3), pp. 681-712.
- México Evalúa (2017). *Indicadores La Caja Negra*. mexicoevalua.org (Consultado el 11 de julio de 2017).
- Méon, P. G. y K. Sekkat (2005). *Does corruption grease or sand the wheels of growth?* Public Choice 122(1), pp. 69-97.
- Murphy, K. M.; Shleifer, A. Y R.W. Vishny (1993). *Why is Rent-Seeking so Costly to Growth?* American Economic Review 83(2), pp. 409-414.
- Myrdal, G. (1968). *Asian Drama*. New York: Random House.
- Núñez, L. (2017). *¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de Egresos ficticio*. Ciudad de México: Pinguin Random House.
- OCDE (2017). National accounts statistics. <http://dx.doi.org/10.1787/na-data-en>
- Pfizer (2001). *Responding to the global public health challenge of violence*. The Pfizer Journal, Global Edition, 11(1).
- Rodríguez-Arregui, A. (2015). Emprendedurismo y corrupción. En *Índice de Competitividad Internacional 2015. La corrupción en México: Transamos y no avanzamos*. Ciudad de México: IMCO.
- SHCP (2017). *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. Actualización a 28 de abril de 2017.
- Suárez-Dávila, F. (2013). *Crecer o no crecer: Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo*. México D. F: Taurus.

- Svenson, J. (2005). *Eight Questions about Corruption*. The Journal of Economic Perspectives 19(3), pp. 19-42.
- Tanzi, V. y H. Davoodi (1998). Corruption, Public Investment, and Growth. En Shibatta, H. y T. Ibori (eds.) *The Welfare State, Public Investment, and Growth*. Tokyo: Springer.
- Transparencia Internacional (2017). *Corruption Perceptions Index 2016* (Publicado 25 de enero de 2017).
- _____ (2011). *Bribe Payers Index 2011*.
- World Justice Project (2016). *Rule of Law Index, 2016*. Washington (D.C.): World Justice Project.

Capítulo 2

Sociedad, Valores y Desarrollo

Héctor Fix-Fierro

**¿Por qué no tenemos todavía Estado de Derecho?
Notas sobre la construcción del Estado
y las instituciones en México**

SUMARIO: I. Planteamiento II. Las instituciones en los órdenes políticos contemporáneos III. La construcción del Estado y las instituciones en México IV. Los desafíos presentes de la construcción institucional: crisis y perspectivas V. Bibliografía

I. Planteamiento

Desde hace algo más de veinte años, el Estado de Derecho se ha convertido en un tema central de la agenda pública del país. Su surgimiento posiblemente haya iniciado con las críticas que recibió el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) a propósito de la lucha contra el narcotráfico, lo que llevó a la creación, en 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. A su vez, este nuevo organismo empezó a sacar a la luz pública muchos de los abusos de las autoridades –sobre todo de las encargadas de la procuración de justicia y de la seguridad pública– que afectaban los derechos de la ciudadanía. Un poco más tarde (1991-1993), durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los críticos del Tratado en los Estados Unidos señalaron el error de celebrar semejante acuerdo con un país en que no se respetaba la legalidad, en que no había “Estado de Derecho” (*rule of law*).¹

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional.

¹ Estos dos términos tienden a utilizarse como equivalentes y si bien tienen muchos puntos de contacto, no siempre son intercambiables en todos los contextos. Como introducción popular al concepto angloamericano de “rule of law”, véase Bingham (2011).

El Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) convirtió al Estado de Derecho en un concepto central de su proyecto de gobierno, incluso ya desde la campaña electoral. El *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* intituló el capítulo segundo “Por un Estado de Derecho y un país de leyes”, y los posteriores gobiernos le han otorgado a este concepto mayor o menor prominencia en sus propias versiones del Plan Nacional de Desarrollo. El mismo Presidente Zedillo inauguró su gobierno enviando al Congreso de la Unión, a los pocos días de tomar posesión de su cargo, una muy importante iniciativa de reforma constitucional para la transformación del Poder Judicial de la Federación, la cual estuvo acompañada también de importantes modificaciones relacionadas con la seguridad pública (véase Fix-Fierro 2003, 259 y ss.).

Detrás de esta preocupación por el Estado de Derecho podemos encontrar la poderosa influencia del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones internacionales del desarrollo. Estos organismos adoptaron, hacia los años noventa, la idea de que el desarrollo económico requiere algo más que la libertad de los mercados y la no intervención del Estado, sino que hace falta también un conjunto de instituciones encargadas de delimitar y proteger los derechos de propiedad, así como de velar por el cumplimiento de los contratos. Estas instituciones son principal pero no exclusivamente los tribunales y otros órganos del sistema jurídico (véase, por ejemplo, Carothers 1998; también González de Cossío, 2007).

El fundamento de esta idea y de las políticas derivadas de ella la podemos encontrar en algunas doctrinas económicas y sociológicas contemporáneas. Por lo que se refiere a las primeras, podemos mencionar la corriente denominada “neoinstitucionalismo” económico, el cual postula que el crecimiento y el desarrollo económicos solamente se pueden entender y explicar a partir del desempeño de las instituciones –tanto formales como informales– en el tiempo, pues su función consiste en reducir los costos de transacción mediante la protección de los derechos de propiedad y la ejecución de los contratos (North 1993).² En cuanto a las segundas, el autor clásico sigue siendo el gran sociólogo alemán Max Weber (1864-1920), para quien el capitalismo no puede funcionar sin un orden jurídico que ofrezca racionalidad y calculabilidad a las transacciones económicas (véase la crítica de Gessner 2013, XVII y ss., *passim*).

Por supuesto, la importancia del Estado de Derecho para las sociedades contemporáneas no está circunscrita a las motivaciones económicas, por importantes que éstas puedan ser. En el momento actual son quizá los “derechos humanos” el concepto que mejor comprende el conjunto de expectativas y demandas que la ciudadanía dirige hacia las autoridades públicas y su comportamiento y, por tanto, el que mejor expresa lo que en este momento entendemos

² North entiende por “institución” un arreglo formal o informal que orienta la interacción humana.

y esperamos del Estado de Derecho, particularmente en nuestro país. Ello tiene, por una parte, la ventaja de formular una definición sencilla, pero impide, por la otra, un examen detallado de las múltiples ramificaciones del concepto de Estado de Derecho. Para los propósitos de este ensayo, dejaremos la noción del Estado de Derecho en el plano de una intuición más o menos general.

Nuestra preocupación en este ensayo no será entonces la de determinar si hay o no Estado de Derecho en México, porque ello es una cuestión tanto de definición como de investigación empírica (véase Gowder, 2016); por fortuna, esta clase investigación empieza a tener un desarrollo apreciable en nuestro país (véase, por ejemplo, la síntesis de Pérez Perdomo, 2013). Prescindiendo de un diagnóstico detallado, nos bastará con saber que el Estado de Derecho enfrenta graves problemas en México; al mismo tiempo, reconocemos que ha logrado algunos progresos que impiden hablar de una realidad en tonos de blanco y negro. Más bien nos interesa una pregunta previa y más fundamental: ¿qué clase de Estado y de instituciones se requieren para que pueda desarrollarse sólidamente en México lo que llamamos Estado de Derecho?

Para estudiar y tratar de resolver esta pregunta recurriremos a un interesante esquema de análisis propuesto recientemente por Francis Fukuyama (2011; 2014). Fukuyama postula que los órdenes políticos modernos se componen de tres conjuntos de instituciones: el “imperio de la ley” (*rule of law*),³ el Estado y la democracia (*democratic accountability*). La articulación y el balance específico de estos tres conjuntos institucionales son los que determinan el auge o la decadencia de los órdenes políticos contemporáneos. La hipótesis que anima el presente ensayo postula que este esquema, aplicado a nuestra realidad, ayuda a entender los problemas y dificultades que enfrenta el Estado de Derecho en México en el momento actual: aunque ya han tenido una trayectoria y un desarrollo históricos significativos, la construcción de estos tres conjuntos de instituciones está todavía incompleta. Por tanto, parte de los problemas y dificultades aludidos –y la impresión de caos, desorden e incluso crisis que provocan en nosotros– se debe a que estamos empeñados en construir los tres conjuntos *al mismo tiempo*, mientras las mismas instituciones están en *proceso de evolución y redefinición en el plano global*. Si esta hipótesis es correcta, de ella podrían deducirse análisis más profundos y certeros sobre los problemas y –esperamos– las soluciones que demanda la instauración del Estado de Derecho en nuestro país en el futuro inmediato.

El ensayo está dividido en tres apartados. En el primero presentamos brevemente el esquema de análisis de Fukuyama al que hemos hecho referencia más arriba. En el segundo, lo aplicamos tanto a la historia como al momento contem-

³ Al hacer referencia al esquema de Fukuyama, preferimos el término de “imperio de la ley” para distinguirlo del concepto de Estado propiamente dicho, bajo el entendido de que se trata de un término con connotaciones similares a las de “Estado de Derecho” en nuestra lengua. Véase la nota 1, *supra*.

poráneo de nuestro país, haciendo un examen separado de cada uno de los tres conjuntos institucionales. En la tercera intentamos extraer algunas de las consecuencias teóricas y prácticas del análisis anterior a la situación y los desafíos presentes del Estado de Derecho en nuestro país. Nuestra conclusión principal es que no hay alternativa al esfuerzo de construcción de instituciones sólidas y eficaces, no sólo las encaminadas a luchar contra la violencia y la corrupción que corroen las bases de una legalidad todavía precaria, sino que hay que continuar fortaleciendo sobre todo la institución que constituye el núcleo y la cúspide del Estado de Derecho: el Poder Judicial.

II. Las instituciones en los órdenes político contemporáneos

Como ya se dijo en el apartado anterior, para Francis Fukuyama los órdenes políticos contemporáneos están compuestos por tres conjuntos de instituciones: el imperio de la ley, el Estado y la democracia.⁴

Por “imperio de la ley” entiende Fukuyama un “conjunto de reglas de conducta que reflejan un consenso amplio en la sociedad y que son vinculantes incluso para los actores políticos más poderosos” en dicha sociedad, es decir, que no habrá tal imperio de la ley si los gobernantes pueden hacer las leyes a su antojo, aunque éstas se apliquen de manera uniforme al resto de la sociedad.⁵ Fukuyama agrega que, para ser efectivo, el imperio de la ley requiere encarnarse en una institución judicial separada que pueda actuar de manera independiente frente al poder ejecutivo (Fukuyama 2014, 1). El imperio de la ley tiene un origen religioso, pues solamente la autoridad religiosa es capaz de crear reglas que sean respetadas por los guerreros (ver también Fukuyama 2011, 245 y ss.).

Sobre el Estado, Fukuyama reproduce la clásica definición weberiana de una “institución jerárquica y centralizada que detenta el monopolio de la violencia legítima en un territorio determinado” (*idem*). Su origen está principalmente en las interminables guerras internas entre diversas unidades políticas, lo que crea la necesidad de un poder superior que imponga el orden entre ellas y establezca la paz. Y la democracia la concibe como la capacidad del gobierno de responder a los intereses de toda la sociedad y no sólo a su limitado interés propio. Habitualmente

⁴ Por “institución” entiende Fukuyama, en esencia, “reglas persistentes que configuran, limitan, y canalizan el comportamiento humano”. En la medida que los seres humanos son creaturas que crean y obedecen normas, tienden a institucionalizar su comportamiento. Las instituciones, a su vez, tienden a hacerse conservadoras y resistentes al cambio (2014, Introducción).

⁵ La traducción de todas las citas textuales provenientes del inglés es del autor de este ensayo (HFF).

te, esta “responsividad democrática” se formula en términos procedimentales y se manifiesta en elecciones libres e imparciales en un contexto multipartidista, de modo que los ciudadanos puedan escoger y disciplinar a los gobernantes, pero Fukuyama admite la posibilidad de una concepción material, según la cual los gobernantes responden a los intereses más amplios de la sociedad sin estar sujetos a este control electoral (*idem*). La democracia tiene su origen, sobre todo, en la idea de la igualdad entre todos los seres humanos, la cual se ha ido difundiendo a todo el mundo, de manera progresiva, desde hace al menos dos centurias.

Los tres conjuntos de instituciones son hasta cierto punto independientes entre sí:

Estas tres categorías de instituciones pueden existir en distintas organizaciones políticas (*polities*) independientemente unas de las otras, y en diversas combinaciones... una democracia liberal políticamente desarrollada incluye los tres conjuntos de instituciones –el Estado, el imperio de la ley, y la responsividad procedimental– en alguna especie de equilibrio. Un Estado que es poderoso pero que carece de frenos verdaderos es una dictadura; uno que es débil y está limitado por una multitud de fuerzas subordinadas es inefectivo y frecuentemente inestable (Fukuyama 2014, 2).

Según Fukuyama, la secuencia en que estas instituciones surgen y se desarrollan es de fundamental importancia. En Europa, el imperio de la ley fue la primera institución en nacer y consolidarse, debido al papel de la Iglesia Católica romana, la cual se constituyó, a partir del siglo XI de nuestra era, como un actor político centralizado, jerárquico y con abundantes recursos, cuya conducta era capaz de afectar dramáticamente la fortuna política de reyes y emperadores (ver también Berman 1996). En Inglaterra la influencia de la Iglesia Católica sobre la construcción del imperio de la ley fue menor, pero el empeño de los monarcas de origen normando por lograr legitimidad a través de la administración de justicia condujo al desarrollo de una tradición jurídica (la del *common law*) igualmente poderosa. La construcción del Estado jerárquico y centralizado fue posterior, y cuando los monarcas europeos intentaron establecer el absolutismo, se vieron obligados a reconocer la existencia previa de un orden jurídico que limitaba su poder. El tercer conjunto de instituciones en establecerse ha sido el de la democracia, que se ha generalizado en el mundo apenas después de la Segunda Guerra Mundial.

En otras regiones del mundo, la secuencia ha sido distinta. En China, el Estado surgió y se consolidó primero, quizá –dice Fukuyama– porque ahí nunca se desarrolló una religión trascendental, y hasta el día de hoy el derecho no ha funcionado como restricción fundamental del poder político. Ello explicaría las dificultades que encuentra la actual República Popular China para establecer un “Estado de Derecho”, aunque sea con características propias (ver Peerenboom 2002). Para poner otro ejemplo, en los Estados Unidos –y también en la Gran Bretaña– puede observarse un importante proceso de democratización antes del

desarrollo de una estructura estatal centralizada. La consecuencia de esta inversión en la secuencia fue la creación de un sistema político extremadamente clientelista y corrupto que costó mucho tiempo y esfuerzo dismantelar. Por tanto, concluye Fukuyama:

aquellos países en los que la democracia precedió a la construcción del Estado moderno han tenido problemas mucho más grandes para lograr un gobierno de elevada calidad que aquellos que heredaron un Estado moderno de los tiempos absolutistas. La construcción del Estado después de la llegada de la democracia es posible, pero con frecuencia requiere la movilización de nuevos actores sociales y un fuerte liderazgo político para hacerlo realidad (2014, 7).

Fukuyama identifica otros puntos de tensión entre un Estado fuerte y capaz y la democracia. La construcción del Estado tiene como fundamento la existencia de la nación, es decir, la creación de una identidad nacional común que supere las lealtades a la familia, la tribu, la región o el grupo étnico de pertenencia. Las sociedades democráticas que carecen de una fuerte identidad nacional tienen grandes dificultades para ponerse de acuerdo en una “narrativa nacional” (2014, 8). Finalmente, hay que tomar en cuenta que las naciones no occidentales han tenido que construir un orden político moderno a partir de instituciones extranjeras importadas. En el caso específico de América Latina, las naciones de la región no han logrado todavía construir estados suficientemente fuertes y eficaces, aunque sí lo suficientemente poderosos para oprimir y reprimir a las fuerzas opositoras.

No podemos desarrollar más ampliamente aquí el esquema de Fukuyama, que él aplica tanto al surgimiento de los órdenes políticos modernos en todo el mundo como a las señales de decadencia y deterioro que presentan algunos de ellos en el momento presente. Sin duda, de sus reflexiones podríamos derivar muchas otras consideraciones relacionadas sobre todo con el Estado de Derecho, pero nos limitaremos a aplicar sus ideas básicas al examen de la trayectoria histórica y contemporánea de los tres conjuntos institucionales en México.

III. La construcción del Estado y las instituciones en México

Durante más de cincuenta años después de la consumación de la Independencia (1821-1876), nuestro país atravesó por interminables luchas y conflictos por definir un modelo constitucional legítimo y estable, a pesar de que, después de la caída del efímero Imperio de Agustín de Iturbide (1822-1823), había un consenso relativamente amplio a favor de la creación de una República moderna, con un sistema representativo, basado en la división de poderes y encarnada en una Cons-

titución escrita de carácter supremo. Sin embargo, los dos principales puntos contenciosos entre los futuros partidos liberal y conservador –la forma de Estado (federalismo o centralismo) y las relaciones del Estado con la Iglesia Católica (Estado laico o confesional)–, combinados con diversos intereses regionales y corporativos (por ejemplo, los del ejército), fueron el origen de frecuentes rebeliones y cuarte-lazos. Una cruenta guerra civil (la Guerra de Reforma entre 1858 y 1861) y la invasión francesa (1862-1867) concluyeron con la victoria definitiva del partido liberal, pero la paz y la estabilidad no se lograron sino hasta algún tiempo después, con la llegada al poder del general Porfirio Díaz (1876-1911).

Las luchas y los conflictos mencionados impidieron el establecimiento de un orden jurídico moderno, basado en la codificación según el modelo francés, así como la creación de un sistema de justicia regular y efectivo. Pero también fueron un obstáculo para la creación de un verdadero Estado nacional, con un poder central unificado, capaz de obtener los recursos económicos necesarios y suficientes para su funcionamiento, así como para dictar y hacer cumplir una régimen de legalidad con alcance nacional. En los incisos que siguen tratamos de describir muy esquemáticamente el proceso de construcción del “imperio de la ley” y del Estado mismo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX. El establecimiento de la democracia tardaría bastante tiempo más, hasta fines del siglo XX.

El imperio de la ley

El diseño formal de las bases del “imperio de la ley” (en la terminología de Fukuyama), podemos encontrarlo en la Constitución de 1857. Si bien tiene antecedentes en documentos constitucionales anteriores e incluso todavía en la era colonial, se trata del “modelo fundador” del Estado de Derecho en México (González 1999; González y Caballero Juárez 2002; Huerta 2009, 15 y ss.), y ello por dos razones al menos: en primer lugar, se trata de una Constitución que contiene un diseño bastante acabado de un Estado liberal y laico, conforme a los modelos de la época, es decir, que consagra tanto la división de poderes como los derechos fundamentales, además de que incorpora la innovación de la justicia constitucional a través del juicio de amparo, y en segundo término, es el documento constitucional que logra alcanzar suficiente estabilidad y duración para servir de fundamento tanto a la construcción de un orden jurídico moderno como al desarrollo del Estado mismo, no sólo en el último tercio del siglo XIX y la primera década del XX, sino durante buena parte de la última centuria, por conducto de su sucesora, la Constitución de 1917, promulgada a la vez como “reforma” de la Constitución de 1857. Como lo subraya María del Refugio González:

A partir de 1821, la nación mexicana ensayó diversas formas de gobierno, sin apartarse de los principios fundamentales del Estado de derecho, mismo que se consolida formalmente hasta 1857. La Constitución de ese año es la primera que

mantiene eficacia suficiente para constituir un sistema jurídico estable. Al expedirse una constitución eficaz, fue posible lograr la sustitución de los ordenamientos que formaban parte del sistema jurídico colonial y que, a falta de códigos nacionales, habían sido considerados vigentes (1999, 86).

En efecto, aunque después de la Independencia hubo algunos intentos aislados, y en general poco exitosos, de sustitución del orden jurídico colonial por los códigos y las leyes modernas, el primer ciclo de modernización jurídica se produce bajo el imperio de la Constitución de 1857 y se consuma durante el dominio político del general Díaz (véase González 1988; Cruz Barney 2004). Es un ciclo que se caracteriza, primero, por la conclusión de la obra de sustitución del orden jurídico heredado de la Colonia, y segundo, por la promulgación de los ordenamientos necesarios para lograr, sobre todo, la modernización económica del país, principalmente a través de la inversión extranjera. En efecto, bajo el gobierno del general Díaz se concluyó esencialmente la tarea de la codificación federal y del Distrito Federal, pero también se crearon y se reformaron las leyes existentes en casi todos los campos jurídicos, particularmente en el ámbito económico (Fix-Fierro 2015).

No reseñaremos aquí todas las modificaciones legislativas e institucionales que le permitieron al país contar, por primera vez en su vida independiente, con un orden jurídico moderno, completo y razonablemente eficaz, el cual contribuyó a sentar las bases para una etapa de rápido desarrollo económico y social. Conviene señalar, sin embargo, un elemento que colaboró de manera decisiva en la instauración efectiva de este primer “Estado de Derecho” en nuestro país: la creación y el funcionamiento del juicio de amparo. El amparo permitió centralizar la justicia mediante la revisión, por los tribunales federales, de las resoluciones de todos los jueces del país, y por este conducto fijar, de manera uniforme a través de la jurisprudencia, un estándar nacional que daría contornos prácticos y reales a la idea teórica del Estado de Derecho establecida en la Constitución. Tan es así que cuando volvió a debatir el amparo contra sentencias judiciales, el Congreso Constituyente de Querétaro ratificó por abrumadora mayoría la configuración que el juicio de amparo había adquirido hasta ese momento, aun cuando algunos juristas prestigiados de la época, como don Emilio Rabasa, opinaban que se trataba de una deformación de su propósito original (ver Fix-Fierro 2017a, 499 y ss.).

El Estado nacional

Casi concomitantemente con el primer ciclo de modernización jurídica se inicia el proceso de construcción de un Estado nacional dotado de un poder central eficaz, así como de instrumentos legislativos y económicos para iniciar el proceso de desarrollo y de modernización en los demás órdenes de la vida social (comercial, educativo, científico, industrial, etcétera). Sin embargo, ello se logró a costo del establecimiento de un gobierno personal y autoritario —el del general Porfirio

Díaz— que impidió realizar una de las características que Fukuyama atribuye al imperio de la ley: que el régimen de derecho se imponga incluso a los actores políticos más poderosos en la sociedad. Por el contrario, el general Díaz subordinó a su autoridad personal todos los procesos de creación y aplicación del derecho, empezando por la misma Constitución, a la que siempre rindió homenaje y pleitesía, aunque se cuidó de que no le estorbara en sus tareas de gobierno.⁶ Algo similar ocurrió durante el régimen de partido hegemónico durante la mayor parte del siglo XX, lo cual no significa que, en ambos casos, los ciudadanos no disfrutaran de algunos márgenes de libertad, en tanto no entraran en conflicto con el autoritarismo gubernamental.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, el gobierno del general Díaz promovió su reforma en varias ocasiones, con el propósito de centralizar en manos de la Federación algunas facultades de gran relevancia para el desarrollo económico, como las materias de la minería y el comercio. Con ello comienza la construcción de lo que María del Refugio González y José Antonio Caballero denominan el “Estado central”, cuyo diseño institucional se superpone al del “Estado liberal” original esbozado en 1857 (González y Caballero Juárez 2002, 52 y ss.). La Revolución interrumpe el desarrollo del Estado central, regresando a una situación de relativa dispersión del poder político en el país, pero a partir de los años treinta del siglo XX continúa el proceso de centralización política y económica del Estado mexicano, esta vez reforzada por el presidencialismo y el partido hegemónico.

La Constitución de 1917, aunque en muchos sentidos es sucesora y continuadora del proceso de formación del Estado iniciado con la Constitución de 1857, añade, según los mismos autores, un nuevo modelo de Estado, apoyado en el reconocimiento constitucional de los derechos de trabajadores y campesinos: el “Estado social”. Los tres modelos de Estado se articulan y combinan de tal manera que régimen constitucional adquiere una gran flexibilidad que le permite cambiar y adaptarse a diversas circunstancias, sin rupturas y, por tanto, sin necesidad de elaborar un nuevo texto constitucional. González y Caballero Juárez observan que a partir de 1917 va cambiando el modelo dominante de Estado (González y Caballero Juárez 2002, 67 y ss.): entre 1917 y 1937, predomina el Estado social revolucionario; entre 1938 y 1967, se produce un cierto equilibrio, impulsado por el Estado central (es la etapa de la “revolución institucionalizada”); a partir de 1968, y hasta 1982, se hace visible una profunda cri-

⁶ Algunos destacados juristas porfirianos, como don Justo Sierra (1848-1912) y don Emilio Rabasa (1856-1930), criticaron duramente la Constitución de 1857 por haber diseñado un sistema de gobierno disfuncional y contener principios teóricos elevados pero inaplicables en la realidad. Rabasa prácticamente le “echó la culpa” a la Constitución por la dictadura del general Díaz, pero una vez que ésta había concluido. Véase Rabasa (1998). Don Venustiano Carranza (1859-1920) hizo suya esas críticas a la Constitución de 1857 en el discurso con el que presentó su proyecto de Constitución al Congreso Constituyente de Querétaro, al iniciar éste sus sesiones el 1º de diciembre de 1916.

sis del arreglo dominado por el presidencialismo y el partido hegemónico, lo que lleva, a partir de 1983, a una nueva combinación en la que se revalorizan los elementos del Estado liberal, principalmente los derechos individuales, y en especial los político-electorales, y más tarde, de manera amplia, los derechos humanos. Conviene agregar que esta nueva etapa de desarrollo del Estado mexicano se produce junto con un proceso relativamente acelerado de apertura hacia el exterior, tanto en lo económico y lo político como en lo jurídico (Fix-Fierro y López Ayllón, 2002).

No resulta irrelevante apuntar, por último, que junto con el desarrollo del Estado se ha logrado en México construir una “nación” en sentido sociológico y no sólo político, una “narrativa nacional”, como la denomina Fukuyama, que proporciona al proceso del establecimiento de leyes y de instituciones un horizonte histórico compartido y una cierta unidad de propósito (ver Fix-Fierro 2017b, 38-41). Recordemos que al momento de la independencia habitaban en el territorio de lo que ahora es México grupos sociales, muy diversos, separados no sólo por grandes distancias geográficas, sino por enormes diferencias sociales. A pesar del optimismo de los constituyentes y de las reiteradas declaraciones sobre la “nación mexicana” en los primeros documentos constitucionales de la época independiente, no había realmente conciencia de la nacionalidad (si acaso, hay un antecedente importante en el llamado “patriotismo criollo”), y en ningún momento se puso esto de manifiesto con más claridad que durante injusta guerra con los Estados Unidos (1846-1848). En cambio, la Guerra de Reforma (1857-1860) y la invasión francesa (1862-1867) sí contribuyeron a fortalecer el espíritu de la nacionalidad, así como también lo hicieron las décadas de relativa tranquilidad bajo el gobierno del general Díaz. Finalmente, la Revolución Mexicana no sólo reafirma ese espíritu sino que desencadena un intenso nacionalismo que se manifiesta sobre todo en las artes, pero ocasionalmente también en la desconfianza y el rechazo hacia lo extranjero (véase también Aguilar Camín 2008, 21-59).

Así, pues, en nuestro país no fue la nación ya constituida la que se dio la forma política de un Estado, sino que su desarrollo fue recíproco e interdependiente. En todo caso, es un proceso bastante reciente y quizá por ello todavía inacabado. Si bien en el momento actual subsisten muchas de las diferencias étnicas y culturales que caracterizaban a México al momento de la independencia, no hay duda de que hay una conciencia compartida de la nacionalidad en todas las regiones y los estratos sociales en el que puede apoyarse la lucha por el Estado de Derecho.

La democracia

Aunque con raíces en la antigua Grecia, el de democracia es un concepto de relevancia mucho más reciente que engloba al menos tres dimensiones (Fix-Fierro 2017b, 169-171): la *democracia política*, principalmente de naturaleza representativa; la *democracia social*, tendiente al progresivo mejoramiento de los niveles de

bienestar económico y social de la población, y la que podríamos llamar *democracia responsable*, consistente en la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los negocios públicos. Dada esta complejidad del término, resulta difícil señalar cuándo y cómo comienza su construcción, aunque es indudable que hay una cierta secuencia temporal en las tres dimensiones que hemos mencionado.

La democracia representativa inicia su formación en el siglo XIX, con la realización de los primeros procesos electorales, aunque la participación popular era muy reducida por diversas razones, entre ellas, el bajo nivel de instrucción y de conocimiento político de la mayor parte de la población; además, las elecciones eran indirectas en uno o varios grados, lo que les confería una influencia desproporcionada a las élites económicas y sociales, a los llamados “notables” (ver Warren 2010). Podemos imaginar fácilmente, entonces, que la voluntad popular se veía mediatizada por múltiples factores y uno no menor era la acción de caudillos y dictadores que lograban encauzar el proceso representativo hacia la consolidación y el mantenimiento de su poder personal.

Durante la mayor parte del siglo XX los procesos electorales se realizaron con bastante orden y regularidad, aunque no estuvieron exentos de irregularidades y polémicas. No puede decirse, por otro lado, que fueran auténticamente democráticos, en tanto el pluralismo político era incipiente y tardaría bastante tiempo en desarrollarse con vigor. Además, el poder presidencialista y el dominio hegemónico de un solo partido resultaban avasalladores y planteaban toda clase de obstáculos para la formación de una oposición con posibilidades de disputar electoralmente el poder. Sin embargo, a partir de los años setenta se inicia un proceso de transición política, centrada en los procesos electorales, que desembocaría, a principios del nuevo siglo, en la alternancia como fenómeno regular en todos los órdenes de gobierno (ver Medina Peña 2010; Becerra, Salazar y Woldenberg 2005). Lo anterior no significa, por supuesto, que las elecciones mexicanas actuales carezcan de vicios e irregularidades, pero al menos existe el consenso básico de que se han vuelto el único mecanismo confiable y legítimo para resolver la asignación de los principales cargos públicos.

Por lo que toca a la democracia social, sus raíces pueden situarse en los emblemáticos artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, aunque el desarrollo institucional correspondiente tardó bastante tiempo más y quizá todavía no haya llegado a su cabal despliegue. Su principal limitación ha sido el corporativismo que se desarrolló a partir de los años treinta y que hizo depender los beneficios de la política social de la pertenencia a ciertos grupos, así como de la reciprocidad política, pero también de la existencia de un vasto sector informal que dificulta el acceso de sus integrantes a muchas de las prestaciones del Estado social. No obstante, puede decirse que México ha hecho progresos significativos, aunque todavía insuficientes, en materia de educación, salud y alimentación, a los que se dedican grandes recursos presupuestales que no siempre tienen la eficacia deseada.

Por último, nuestro país apenas está dando sus primeros pasos en lo que hemos denominado “democracia responsable” (o, si se prefiere, “responsabilidad

democrática”). Todavía están en desarrollo las instituciones encargadas de garantizar la transparencia de la acción gubernamental; la rendición de cuentas es muy incipiente, y en el ámbito público reina un nivel importante de impunidad en la exigencia y aplicación de sanciones efectivas a la corrupción y la incompetencia de los servidores públicos. Ello ha hecho necesario el diseño y puesta en marcha —desde el nivel de la Constitución misma— de un Sistema Nacional Anticorrupción —complementado por sistemas equivalentes en las entidades federativas— que está enfrentando obstáculos considerables para su despliegue institucional.

En síntesis, la democracia es, entre las instituciones examinadas, la de más reciente construcción en el país y, por tanto, el elemento más frágil y precario de nuestro desarrollo institucional. Un signo preocupante de esta precariedad es el relativo desencanto y desapego que una parte importante de la ciudadanía mexicana siente por una democracia que no ha podido cumplir las expectativas que inicialmente se pusieron en ella.⁷

IV. Los desafíos presentes de la construcción institucional: crisis y perspectivas

A pesar de los avances indudables que ha logrado nuestro país en la construcción del complejo de instituciones que configuran un orden político moderno —el imperio de la ley, el Estado y la responsabilidad democrática—, en el momento actual se percibe más bien una situación de deterioro y decadencia (*political decay*), si no es que de verdadera crisis, caracterizada por graves violaciones a los derechos humanos, la inseguridad pública, la violencia y la corrupción. Ello se debe a que, si bien la secuencia en la construcción de los tres conjuntos de instituciones ha seguido, a grandes rasgos, el modelo esbozado por Fukuyama, ese proceso no ha concluido ni se ha consolidado para ninguno de ellos, por lo que hoy todavía se encuentran en construcción al mismo tiempo. Dicho en otras palabras: es el proceso inacabado de construcción de un orden político moderno y democrático en México el que genera gran complejidad y que explica, en buena medida, por qué ha resultado tan difícil el establecimiento de un auténtico Estado de Derecho. En lo que sigue agregamos algunas reflexiones adicionales y relevantes para este diagnóstico.

⁷ La encuesta anual que realiza *Latinobarómetro* inquiriere sobre el apoyo a la democracia en cada país de la región (acuerdo con la frase “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”). Según el informe anual 2016, en México el porcentaje de apoyo en el periodo 1995-2016 ha tenido variaciones importantes, con un máximo de 63 por ciento en 2002 y un mínimo de 37 en 2013, con predominio de cifras inferiores al 50 por ciento. El informe puede consultarse en el sitio <www.latinobarometro.org/latContents.jsp>, visitado el 25 de octubre de 2017.

En primer lugar, no hay “Estado de Derecho” sin Estado. Uno de los efectos negativos del presidencialismo y del poder aplastante y casi absoluto de que disfrutó, durante décadas, el Presidente de la República, fue el “engaño” de que nos hizo víctimas, en el sentido de favorecer la idea –más bien simplista– de que bastaba con privarlo de ese poder y transferirlo a otros órganos presuntamente imparciales para generar una transición democrática plena y un aparato institucional legítimo y eficaz. Las reformas que debilitaron y redistribuyeron el poder del Presidente soltaron también los hilos del control político y administrativo que éste concentraba en sus manos, y ello ha sido un elemento significativo de la crisis que se vive en algunos ámbitos, pues las nuevas instituciones no han logrado recuperar dicho control y, por su parte, su desempeño todavía no está sujeto a un escrutinio público eficaz y pleno.

En segundo término, la construcción institucional se produce en un entorno de apertura e intercambio con la sociedad mundial, lo que implica, en todo caso, que los objetivos de la política del Estado, como los derechos humanos o el mismo Estado de Derecho, son definidos en sus contornos y alcances fuera de nuestras fronteras, lo que dificulta aún más su construcción efectiva. No se trata, por tanto, de metas o de puntos de llegada, sino de un horizonte que se mueve de manera constante y que parece alejarse cuanto más tratamos de aproximarnos a él. Así, el Estado mexicano se ve obligado a responder a una agenda de cambio y reforma cuyos principales ejes y exigencias tienen que negociarse y coordinarse con la comunidad internacional, lo que confiere, como se ha dicho, mayor complejidad a la solución de los problemas actuales del desarrollo institucional interno.

En tercer lugar, se ha dicho en repetidas ocasiones que la ausencia del Estado de Derecho en nuestro país puede explicarse por factores de tipo cultural. Sin negar totalmente la influencia de este factor, las encuestas de cultura de la legalidad realizadas hasta ahora apuntan justamente al factor del desempeño institucional. A la pregunta de “¿Por qué respeta y obedece las leyes?”, contestó “porque cumplir la ley nos beneficia a todos” el 38.1 por ciento de los entrevistados; “porque es un deber moral”, el 22.9 por ciento; “para no ser criticado por los demás”, “para evitar daños a mi familia y amistades” y “para evitar castigos”, el 8.5, el 12.1 y el 16.6 por ciento, respectivamente (Fix-Fierro, Flores y Valadés 2017, 40). Las dos primeras respuestas conllevan una cierta convicción a favor de la legalidad, en el primer caso de tipo pragmático y utilitario y en el segundo de carácter filosófico, mientras que el tercer grupo de respuestas responde a un cierto oportunismo basado en la conveniencia y el interés propios. En los tres casos, sin embargo, es crucial el desempeño de las instituciones. En el caso de las dos primeras respuestas, el pacto social implícito en la primera y la convicción moral expresada en la segunda, pueden desvanecerse si la autoridad no es imparcial ni justa en su actuación; en el del tercer grupo, es indispensable que dicha autoridad haga prevalecer los incentivos correctos para inducir o provocar la conducta deseada. Pero las instituciones no podrán lograr estos efectos, ni la consiguiente

consolidación del Estado de Derecho, sin superar la desconfianza y la ausencia relativa de legitimidad que las caracteriza en el momento actual.

En este punto conviene recordar que el núcleo y la cúspide institucional del Estado de Derecho es el Poder Judicial. En este ámbito, resulta evidente que el Poder Judicial –y en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación– ha pasado de la periferia institucional al centro del espacio público en las dos últimas décadas. En el orden federal se perciben progresos importantes en términos de independencia, crecientes recursos humanos y financieros y, en general, de una acelerada modernización del Poder Judicial. Una tendencia similar de cambio puede apreciarse en las entidades federativas, pero con avances muy desiguales. La transformación institucional del Poder Judicial no está concluida. En particular, por lo que se refiere a la “carrera judicial”, no se ha logrado convertir a la formación en la llamada “escuela judicial” en la puerta de ingreso y selección del personal al servicio de la judicatura. El sistema que prevalece actualmente se encuentra todavía a medio camino entre los “usos y costumbres” del antiguo sistema, basados en la designación discrecional y personal de los servidores públicos judiciales, y las reglas formales de la nueva época. Consumar esta transición resulta indispensable para conferir aún más fortaleza a la judicatura, de modo que ésta logre la confianza y la legitimidad que sus funciones actuales requieren en el marco del Estado de Derecho.

En cuanto al resto de las instituciones, uno de los efectos inesperados de la instauración de la democracia electoral en nuestro país ha sido someter su funcionamiento a la lógica de los ciclos electorales, pero la politización resultante ha contribuido indudablemente a su ineficacia y descrédito ante la opinión pública. Aunque este problema se ha tratado de paliar desacoplando su renovación del ciclo sexenal de los gobiernos federales, ello no ha sido suficiente, porque no se ha logrado imponer la convicción de que el buen desempeño institucional es, *en sí mismo*, un capital político del que puede beneficiarse quienquiera que esté dispuesto a cultivarlo mediante el compromiso estricto con los objetivos y los valores de las instituciones en las que les corresponda colaborar. Y ello no podrá lograrse, a su vez, sin garantizar a las instituciones una base de continuidad y estabilidad, basada en elementos técnicos y profesionales que pueda diferenciarse de la conducción estrictamente política. Dicho en otras palabras: resulta imprescindible impulsar decididamente el llamado “servicio profesional de carrera” en los órganos y organismos públicos, de modo que el ciudadano pueda premiar o castigar, con su voto o a través de la opinión pública, el éxito o el fracaso de quienes tengan a su cargo el liderazgo institucional. Solamente de este modo podrá establecerse una responsabilidad verdaderamente política por el desempeño de las instituciones. Siguiendo a Fukuyama, tendríamos que estudiar bien los ejemplos de aquellos países –como la Gran Bretaña o los Estados Unidos– que se democratizaron a costa de una gran corrupción, la que se resolvió con el fomento de los valores de imparcialidad e independencia que ofrece un sistema civil de carrera, el cual, a su vez, contribuyó a fortalecer al conjunto del aparato institucional del Estado.

Como bien señala Fukuyama, el Estado de Derecho no depende sólo de sí mismo, de las instituciones centrales que lo conforman, como los tribunales, sino de que exista un equilibrio con los otros dos conjuntos de instituciones: el Estado y la democracia. Ello exige una movilización social constante, que en nuestro país puede apreciarse fácilmente se ha ido desarrollando en años recientes, así como un fuerte liderazgo político, elemento que, por el contrario, resulta menos visible, en el sentido de que las fuerzas y los partidos políticos se encuentran mediatizados por intereses de corto plazo, principalmente electorales, que no favorecen la perspectiva más amplia que demanda la delicada tarea de construcción institucional que México enfrenta en el momento actual.

En síntesis: la situación del Estado de Derecho en nuestro país no puede evaluarse en tonos de blanco y negro, sino que debe abordarse en función de la diferenciación de los distintos ámbitos de la vida jurídica: no se encuentra en las mismas condiciones en el sector de la justicia penal o la seguridad pública que en el sistema electoral; el juicio de amparo tiene un desempeño diverso al de otras áreas de la justicia, etcétera. Solamente una consideración diferenciada de cada uno de estos ámbitos puede ofrecernos un diagnóstico matizado de los problemas y los desafíos del “imperio de la ley” en cada uno de ellos.

No hay recetas para alcanzar el Estado de Derecho. Lo único que debemos esperar y exigir es el esfuerzo constante, cotidiano y comprometido con el desempeño de todas y cada una de las instituciones que lo configuran y lo rodean. No más pero tampoco menos.

V. Bibliografía

- Agilar Camín, Héctor (2008): *La invención de México. Historia y cultura política de México 1810-1910*, México, Planeta.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2005): *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3ª ed., México, Cal y arena.
- Berman, Harold (1996): *La formación de la tradición jurídica de Occidente*, México, FCE.
- Bingham, Tom (2011): *The Rule of Law*, London, Penguin.
- Carothers, Thomas (1998): “The Rule of Law Revival”, *Foreign Affairs*, March-April.
- Cruz Barney, Óscar (2004): *La codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Fix-Fierro, Héctor (2003): “La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿a dónde va?”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, pp. 251-324.

- (2015): “Porfirio Díaz y la modernización del derecho mexicano”, en María del Pilar Hernández Martínez, Raúl Ávila Ortiz y Eduardo de Jesús Castellanos Hernández (coords.), *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, México, UNAM-Cámara de Diputados (LXIII Legislatura-CE-DIP), pp. 15-32.
- (2017a): “El amparo judicial y la ‘imposible tarea’ del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el centenario de la Constitución de Querétaro”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), tomo I, pp. 477-507.
- (2017b): *Es voluntad del pueblo mexicano... Introducción ciudadana a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, INEHRM-Secretaría de Cultura.
- y Sergio López Ayllón (2002): “Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México”, en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp. 95-137.
- Julia Isabel Flores y Diego Valadés (2017): *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Centenario de la Constitución de 1917*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) (Biblioteca “Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales”).
- Fukuyama, Francis (2011): *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*, New York, Farrar, Straus and Giroux.
- (2014): *Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*, London, Profile Books (edición para Kindle).
- Gessner, Volkmar (2013): *El otro derecho comparado. Ensayos sobre cultura y seguridad jurídicas en la era de la globalización*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Gowder, Paul (2016): *The Rule of Law in the Real World*, New York, Cambridge University Press (edición para Kindle).
- González, María del Refugio (1999): “Las transiciones jurídicas en México del siglo XIX a la Revolución”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp. 85-134.
- (1988): *El derecho civil en México, 1821-1871 (Apuntes para su estudio)*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- y José Antonio Caballero Juárez (2002): “El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”, en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez

- (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp. 47-93.
- González de Cossío, Francisco (2007): *El Estado de derecho. Un enfoque económico*, México, Porrúa.
- Huerta Ochoa, Carla (2009): *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Medina Peña, Luis (coord.) (2010): *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, FCE-IFE-CONACULTA-CONACYT.
- North, Douglass C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Peerenboom, Randall (2002): *China's Long March Toward Rule of Law*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Pérez Perdomo, Rogelio (2013): "Reforma judicial e investigación socio-jurídica en México contemporáneo", en *Gente del derecho y cultura jurídica en América Latina*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp. 101-173.
- Rabasa, Emilio (1998): *La Constitución y la dictadura* [1912], 8ª ed., México, Porrúa.
- Warren, Richard (2010): "Las elecciones decimonónicas en México: una revisión historiográfica", en José Antonio Aguilar Rivera (coord.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, FCE-IFE-CONACULTA-CONACYT.

*Gina Zabudovsky**

Sociología, Modernidad, Valores y Porvenir: críticas y líneas de salida¹

SUMARIO: I. Concepción de futuro y porvenir en los fundamentos de la sociología II. De la modernidad a la modernización y la teoría del desarrollo III. Las críticas a la modernidad como proyecto IV. Vigencia de los estudios sobre el prejuicio y autoritarismo V. Una mirada hacia el porvenir VI. Bibliografía

I. Concepción de futuro y porvenir en los fundamentos de la sociología

El presente texto abordará la idea de porvenir desde el punto de vista de la sociología, lo cual está estrechamente relacionado con la propia génesis y desarrollo de esta disciplina, cuyas preocupaciones y principios teóricos han tenido como ejes sustanciales la concepción de la modernidad y sus relaciones con los fundamentos del progreso.

La incorporación de la preocupación de estas cuestiones desde el punto de vista sociológico, que nace con la especialización de las ciencias sociales en el siglo XIX; es resultado a su vez, de un largo proceso de secularización que hace posible que la noción de futuro se desprenda de los principios enlazados con las diferentes teodiceas. Como se sabe, lejos de vincularse a un proyecto humano, para las teorías de carácter religioso la visión del devenir se relaciona a un destino predeterminado que suele depender de decisiones de carácter divino o del seguimiento de preceptos y dogmas que debieran seguir los creyentes para tener asegurada su salvación en un mundo extraterrenal.

* Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

¹ La autora agradece el apoyo de los estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM Daniel Gonickaman y Saray Landa.

Así como de alguna forma lo señala Max Weber, la concepción de la modernidad implica el rompimiento con explicaciones mágicas y la convicción de que los responsables del progreso y el retroceso de las sociedades son los propios individuos y grupos sociales.

Esta noción de modernidad, que, desde el punto de vista sociológico, arranca en el siglo XIX con una visión sobre el progreso de corte positivista elaboradas por Saint Simon (1960) y Comte, asume que la dirección del cambio social está marcada por la tendencia universal del avance de la razón, por lo cual tarde o temprano tendrá un carácter universal. (Comte, 1976, pág. 248; Zabludovsky, *Modernidad y globalización*, 2010, pág. 26). Así, la continuidad del género humano se vincula con una noción de progreso, que a su vez se define por las posibilidades de un cambio social que asegure el desarrollo y el orden en una sociedad civilizada (Kolakowski, 1988, págs. 84-85; Zabludovsky, *Modernidad y globalización*, 2010, pág. 27).

La concepción un presente-futuro asociada a la noción de civilización, será retomada en el siglo XX por Durkheim, quien comparte con Saint Simon y Comte la noción de un devenir futuro que será más lógico y racional (Durkheim E. , 1993, pág. 77; Zabludovsky, *Modernidad y globalización*, 2010, pág. 42). Sin embargo, lejos de limitarse a las cuestiones vinculadas al desarrollo de la razón y de la ciencia, para Durkheim los cimientos de la estabilidad y el cambio social se encuentran en el apego a las normas sociales, que a vez son fundamento de la cohesión y la solidaridad social (con características que varían según los grados de diferenciación de distintas sociedades).

El interés constante de la sociología por el cambio social también será un eje en los planteamientos teóricos del pensador alemán Georg Simmel, quien -en la misma época que Durkheim- hace un diagnóstico de la modernidad a partir de los procesos de diferenciación e individualización, con base en la creciente ampliación de los círculos sociales, que hacen que el individuo tenga un margen de acción diferenciado y un impacto distinto en los ambientes sociales de pertenencia. Con esta teoría, el concepto de libertad e incidencia en el futuro no se circunscribe únicamente a las esferas jurídica, económica o política, sino que abarca a una diversidad de ambientes que en general se relacionan con los aspectos culturales. De hecho, este autor señala que “el número de diferentes círculos en los que se mueve el individuo es uno de los hechos que mejor miden la cultura” (Simmel, 2014, pág. 432; Zabludovsky & Sabido, 2014, pág. 54).

En esta misma época también en Alemania, Max Weber hace énfasis en la noción de racionalidad como una tendencia del cambio social, que de alguna forma también conlleva una visión de futuro. Sin embargo, a diferencia de otras teorías sobre el devenir histórico, Weber considera que las transformaciones sociales no sólo se explican por el desarrollo de los factores económicos, político o lo ideológico, sino que tienen un carácter pluricausal. En contraste con la “teoría positivista del progreso”, Weber introduce un análisis comparativo, en el cual contrasta los posibles desarrollos de las sociedades en diversas etapas históricas (Kalbeerg, 1994, pág. 193; Zabludovsky, *Modernidad y globalización*, 2010, pág. 4).

Por otro lado, para la sociología de la modernidad desarrollada por Max Weber y George Simmel la emergencia y desarrollo de las ciudades resulta fundamental y sus diagnósticos sobre los factores de la vida urbana serán un sostén primordial a las futuras investigaciones sobre la temática.

II. De la modernidad a la modernización y la teoría del desarrollo

Las concepciones sobre la modernidad y la posibilidad de proyectar escenarios adquirirán una nueva expresión en el siglo XX, cuando de una manera más intencional y programática se introduce la idea de una proyección hacia el futuro que involucra una planeación, en la cual los actores políticos y sociales se preguntan cuál es la mejor forma de que sus países y regiones puedan alcanzar un mejor porvenir. Desde esta perspectiva, la modernidad no sólo se concibe en una dimensión de presente-futuro sino también como una meta o un objetivo a alcanzar (Girola, 2007, págs. 61-103).

Durante el siglo XX algunas de estas visiones estuvieron influidas por las teorías del economista Walt Rostow, quien vinculaba la concepción de un mejor desarrollo como una transición por cinco etapas que van desde la sociedad tradicional hasta la de consumo masivo (Mesino Rivero, 2010; Rostow, 1990) y a partir de las cuales se consideraba que los países “subdesarrollados” superarían su situación de atraso. Desde esta perspectiva, y sostenida en una noción basada en los parámetros de la modernidad occidental, esta teoría consideró importante impulsar un proyecto de modernización de corte político y económico, que permitiera transitar de las sociedades tradicionales a las modernas (Girola, 2007, págs. 68-71).

En América latina, desde una perspectiva de corte sociológico e influida también por la teoría del estadounidense Talcott Parsons (1966) estas concepciones adquieren una importancia a partir de la década de los cincuentas. En Argentina, encontrarán una de sus expresiones más elaboradas en el pensamiento de Gino Germani (1977; 1971), quien introduce una serie de parámetros para abordar de forma rigurosa y sistemática la temática de la modernización tomando en cuenta las contradicciones entre las zonas más desarrolladas y menos desarrolladas de América Latina de acuerdo a los valores anclados en la tradición o en la modernidad (Girola, 2007, pág. 79).

Sin embargo, a pesar del impacto que tuvo Germani y otros sociólogos en el ámbito académico y en la fundación de instituciones para la investigación social, en términos generales, en cuanto a la planeación del futuro se refiere, las teorías desarrollistas y las del porvenir vinculadas con ellas, no pusieron el acento fundamental en los valores, sino en la medición cuantitativa a partir de distintas variables de crecimiento, las transformaciones económicas, las posibilidades de superar las carencias del cuerpo legal y fomentar el mercado de capitales. Desde esta perspectiva, se consideró que los países con mayor índice de subdesarrollo y atraso son aquellos que se caracterizan por una explotación insuficiente o ineficaz de los recursos, sumiendo la capacidad de acción para revertir esta tendencia y lograr un porvenir prometedor está en las elites no tradicionales (Girola, 2007, págs. 72-73).

Este tipo de teorías adquirirían una nueva expresión en el pensamiento de la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. La CEPAL, una agencia de desarrollo dependiente de las Naciones Unidas, que desde los años cincuenta se preocupó por elaborar proyectos desde un enfoque propiamente latinoamericana. Más adelante, esta visión incluyó la política de sustituciones de importaciones como medida que conduciría al desarrollo de la región (Girola, 2007, pág. 78).²

² Para una historia de la CEPAL consúltese el artículo de (Bielschowsky, 1988).

Posteriormente, en los años noventa, las preocupaciones de los científicos sociales de América Latina, dejarían de orientarse únicamente al desarrollo económico para *repensar la democracia como condición de modernidad*, como una manera de paliar lo que se consideró como una década perdida de los años ochenta, el llamado económico imperante fue el producido por *el Consenso de Washington*, y la situación política de la región se caracterizó por la caída de las dictaduras del Cono Sur y la “transición democrática en casi todo el continente” (Girola, 2007, pág. 84) Por lo cual, el término de modernización se vincula directamente con las posibilidades de la democracia (Girola, 2007, pág. 85) y la disminución de la intervención del Estado en la economía.

La realidad también había mostrado que muchos analistas *idealizaron* la modernización al identificarla con el progreso y en sus tesis y proyecciones hacia el futuro; habían puesto demasiado énfasis en lo económico, por lo cual, era importante incorporar lo político y la democracia empieza a ser concebida como un requisito ineludible de la modernidad latinoamericana (Girola, 2007, pág. 86; Zabludovsky & Girola, 1995, págs. 169-213).

En el caso de México, a medida que los cambios democráticos avanzan, la preocupación por la capacidad de planear un futuro viable se vincula con el diagnóstico sobre la ineficiencia del gobierno y de su cuerpo burocrático, que, como como lo he señalado en otros textos, sigue operando bajo la lógica patrimonial (Zabludovsky, 1993). Los fuertes rasgos de arbitrariedad, ineficiencia y corrupción que permean la administración pública, llevan a una incapacidad para operar racionalmente e incorporar en la agenda del gobierno la *calculabilidad* que requiere una planificación que trascienda los cambios sexenales, tanto a nivel federal como en el plano municipal y estatal.

Como lo ha señalado Luis Aguilar, en nuestro país la vida política se ha caracterizado por un “bajo nivel de condiciones objetivas y subjetivas de previsión, cálculo y control que se expresa en todos los niveles de las jerarquías” (Aguilar Villanueva, 1982, pág. 190). La administración pública mexicana se caracteriza “por una ausencia de apego a una reglamentación estrictamente jurídica de las conductas sociales, continuamente incumplidas por las prácticas clientelares y acomodaticias del personal judicial, burocrático y policiaco” (Aguilar Villanueva, 1982, págs. 78-190; Zabludovsky, 2009).

Para mal del país, a pesar de los cambios en los gobiernos y de los diferentes perfiles que han caracterizado a los “políticos” y a los “tecnócratas” con los que se suele identificar las administraciones públicas en México, este tipo de prácticas patrimoniales no han sido superadas (Zabludovsky, 1993). En este sentido, como la ha afirmado Escalona (1988), si bien es cierto que algunos de los miembros de las élites políticas que se integraron al gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), mostraron una transformación en las formas de reclutamiento y socialización de los dirigentes, en los que prevalecieron los criterios de sector de planificadores y financieros, en la realidad estas convivieron con las pautas culturales que han regido la burocracia en México, caracterizadas por un ejercicio discrecional del poder y un comportamiento cotidiano asentado en un conjunto de valores, costumbres, estructuras, reglas, normas y rasgos informales que no suelen acatarse a las disposiciones jurídicas (Zabludovsky, 2009, pág. 85).

Lo anterior se refleja en las percepciones francamente desfavorables que tienen los mexicanos sobre la burocracia, según la *Encuesta Nacional de Valores* del 2005 se trata de una de las organizaciones que más desconfían los mexicanos, seguida por los

partidos políticos y la Cámara de Diputados, los sindicatos y la policía. En términos generales, las organizaciones políticas fundamentales del Estado mexicano salen reprobadas en rubros referentes a la confianza, (Salim, 2006, pág. 59; Zabłudovsky, 2009, pág. 86). Lo anterior también se ha hecho evidente en encuestas de valores más reciente que muestran que las personas no confían en los servidores públicos y menos aún en el gobierno, la policía y los organizaciones de participación y representatividad política los diputados federales, y los partidos (INEGI, Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2008).

Por otro lado, y retomando nuevamente al plano sociológico más amplio, las concepciones sobre el porvenir, asociadas a la visión de un futuro mejor, serán seriamente cuestionada conforme avanza el siglo XX.

III. Las críticas a la modernidad como proyecto

Conforme avanza el siglo XX, con el impacto de las dos guerras mundiales y las transformaciones del mundo a partir del derrumbe del Muro de Berlín, bajo la influencia del pensamiento posmoderno, muchas teorías sociológicas se caracterizarán por una actitud crítica a las expectativas de que la modernización vinculadas con el desarrollo de la razón y una interpretación del devenir centrada en una direccionalidad de la historia que necesariamente apunta a un mejor porvenir.

Como lo muestran las nociones de Ulrich Beck (1998) en torno a la sociedad de riesgo y la incertidumbre, a partir de fenómenos ecológicos como el de Chernobyl, se ha hecho evidente que las consecuencias no deseadas de la acción impactan los más diversos ámbitos de la vida social lo cual suele ser una limitante importante para la planeación de los escenarios futuros. Lo interesante de estas teorías es que no se remiten únicamente al ámbito de la economía, la ciencia, o la política, sino que también incorporan el análisis de las prácticas cotidianas en las familias y las relaciones de pareja, y con ellas la reflexión sobre los afectos y las preocupaciones cotidianas.

Como también lo afirma Anthony Giddens (2013), el dinamismo extremo del mundo actual y las nuevas características de la percepción del tiempo y el espacio propias de la “modernidad tardía” ya no puede sostenerse en la narrativa unidireccional que ha caracterizado la proyección hacia el futuro, basada en lo que considera como tendencias simples y universales, que puede llegar a expresarse de forma estandarizadas; Como Beck, Giddens, no solo aplica sus conceptos a las instituciones a nivel “macro” (Zabłudovsky, 2010), sino que también reflexiona sobre los ámbitos privados de la intimidad y las transformaciones de las relaciones entre los papeles de hombres y mujeres (Giddens A., 2013, pág. 20; Ritzar, 2011, pág. 551).

Como también lo hace Touraine (2007), estos autores dan visibilidad a las tesis que previamente había apuntado el feminismo en términos de que “lo personal es político” e integran a sus análisis una perspectiva de género, que en términos generales no estaba presente en el desarrollo sociológico desde el siglo XIX, sino hasta mediados del XX, e incluso como lo muestra la teoría de Durkheim, llegaba a tener planteamientos claramente discriminatorios hacia las mujeres (Lehmann, 1994; Zabłudovsky, 2002). Lo anterior también aplica, por ejemplo, al mundo del trabajo y la teoría de la organización, que durante mucho tiempo concibió que los puestos de

los jefes, los burócratas y los ejecutivos eran propiamente masculinos, considerando como “normal” que las mujeres solo llegaban a tener presencia como secretarías o personal de apoyo (Zabludovsky, 2009). En la actualidad esta teoría está cambiando no sólo por el nuevo papel de las mujeres sino por las transformaciones en las estructuras jerárquicas que apuntan hacia la merma del poder vertical en favor de equipos de trabajo más horizontales, y al cuestionamiento de la separación entre el ámbito racional y el de las emociones, que era uno de los pivotes de la teoría de la burocracia (Zabludovsky, 2006).

Otro de los sociólogos que más ha influido en sus críticas a las teorías lineales el progreso y la modernidad ha sido Zygmunt Bauman, quien sostiene una “teoría de cambio social que pretende descubrir las consecuencias de la diferenciación y alienación social avanzada” (Lee, 2006, pág. 357) y alerta sobre las dificultades de predecir los rumbos futuros de la una sociedad que se distingue por su “ligereza y fluidez” (Lee, 2006) y una falta de “sentido de permanencia caracterizado por los cambios vertiginosos propios de la “modernidad líquida” (Zabludovsky, 2010, págs. 135-163).

Con el apoyo discursivo de la metáfora sobre la “liquidez del mundo”, Bauman afirma que el ejercicio del poder y las prácticas más diversas en el mundo actual están en constante transformación y son cambiantes, inconsistentes, evasivas y fugitivas.

El resultado de la “ausencia de solidez” es una falta de compromiso. Las realidades que tomábamos por sentado, como la estabilidad política, la seguridad del orden, la funcionalidad social e incluso sus opuestos, como el cambio revolucionario, ya no tienen la misma relevancia³ por lo cual se acrecientan las dificultades de planear escenarios futuros (Pollock, 2007, págs. 111-112; Bauman Z., 2007).

A semejanza de Giddens y Beck, el análisis de Bauman no se aplica sólo a la desigualdad social y a las nuevas formas de exclusión, sino que se extiende a las esferas de la intimidad y al diagnóstico de relaciones entre parejas y familiares que también se caracterizan por su inestabilidad, de allí que nuestro autor afirme que, en la sociedad contemporánea, también el amor se vuelve líquido (Bauman Z., 2007).

En sus visiones críticas sobre la modernidad, Bauman afirma que las diferentes teorías y narrativas sociológicas que partes de una teoría del progreso y una creciente racionalidad, se han sostenido en una visión de la sociedad occidental basada en una perspectiva de un desarrollo de la humanidad que descansa en el mito de una civilización que emerge de la barbarie pre-social (Bauman Z., 1989, pág. 12).

Por otro lado, a semejanza de lo que había señalado Hanna Arendt en su crítica al juicio de Eichmann, (Arendt, 1963), al estudiar el fenómeno del Holocausto en el siglo, XX, Bauman muestra cómo este se hizo posible, precisamente, por la organización acrítica de la estructura burocrática y el desarrollo de la tecnología moderna que permitió la extinción masiva. Por lo cual, el Holocausto es a la vez el producto de la civilización y la manifestación de su máximo fracaso (Bauman Z., 1989, págs. 12-13; Zabludovsky, 2017).

³ Estos cambios sirven a los intereses de aquellos con el poder económico. Si antes era una ubicación, entidades políticas y la economía nacional, las que ofrecían el orden necesario para el consumo y la producción, ahora lo que se busca es eliminar ese tipo de fronteras (Pollock, 2007, pp. 111-112).

El diagnóstico de Bauman, sin embargo, solo se concentra en las estructuras burocráticas sin tomar demasiado en cuenta la génesis del autoritarismo y de los valores racistas, que se habían estudiado por autores anteriores. En particular por *la escuela de Frankfurt*, que en su crítica a la modernidad, se preocupa por entender los orígenes sociales del prejuicio, en el estudio sobre la personalidad autoritaria que, como se verá en el siguiente apartado, adquiere una gran pertinencia en la actualidad.

IV. Vigencia de los estudios sobre el prejuicio y autoritarismo

La personalidad autoritaria, es un estudio colectivo que fue fundacional para las investigaciones de cultura cívica, y que ahora resulta extraordinariamente vigente para entender fenómenos políticos como la llegada de Donal Trump a la presidencia de Estados Unidos (Adorno, Frenkel-Brunswick, Levinson, & Sanford, 1950). Teniendo como trasfondo el antisemitismo y la aniquilación masiva que había surgido en Alemania, en este libro muestra como la génesis del autoritarismo y del prejuicio tiene su sustento en los valores que son compartidos por la mayoría de la población, que se generan en la construcción de las personalidades desde las primeras etapas de la socialización y la que adquieren un gran impacto con la creciente influencia de los medios de comunicación masiva (Adorno, Frenkel-Brunswick, Levinson, & Sanford, 1950; Horkheimer, 1972).

Como lo señaló en su momento J. F. Brown en su reseña sobre la publicación, este libro colectivo puede ser considerado como “un evento parteaguas en las ciencias sociales” (Brown, 1950), se convierte en el primer “ataque científico” de grandes proporciones sobre la hostilidad y el prejuicio entre los grupos y que con ello también da claves para proyectar un futuro en el que sea posible erradicar el antisemitismo y la discriminación hacia otros grupos que, en los años previos, había tomado una dimensión siniestra en Europa (Adorno, Frenkel-Brunswick, Levinson, & Sanford, 1950, pág. 176).

Con un análisis del pasado, un diagnóstico del presente y una proyección hacia el futuro, los autores introducen innovadoras herramientas metodológicas y se nutre de diferentes visiones disciplinares —que incluyen la psicología, la psiquiatría, la ciencia política, la economía, y la filosofía social— para abordar la generación del prejuicio como un problema real que como tal debe ser resuelto y superado.

A partir de una variedad de encuestas aplicadas en su mayoría a la población blanca de Estados Unidos (Adorno, Frenkel-Brunswick, Levinson, & Sanford, 1950, pág. 176) los autores construyen una escala para medir de forma válida el prejuicio mediante preguntas indirectas que no mencionan a las minorías o a asuntos políticos y económicos, para así “debilitar las defensas” que los entrevistados suelen poner en marcha de forma inconsciente cuando se les pregunta sobre temas raciales (Adorno, Frenkel-Brunswick, Levinson, & Sanford, 1950, pág. 222). A partir de estas prácticas de investigación, tomando en cuenta las diferentes visiones de los entrevistados sobre sí mismos, de sus familias y de su entorno social ampliados, los resultados del estudio permiten construir escalas cuantitativas de los valores morales y personales que son proclives a reproducir el prejuicio.

En la medida en que estos atributos pueden llevar a los electores a votar por líderes fascistas, los autores llamaron “Escala F” a los rasgos de personalidad que pueden indicar si un individuo o grupo tiene tendencias antidemocráticas a partir de la medición de ciertas variables ligadas al convencionalismo, como la sumisión acrítica e idealización

de los líderes; la manifestación de un fervor por la figuras de poder que exaltan la fuerza, la dureza y la tenacidad; el rechazo a expresión de sentimientos vinculados con ternura y a actividades que promuevan la imaginación; la conformación de un pensamiento que explica el mundo a partir de categorías rígidas, la adopción de conducta y expresiones que dan cuenta de un cinismo destructivo y la proyección externa de impulsos emocionales inconscientes que expresan “la disposición a creer que hay cosas peligrosas y salvajes pasando en el mundo” (Adorno, Frenkel-Brunswik, Levinson, & Sanford, 1950). Como ya se ha mencionado, el análisis de estas tendencias autoritarias resultan sumamente pertinentes en el mundo de hoy, y no solo sirve para entender la victoria electoral reciente de algunos líderes (Donald Trump en Estados Unidos y Rodrigo Duterte en Filipinas), sino también para alertar sobre tendencias futuras que pueden darse en cualquier tipo de país, incluyendo desde luego a México.

De allí, que además de las tesis de la *Escuela de Frankfurt* en la actualidad también resulta pertinente rescatar las aportaciones de otros autores, como Norbert Elias quien, en 1965, publica junto con John Scotson, el texto *The established and the outsider* (Elias & Scotson, 1994), donde presentan los resultados de un estudio empírico sobre la exclusión que sufren los grupos migrantes de “recién llegados” al arribar a ciertas comunidades que tienen mucho arraigo.

Por otro lado, vale la pena señalar que si bien es cierto que en su “gran libro” titulado *El proceso de civilización* (1987), Elias retoma una interpretación direccional de la historia heredera de los pensadores del siglo XIX, está no se sostiene en la noción de una creciente racionalidad, sino en el estudio de la transformaciones del comportamiento que lleva a los seres humanos a autocontención en sus expresiones de violencia, mientras los proceso civilizatorios apuntan a esta tendencia los civilizatorios; conllevan exaltación de la violencia característica de regímenes como del nazismo (Elias, 1996).

A semejanza de los planteamientos de Norbert Elias, otros autores contemporáneos también señalan que la teoría del cambio direccional de la historia tiende a ignorar el importante papel de las emociones en el comportamiento humano, y cómo el “clima emocional” (Collins, 2004) existente, en un determinado momento puede incidir y alterar los escenarios que se plantean desde el punto de vista de la planificación, las políticas públicas o el análisis de prospectivas

Al respecto, conviene tener presente que muchos de los componentes de la solidaridad social, tienen sus raíces tanto en los valores y rituales que se expresan en manifestaciones colectivas, con fuertes contenidos emocionales vinculados con la memoria sobre hechos nacionales. En la medida en que los sentimientos no suelen ser incorporados a la reflexión sobre los escenarios futuros, éstos pierden de la importancia que ciertos “rituales cívicos” pueden tener como factores identitarios que permiten integrar una historia común de una nación y proyectarla hacia un futuro compartido (Durkheim E., 1982; Zabludovsky, 2017).

A partir de estas consideraciones a continuación se presentan algunas reflexiones que tienen que ver con la aplicación de esta tesis para buscar un mejor futuro para México. Al respecto conviene advertir que el hecho de que en estas estén incluidos “los grandes retos nacionales”, como el combate a la pobreza, la desigualdad, la corrupción, la criminalidad y la lucha contra la impunidad, o los que están considerados por la ONU como los “objetivos del milenio”. no quieren decir que ellos no sean considerados prioritarios por la autora, sino que más bien ella ha tenido que ajustarse a las restricciones temáticas y de extensión del texto, que únicamente le permiten abordar algunas problemáticas.

V. Una mirada hacia el porvenir

A pesar de que cada vez es más difícil proponer una agenda de prospectiva dadas las condiciones volátiles de la modernidad líquida, a continuación se enlistan algunas ideas que quizá puedan ser útiles en la búsqueda de una mejor sociedad futura.

- Si bien es cierto que los gobiernos de México han hecho algunos esfuerzos exitosos para asegurar un mejor futuro, y a riesgo de hacer generalizaciones que ameritarían un trabajo más preciso, en gran medida la burocracia en el país se ha visto incapacitada para planear escenarios futuros a largo plazo debido a que los líderes operan con base a criterios sexenales y los proyectos que ponen en marcha se caracterizan no por un alto índice de favoritismo, corrupción y otros elementos que son más afines a las administraciones patrimoniales que a las modernas. Lo anterior se ha hecho particularmente en el caso de los gobernadores que suelen actuar con altos índices de discrecionalidad. De allí la importancia de impulsar planes transexenales y de que la sociedad civil organizada siga promoviendo medidas para luchar contra la corrupción, la impunidad y el apego al Estado de Derecho.
- La falta de eficiencia de la estructura gubernamental se expresa en la planeación en todos los niveles, las decisiones son se limitan a la duración de los sexenios políticos, y una de sus máximas evidencias es la discontinuidad en la planeación urbana. Cada alcalde, o cada jefe de gobierno de su ciudad, lleva con diferentes planes para organizar el transporte, que a menudo vuelven a las ciudades caóticas. En la medida en que tenemos un creciente número de personas habitando en las ciudades, sería muy importante desarrollar un proyecto transexenal a largo plazo que asegure la condiciones futuras del transporte, la vivienda, el acceso al agua potable, y otros factores decisivos para la vida urbana.
- Promover proyectos de prospectiva con enfoque de investigación-acción conformado por equipos interdisciplinarios que incluyan especialistas de distintos campos, como las artes, la antropología, el diseño, la ciencia política, la ecología, la economía, la filosofía, la historia, la medicina, la neurociencias, la jurisprudencia, la sociología, el urbanismo, la psiquiatría y la psicología social. Estos equipos también tendrían que buscar una equidad en términos de género y de la diversidad de grupos sociales existentes en nuestro país, que pueden derivar su saber de la experiencia propia y no sólo del conocimiento especializado que otorgan los títulos universitarios.
- Vincular el planteamiento de escenarios futuros con las expresiones colectivas a nivel simbólico. Como lo señala Durkheim, en las sociedades modernas, los códigos, los valores y de solidaridad adquieren sus propias expresiones en los calendarios cívicos que otorgan importancia a ciertas fechas en función de los hechos sociales o valores que representan para una nación. Así por ejemplo, si queremos dar importancia a la legalidad, la conmemoración del Día de la Constitución debiera ser fundamental, si lo que se quiere resaltar es la importancia del Estado laico, la fecha del natalicio de Benito Juárez el 21 de marzo sería la más adecuada; y si lo que se busca destacar es la lucha por la igualdad, quizá debiéramos tener más presente el aniversario de la Revolución Mexicana. Desafortunadamente, en la medida, en que –para favorecer otra

cuestiones como el turismo nacional— todos estos días se han convertido en “ San Lunes”, los calendarios cívicos han sido claramente alterados, y con ello, la memoria que las nuevas generaciones tienen sobre algunas fechas que aluden a principios y valores, se ha visto debilitada.

- Incorporar a la planeación prospectiva, un enfoque de *cultura ciudadana* que tome en consideración que una parte importante de los problemas sociales pueden mejorarse fomentando la capacidad que tienen los seres humanos para llevar a cabo cambios voluntarios en sus comportamientos, especialmente en lo que corresponde al apego a la legalidad, el ajuste a las normas sociales y la tolerancia respeto a diversos grupos. Para llevar a cabo esta acciones México podría voltear a la experiencia de *Coorpovisionarios* en Colombia, una asociación civil creada por el exalcalde de Bogotá, Antanas Mockus, para estudiar e impulsar cambios de comportamiento que promuevan valores como la tolerancia y el respeto en la vida urbana y en una diversidad de ámbitos organizacionales que incluyen al gobierno, las universidades y las empresa privadas (Coorpovisionarios, s.f.).
- Lo anterior resulta especialmente importante ante la escalada de racismo que se está viviendo a nivel mundial. Por la cercanía y los ataques que nos ha hecho Donald Trump, México debe dar una importancia especial a la lucha contra el prejuicio, no sólo para oponerse de forma más activa y visible a las agresiones verbales del presidente de Estados Unidos, sino para desarrollar una mirada crítica sobre lo que ocurre en nuestro país.

Como lo muestra el estudio recientemente dado a conocer por Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2017), en México hay una estrecha relación entre los tonos de piel más claros y los altos niveles de escolaridad, y a medida que el color de la piel es más oscuro, disminuye el porcentaje de personas que realizan actividades de mayor calificación y las probabilidades de mejorar su situación económica son menores.

Por otro lado, a pesar de avances obtenidos a través de la política de instituciones como de INMUJERES y CONAPRED, en las encuestas de discriminación realizadas por esta institución, el 62.8% respondió “mucho” cuando le preguntaron si cree que en México le pegan a las mujeres (INEGI, Encuesta Nacional de Discriminación, 2010).

- A partir de lo anterior, es importante destacar la importancia de incidir en los cambios no únicamente a nivel macro-social, sino también tomando en cuenta lo que ocurre al interior de las familias donde se suelen dar los mayores índices de violencia contra mujeres y niños(as) y se inculcan una serie de comportamientos y principios que definen la personalidades futuras. Además, si bien es cierto que la política de equidad de género ha tenido grandes avances en nuestro país (sobre todo en el ámbito de la paridad que logró en la representación legislativa), en otras esferas, como el mundo de la empresa privada, todavía hay mucho por hacer. Por otro lado, resulta cada vez más apremiante que estas medidas vayan dirigidas también a los hombres, y se logró, por ejemplo, ampliar el periodo de licencias de paternidad, que en marzo de 2014 por primera vez se obtuvo por un periodo de cinco días, e incidir en los patrones educativos que se orientan exi-

tosamente (consciente o inconscientemente) a inhibir las posibilidades expresivas de los hombres. También sería importante incidir en los anuncios publicitarios que promueven estereotipos de género, y en prohibir que las vacantes de empleo que siguen restringiendo abiertamente las ofertas en función del sexo, edad y otros factores relacionados con la “buena presentación”, que a menudo aluden a características físicas como altura o color de la piel. En este sentido, es importante destacar la importancia del apego a códigos de ética en todas las organizaciones.

- Fomentar el respeto y la tolerancia como valores fundamentales, que deben inculcarse desde los primeros ciclos escolares. Desde esta perspectiva, resulta muy importante, no bajar la guardia en el combate al *bullying*. Por otro lado, bajo la premisa de que “quien no conoce el pasado está condenado a repetirlo” sería deseable incorporar en los distintos niveles educativos la historia de los principales genocidios del siglo XX, que en términos generales no son conocidos por la población mexicana. En este sentido, las campañas que han hecho algunas asociaciones como el *Museo Memoria y Tolerancia* de la Ciudad de México han sido ejemplares, pero sumamente limitadas.
- Incluir en los escenarios de prospectiva la lucha contra la exclusión en todos sus sentidos, ya que esta no sólo puede deberse a causas económicas, políticas de acceso a los recursos sino que también alude a factores como la discriminación, el conocimiento de una lengua, el acceso a códigos culturales o la reciente llegada a un nuevo lugar de residencia (como en el caso de los migrantes).
- En la medida en que muchas de las posibilidades de plantear escenarios futuros proviene del diagnóstico de la sociedad actual, sería importante hacer un análisis sobre las principales aportaciones y las limitaciones de las encuestas que se están haciendo en el país, en función de la naturaleza de los cuestionarios que se aplican y el universo de análisis.

En una época como la actual, los liderazgos carismáticos de corte fascista han adquirido una creciente presencia a nivel mundial, quizá convendría recuperar algunos de los parámetros que guiaron el estudio sobre *La personalidad autoritaria*, para incorporar a los estudios sobre discriminación u otras encuestas, algunas preguntas que permitan detectar las predisposiciones antidemocráticas de la población. Como lo hizo el equipo de Adorno, estas preguntas tendrían que ser indirectas y orientadas a obtener información sobre las emociones de los entrevistados. Como resulta evidente, no es lo mismo preguntar: ¿usted discrimina? a “¿cree que sus vecinos discriminan?” o “¿qué prácticas de discriminación ha visto entre sus amigos y compañeros de trabajo?”.

En una investigación sobre ética universitaria que se llevó a cabo en Colombia por el grupo *Corpovisionarios*, se encontró que las respuestas cambian mucho si se pregunta directamente: “¿ha copiado usted en un examen o realizado plagio para algún trabajo?”, a si se pregunta: “¿usted cree que sus compañeros de clases han copiado alguna vez el examen de otro para obtener una buena calificación?”.

En el mismo sentido, es muy posible que algunos de los errores en las encuestas electorales —como la que le daba el triunfo a Hillary Clinton— también encuentren parte de su explicación en la forma en que se formularon las preguntas. Quizá los resultados

hubieran cambiado si, apelando a las emociones, en vez de preguntar: “¿por quién va a votar?”, se hubiera preguntado: “¿de qué tiene usted más miedo?” o “¿por quién cree que van a votar sus familiares y/o vecinos?”.

- Como resulta evidente, uno de los grandes retos es cómo plantearse escenarios futuros en una sociedad caracterizada por la imprevisibilidad, un creciente riesgo, una acentuada “liquidez” y una serie de cambios vertiginosos, por lo cual, es importante poder visualizar entornos futuros que tomen en cuenta las posibles crisis y fracasos que pueden ocurrir en nuestro país, como; resultado de las decisiones de otras naciones, la violencia desbordaba a nivel mundial que ha llevado al terrorismo, las políticas públicas o de las consecuencias no previstas de la acción humana, ¿Cómo afectan éstos el cambio social en sus niveles “micro” y “macro”, y cuáles podrán ser los mecanismos para recuperare de los efectos nocivos de acciones que involucran posibilidades de riesgos y fracasos.? De hecho, algunos grupos de sociólogos ya se encuentran organizando eventos para abordar el futuro desde estas perspectivas.⁴
- Como lo hemos señalado, en la medida en que la sociología nace y se preocupa por la modernidad, en la medida en que desde su génesis se planteó noción de devenir y de progreso, el papel de esta disciplina debería ser fundamental para orientarse al futuro. Sin embargo, lo anterior raramente ocurre en la actualidad. De allí, la importancia de plantearse una transformación en la enseñanza universitaria de esta profesión.

Si bien es cierto que ya no es posible defender un cambio unidireccional, que la definió en sus primeras etapas, de alguna forma sería importante que la sociología recupere el papel que tuvo el siglo XIX como una ciencia social se oriente hacia el presente y a un futuro que debe ser concebido de manera polifacética y humanista. En este sentido sería importante que, sin adoptar ninguna actitud proféticas, en los planes curriculares, se fomente una actitud proactiva que de alguna forma permita “mirar hacia adelante” y nos ayude a tener un pie en la construcción del porvenir, y tratar de adelantar algunos pronósticos y soluciones frente a un futuro incierto, tomando en cuenta los factores de permanencia y cambio social” (Chehaybar, 1999).

Si bien es cierto que la Asociación Internacional de Sociología (ISA) tiene un comité dedicado a la investigación sobre el futuro, en realidad ésta orientación no llega a permear al resto de las subespecialidades y especialmente en nuestro país, donde a juicio de Gabiña (1999) se ha hecho muy poco para para convertir la prospectiva en un problemas sociológico que incluya sus interacciones con las ideologías, la estructura social y una diversidad de actores sociales. Como lo indica Gabiña, los estudios sociológicos no deben presentar imágenes estáticas similares a los de fotografías fijadas en el tiempo, sino que deben adoptar la mirada de un cineasta que reconstituye en su película el movimiento de la sociedad y el curso de los acontecimientos (Gabiña, Gabiña, & Llorente, 1999).

⁴ Entre ellos se encuentra el taller titulado *The Power of Failure. New Perspectives in Social Theory and Practice*, que ya ha organizado seis eventos sobre el tema.

En este sentido, como lo planteo Norbert Elia, la sociedad debe concebirse como un constante proceso, en donde debemos alejarnos del “atrincheramiento en presente” que caracteriza a varias de las corrientes sociológicas y que no toma en cuenta que éste sólo “constituye una pequeña fase momentánea dentro de la vasta corriente del desarrollo de la humanidad, que proviene del pasado, atraviesa el presente y se abre paso hacia posibles futuros” (Elias, 1987).

VI. Bibliografía

- Adorno, T. e. (1964). *The authoritarian personality*. New York: John Wile & Sons.
- _____. W., Frenkel-Brunswik, E., Levinson, D. J., & Sanford, R. N. (1950). *The Authoritarian Personality*.
- Aguilar Villanueva, L. (1982). *Política y racionalidad administrativa*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arendt, H. (1963). *Eichmann in Jerusalem*. USA: Pensguin.
- Bauman, Z. (2007). *Amor líquido: acerca de la fragilidad de los vinculos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (1989). *Modernity and the Holocaust*. Cambridge: Polity.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. México: Paidós.
- Bielschowsky, R. (1988). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*.
- Brown, J. F. (1950). The Annals of the American Academy of Political and Social Science. *Formulating a Pont Four Program*, 175-177.
- Durkheim, E. (1993). *La división social del trabajo*. México: Planeta.
- _____. (1982). *Las formas elementales de la vida religiosa*. Madrid: Akal.
- Elias, N. (1987). *El proceso de la civilización*. México: Fond de Cultura conómica.
- Escalona, M. I. (1988). *La burocracia política en México, su transición (1982-1994)*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. México: UNAM.
- Gabiña, J., Gabiña, J., & Llorente, J. (1999). *Prospectiva y planificación territorial hacia un proyecto de futuro*.
- Germani, G. (1971). *Sociología de la modernización*. Buenos Aires: Paidós.
- _____. (1977). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidos.
- Giddens, A. (1997). *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Península.
- _____. (2013). *The consequences of modernity*. USA: John Whiley & Sons.
- Girola, L. (2007). Modernidad, modernización y después. Las ciencias sociales en América Latina y la construcción de los imaginarios de la modernidad. En L. Girola, & M. Olvera, *Modernidades: narrativas, mitos e imaginarios* (págs. 61-103). México: Anthropos.
- Horkheimer, M. (1972). *Critical Theory*. Nueva York: Seabury Press.
- INEGI. (8 de septiembre de 2008). *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. Obtenido de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/historicas/encup/>
- _____. (2010). *Encuesta Nacional de Discriminación*.
- _____. (16 de Junio de 2017). *INEGI*. Obtenido de Presenta INEGI, por vez primera, resultados sobre la movilidad social intergeneracional: <http://www.inegi.org.mx>

- org.mx/saladeprensa/boletines/2017/mmsi/mmsi2017_06.pdf
- Jiménez, E. (2016). "México y América Latina, en el siglo XXI. En A. Oropeza,, *Del porvenir y otras especulaciones*. México: UNAM, COLMEX.
- Kalbeerg, S. (1994). *Comparative Historical Sociology*. London: The University of Chicago Press.
- Kolakowski, L. (1988). *La filosofía positiva*. Madrid: Cádra.
- Lee, R. (2005). Bauman, liquid modernity and dilemmas of development. *Thesis Eleven* 83, 61.
- _____ (2006). Reinventing modernity: Reflexive modernization vs liquid modernity vs multiple modernities. *Eropean Journal of Social Theory*, 355-368.
- Lehmann, J. (1994). *Durkheim and women*. Nebraska: University of Nebraska Press.
- Mesino Rivero, L. (2010). "Las políticas fiscales y su impacto en el bienestar social de la población venezolana. Un análisis desde el paradigma crítico. Período: 1988-2006". Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/tesis/2010/lmr/
- Parsons, T. (1966). *El sistema social*. Madrid: Editorial Revista de Occidente.
- Pollock, G. (2007). Liquid modernity and cultural analysis. An introduction to a transdisciplinary encounter. *Theory, culture & society*, 111-116.
- Ritzar, G. (2011). *Sociological theory*. New York: McGraw Hill.
- Rostow, W. W. (1990). *The Stages of Economic Growth: a Non Communist Manifesto*,. Cambridge University Press.
- Salim, E. (2006). Descubriendo el ADN electoral de 2006. *Este País, Tendencia y Opiniones*, 58-59.
- Simmel, G. (2014). *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Simon, S. (1960). *Catecismo político de los Industriales*. Buenos Aires: Aguilar.
- Tournaine, A. (2007). *El mundo de las mujeres*. Barcelona: Paidós.
- Zabludovsky, G. (1993). *Patrimonialismo y modernización. Poder y dominación en la sociología del Oriente de Max Weber*. México: Fondo de Cultura Económica-UNAM.
- _____ (2002). Durkheim and Women, de Jennifer M. Lehman. *Sociológica*, 243-247.
- _____ (2006). Hacia la des-burocratización del mundo. *Revista Iberoamericana de poesía y crítica*, 62-65.
- _____ (2009). *Intelectuales y burocracia: vigencia de Max Weber*. México: Antrophos-UNAM.
- _____ (2010). *Modernidad y globalización*. México: UNAM, Siglo XXI.
- _____ (2017). De Modernidad y Holocausto a Pensando sociológicamente. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 367-374.
- _____ (2017). El quebranto de las religiones cívicas: vigencia de Durkheim para el análisis de México. En J. Galindo, J. P. Vázquez, & H. Vera, *Creencias, prácticas y comunidad moral. Ensayos en torno a las formas elementales de la vida religiosa de Emile Durkheim* (págs. 197-220). México: UAM-Universidad Iberoamericana.
- _____ & Girola, L. (1995). La teoría sociológica en México en la década de losochenta. En G. Zabludovsky, *Sociología y política, el debate clásico y contemporáneo* (págs. 169-233). México: Miguel Ángel Porrúa, FCPyS-UNAM.

*Ernesto López Portillo Vargas**
*Claudia Rodón Fonte***

La prevención de la violencia y la delincuencia en México. Una promesa malograda

SUMARIO: I. Introducción II. Breve mirada a la tragedia de la violencia en América Latina y el Caribe (ALC) y en México: los homicidios intencionales III. La prevención de la violencia y la delincuencia en el mundo: ¿de dónde viene y hacia dónde va? IV. La prevención de la violencia y la delincuencia, vista desde el paradigma democrático de la seguridad ciudadana V. La prevención de la violencia y la delincuencia en México: normas, programas y dineros VI. Breve sistematización de enfoques y proyectos que merecen amplio consenso internacional VII. Recomendaciones generales extraídas desde el aprendizaje nacional e internacional VIII. Conclusiones IX. Bibliografía

No se justifica la percepción de que nada puede hacerse frente a la violencia salvo resignarse o aumentar la fuerza represiva del Estado, puesto que existen evidencias sobre la efectividad de invertir en prevención cuando se realiza de manera informada y se atiende al estado del conocimiento científico alcanzado en estas materias.

(Abad y Gómez, 2008, p. 44)

I. Introducción

¿En qué estado se encuentra la prevención de la violencia y la delincuencia en México? ¿Para qué sirve el enorme entramado normativo e institucional y el

* Fundador y Director ejecutivo del Instituto para la seguridad y la democracia, A.C. (INSYDE).

** Investigadora externa del programa de Prevención Social del Delito y la Violencia de la Dirección de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad y Prevención del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. INSYDE.

Colaboró Mariela Hernández Hernández.

gasto público diseñado para cumplir con los fines de la prevención? ¿Qué es la prevención de la violencia en México y en el mundo? ¿Cuáles son los antecedentes históricos, adentro y afuera de nuestras fronteras? ¿Qué recomienda el conocimiento de avanzada?

Este ensayo intenta contestar estas preguntas y de esa manera busca contribuir a dimensionar la relevancia de la prevención en el contexto de la seguridad. Si las siguientes líneas convencen al lector en el sentido de que estamos ante una paradoja estructural que a la misma vez coloca a la prevención entre la más alta jerarquía de prioridades discursivas y luego la margina en su implementación, entonces el texto habrá tenido éxito. Nuestra primera pretensión es despejar cualquier duda respecto al desdoblamiento que hace el Estado mexicano entre el discurso de la prevención y su realidad práctica.

Y más allá, el texto busca coadyuvar hacia la superación de tal contradicción. Después de todo, al menos para los países que buscan consolidar el Estado democrático de derecho, es conocimiento explorado y merece el más amplio consenso internacional la directriz que recomienda invertir en la prevención de la violencia y la delincuencia como el mejor camino para la seguridad sostenible.

No es materia de este ensayo, pero queremos enfatizar la relevancia de interpretar el sustrato político de lo que parece ser una resistencia de Estado a la prevención, quizá asociada a la impronta autoritaria que abarca prácticamente a todo el espectro de partidos políticos en el poder y que antepone el paradigma represivo de la seguridad, inflando la vía del control mediante las herramientas penales, policiales y militares.

II. Breve mirada a la tragedia de la violencia en América Latina y el Caribe (ALC) y en México: los homicidios intencionales

La magnitud de la violencia en la región de América Latina y el Caribe (ALC) es omnipresente y abrumadora. ALC se distingue por ser la región más violenta del mundo, con apenas el 8% de la población mundial, pero con el 37% de los homicidios intencionales, esto es 28.5 homicidios por cada 100,000 habitantes¹ en 2012; comparado con 10.9 en África, 4.4 en América del Norte (exceptuando México), 2.7 en Asia y 2.9 en Europa (OMS, 2014).

Ocho de los diez países más violentos del mundo se encuentran en ALC. En 2013, de las 50 ciudades más violentas del mundo, 42 se encontraban en la región, 16 de ellas colocadas en el rango de las más violentas. La tasa de crecimiento anual de homicidios (3.7%) superó drásticamente a la de crecimiento poblacional (1.15%) entre 2005 y 2012 (Chioda, 2017).

¹ En todo el texto las tasas de homicidios son siempre por cada 100,000 habitantes.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), ocho países de ALC superan el nivel de violencia definido como de “conflicto” (30 homicidios por cada 100,000 habitantes); Honduras y Venezuela experimentan tasas extremas de 90 y 54, respectivamente. Estas cifras están muy por encima de cualquier país de África, algunos de los cuales se encontraban en medio de una guerra civil. Aunado a esto, el nivel de violencia “epidémica”, definido por la OMS como 10 homicidios por cada 100,000 habitantes, parece ser la norma en la región con apenas diez países por debajo de este umbral: Chile, Cuba, Argentina, Surinam, Perú, Barbados, Uruguay, Dominica, Costa Rica y Paraguay; siendo Chile el país con menor índice de homicidios de la región, 2.7 (OMS, 2014).

Detengámonos en México. Según datos del INEGI, 2011 fue, hasta ahora, el año más violento, llegando a tener una tasa de homicidios de 24 (27,213 víctimas de asesinato en el último año de gobierno de Felipe Calderón). Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) se registraron 2,156 homicidios dolosos en enero de 2017; 2,100 en febrero; 2,255 en marzo; 2,192 en abril; 2,186 en mayo y 2,234 en junio (Animal Político, 21/07/17). Esto es, 13,123 homicidios en el primer semestre de 2017. Según el investigador Alejandro Hope, el SESNSP reporta al menos 10% menos homicidios que el INEGI (si se hace la comparación con víctimas); entonces, según el especialista, podríamos estar alcanzando cifras de entre 29 y 30 mil víctimas de homicidio en el año. Comparando el primer trimestre del año con 2016, el incremento es de 34.4%, “a ese ritmo, el número de homicidios se duplicaría en dos años y cinco meses” (El Universal, 24/04/2017).

III. La prevención de la violencia y la delincuencia en el mundo: ¿de dónde viene y hacia dónde va?

Mientras que la prevención del delito ha formado parte de la agenda de las organizaciones internacionales al menos desde 1872 con el “Primer Congreso Internacional sobre Prevención y Represión del Delito” en Londres, el interés por la prevención de la violencia interpersonal emergió hace apenas unos 30 años. En 1986 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) afirmó en la “Declaración de Sevilla” que el comportamiento violento de los individuos no está programado genéticamente como parte de la naturaleza humana y que, por lo tanto, se puede prevenir (UNESCO, 1986). En 1990 se adoptaron las “directrices para la Prevención de la Delincuencia Juvenil” (ONU, 1990) y en 1997 se fundó la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), cuya función consiste en apoyar a los estados miembros a abordar las cuestiones relacionadas con el control de las drogas, la prevención del delito y el terrorismo internacional, en el contexto del desarrollo sostenible y la seguridad humana. En 2002 el

Consejo Económico y Social de la ONU adoptó las Directrices para la Prevención de la Delincuencia (ONU, 2002) que establecen principios y métodos básicos para la misma y orientan la acción internacional.

En un contexto internacional marcado por el desarrollo urbano acelerado en los países en desarrollo y por la aparición de megaciudades y ciudades globales, y los cambios que lo anterior conlleva en las localidades, las políticas municipales de prevención de la violencia y el delito son cada vez más importantes. Para que estas políticas sean eficaces, requieren un complejo proceso de coordinación entre el gran número de actores clave y las jurisdicciones involucradas en su implementación, particularmente entre los niveles locales y nacionales. Deben ser entendidas como políticas transversales de impacto nacional, con acciones que se traduzcan a las necesidades y problemáticas locales particulares (Mugga, R. y Aguirre, K. 2013; Damert, L. 2007; Beliz, 2012).

Cesare Bonesana, marqués de Beccaria (Milán, 1738- id., 1794), mejor conocido como Cesare Beccaria, jurista y economista italiano, fue el autor del tratado “De los delitos y de las penas (1764) –On Crime and Punishment–”; en esta obra representó los puntos de vista más sobresalientes de la Ilustración en el terreno jurídico y constituyó un referente que ejercería una gran influencia en las reformas penales europeas y particularmente en las anglosajonas.

A Beccaria (1764) le resultaba claro que “es mejor prevenir los delitos que castigarlos” (Beccaria, 1764 -1-, p. 103); que los crímenes son más eficazmente prevenidos por la certeza del castigo que por la severidad de éste. Y declaraba “¿Se quieren prevenir crímenes? Entonces asegúrese de que las leyes sean claras y simples y que toda la extensión de la nación se concentre en defenderlas, y que ninguna parte de ellas sea utilizada para destruirlos. {Asegúrese de que las leyes favorecen al individuo y no a una clase de individuos}” (Beccaria, 1764 -1-1, p 24). Aseguraba además que, si las leyes eran conocidas, respetadas y temidas, brindaba la oportunidad a la gente de que el conocimiento acompañara a la libertad, “el miedo a las leyes y sólo de las leyes [...] pero el miedo del humano a sus pares es fatal y produce crimen” [...] “Si un país es ocioso en virtud de su clima, la incertidumbre en sus leyes mantiene y aumenta la ociosidad y la estupidez del país.” (Beccaria, 1764 -1-1, p. 24). La claridad de las leyes y las consecuencias de la justicia deberían ser catalogadas con precisión.

Esta visión ilustrada y humanista de Beccaria permeó el derecho penal y la forma de hacer justicia, y se convirtió en el arquitecto de las “Ciencias de la Justicia o Ciencias Penales”. Tales fundamentos siguen estando vigentes en este siglo XXI, si bien pareciera que las ideas de la Ilustración se desvanecen o se ponen en peligro, como lo señala Sherman (2005), “Desde la evolución (vs. creacionismo) a la tolerancia religiosa (vs. intolerancia y teocracia), hay evidencia de que el mundo occidental lucha cada vez más con los principios de la Ilustración” (p. 42), principios que una vez pensamos que estaban resueltos.

La hostilidad hacia la ciencia, el conocimiento técnico y empírico por parte de la mayoría de los políticos y del público en general, más las altas tasas de en-

carcelamiento en México, pero también en el resto de América Latina e incluso o, sobre todo, en Estados Unidos, sugiere que el castigo ha desplazado a la prevención y sus objetivos, que se sustentan en evidencia empírica, conocimiento técnico y científico como medida para resolver los problemas de convivencia, violencia y crimen (Sherman, 2005).

La prevención de la violencia y el delito es mucho más que tomar medidas y realizar acciones para evitar una conducta o un comportamiento que puedan dañar o convertir a la población en sujetos o víctimas de un ilícito. La prevención contempla dos aspectos importantes: 1. Prevenir que los individuos lleven a cabo conductas violentas, delictivas o ilícitas; y 2. Evitar que las personas sean sujetos o víctimas de algún agravio o delito (ONU-Habitat, 2009).

Sin embargo, esta visión es parcial en tanto que considera una visión defensiva, reactiva. La prevención, principalmente la social y la comunitaria, van mucho más allá ya que se centran en elevar la calidad de vida y el bienestar general, y no simplemente en dar atención a problemas quizá bien definidos, pero parciales (reaccionar frente a la delincuencia). No se trata pues de prevenir situaciones “negativas” (enfoque defensivo de control y represión), sino de fomentar el potencial social (enfoque proactivo de participación ciudadana y prevención) (CAF, 2014).

La naturaleza compleja de los fenómenos de la criminalidad y de la violencia, y la trascendencia que albergan tanto para los individuos como para las comunidades exige que las intervenciones, o en el mejor de los casos, las políticas en torno a estos fenómenos, sean basadas en evidencia y en el análisis de resultados e impacto en las problemáticas que pretenden resolver (Mihalic, 2001). Existen riesgos potenciales derivados de consecuencias no deseadas de políticas bienintencionadas, ello supone hacer un análisis de enfoque basado en resultados antes de tomar la medida que sea para implementar cualquier acción de prevención del delito y la violencia (Chioda, 2017).

Existen algunos aspectos fundamentales de la complejidad de la violencia y el crimen que aportan información relevante para la selección de las acciones o políticas de prevención social de estos fenómenos. Según Chioda (2017), “La experiencia de la década del 2000 —en particular la segunda mitad de la década, cuando la violencia al parecer aumenta— sugiere que no existe una relación de uno a uno entre (a) crimen y violencia e (b) indicadores estándar de desarrollo social y económico, y que, en su lugar, los vínculos, de existir, están sujetos a un elevado nivel de complejidad”. Esto tiene que ver con el hecho de que en la primera década de 2000 se registraron descensos significativos en la pobreza (más de 80 millones de personas en LAC superaron la línea de pobreza moderada entre 2003 y 2012) y en la desigualdad en el ingreso (hubo un descenso marcado en el coeficiente de Gini de 14 países de la región), y hubo un aumento simultáneo en la proporción de personas de clase media (de 20% en 2003 a 34% en 2012); sin embargo, los niveles de violencia se mantuvieron constantes o aumentaron en la mayoría de los países latinoamericanos, sobre todo en la segunda parte de la década (Chioda, 2017).

Cada vez más evidencia (Brush, 2007; Pridemore, 2011, Chioda, 2017) sugiere que, si bien las diferencias entre países a nivel de tasa de homicidios son captadas por las diferencias en ingreso y desigualdad en el ingreso, los cambios en el tiempo en un país en particular no son predichos adecuadamente por estas variables. En ALC esta relación se complica por la pobreza; tómesese el caso de los embarazos adolescentes, que son un indicador indirecto de pobreza extrema (BM LAC, 2012). Se han relacionado positivamente con las tasas de homicidio nacionales, “un aumento en la tasa actual de embarazo adolescente se asocia positivamente a un aumento de 0.5-0.6 homicidios adicionales por cada 100,000 habitantes” (Chioda, 2017). Por esto, entre otras razones, es que la prevención del embarazo adolescente es una clara medida de prevención de la violencia y una forma de cortar el ciclo de pobreza de las mujeres. “El embarazo adolescente es relevante desde el punto de vista del desarrollo porque es una manifestación de la falta de oportunidades y porque la maternidad temprana puede tener implicaciones que fomenten círculos viciosos de pobreza entre generaciones, exclusión social y altos costos sociales” (López Calva, 2013).

Según la UNODC (2013), más de 1 millón 560 mil personas murieron asesinadas en la década del 2000, lo que le valió a ALC ser calificada como “la región más violenta del mundo”. Sin embargo, la violencia tiene un carácter territorial y suele estar muy localizada, por lo que es altamente heterogénea entre países, estados y municipios. Por ejemplo, en 2010 Chile tuvo una tasa de homicidios de 3.2, teniendo así una menor incidencia de homicidio que Estados Unidos donde fue de 4.8 (un mínimo histórico para este país que se sostuvo un par de años más); en comparación, México tuvo en el mismo periodo una tasa de 21.85 homicidios.

Sin embargo, estas cifras nacionales también pueden enmascarar parte de la realidad y dar una imagen distorsionada. La tasa de homicidios en México en el 2000 fue de 10.34 y en 2010 de 21.85, como ya mencionamos. En esos mismos años, la tasa de homicidios en Chihuahua fue de 19.2 y de 187.6, respectivamente. En 2010, Ciudad Juárez contribuyó con el 60% de los asesinatos de Chihuahua, con una tasa de 263.2, lo cual representó el 15% de los homicidios en México para ese mismo año. Es por esto que es imprescindible considerar esta manera de comportarse de la violencia y el crimen; el grado de concentración geográfica que imprime considerable heterogeneidad se pierde de vista cuando las cifras se agregan para arrojar datos estatales, nacionales o regionales.

Esta característica hace indispensable que las políticas de prevención sean focalizadas en los territorios y localidades, de tal manera que se consideren las particularidades de los municipios, pero en muchas ocasiones incluso de colonias o barrios y calles específicas, es decir de los micro-territorios en donde acontecen los hechos de violencia, con sus dinámicas y problemáticas particulares.

Este comportamiento característico de la pronunciada concentración geográfica de la violencia urge a comprender los factores determinantes y las redes criminales a nivel local; cuando la información se agrega y se analiza se

pueden desarrollar intervenciones focalizadas, especializadas en “hot spots” o “puntos calientes” que responden a la naturaleza específica del problema. Los Observatorios de la violencia y el delito (p.e. Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá;² Observatorios del Delito desarrollados por el Instituto CISALVA;³ Observatorio de Seguridad Ciudadana, Córdoba, Argentina⁴ Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, en Quito, Ecuador;⁵ entre otros) son una herramienta que permite agregar información, sistematizarla y evaluarla para el desarrollo oportuno de acciones que consideren la complejidad de los fenómenos de la violencia y la delincuencia, a veces con precisión quirúrgica.

Otro rasgo distintivo de la violencia y la criminalidad, considerado por los criminólogos como uno de los hallazgos más consistentes, dada su regularidad empírica, es la relación curvilínea que existe entre la edad y los delitos cometidos por los infractores. En criminología se conoce como la “curva edad-delito”. Ésta es unimodal, es decir, no varía a través de una amplia gama de factores sociales y culturales, tiempo, lugar, individuos, género y tipo de delitos (ver más adelante ‘crímenes violentos’). (Hirschi y Gottfredson, 1983).

La forma general de la curva aumenta cuando inicia la adolescencia, llega a su punto máximo en la adolescencia tardía y adultez temprana (15 a 20 años), y rápidamente declina durante la adultez, como se muestra en la Gráfica 1. Los hallazgos también muestran que la curva edad-delito alcanza su pico más tarde para los crímenes violentos (como el homicidio), en comparación con otros delitos (Greenberg, 1985). Este comportamiento curvilíneo tiene profundas implicaciones para las consideraciones metodológicas, teóricas y prácticas, tanto en la criminología como en la prevención social y comunitaria de la violencia y el delito, que deben considerarse para el desarrollo de una política pública.

Estas tendencias podemos verlas en el comportamiento de la tasa de homicidios que señala la UNODC para ALC, donde entre adolescentes de 10 a 14 años es de 2.8, aumentando más de diez veces entre adolescentes de 15 a 19 años, que es de 31.1, y alcanzando su máximo de 48.2 entre personas de 20 a 24 años; comportamiento que cumple lo previamente descrito para la curva edad-delito.

Otro patrón de la violencia es que es ejercida por y afecta desproporcionadamente a los hombres jóvenes, quienes son al menos 10 veces más propensos que las mujeres de su edad a ser asesinados. Las tasas de homicidio entre hombres jóvenes de 10-14 años es de 4.2, de 15-19 años es de 56.0 y para los de 20-24 años es de 92.4; son el doble que entre la población en general, para sus respectivos grupos etarios (Chioda, 2017). Esta evidencia enseña que deben ser un objetivo esencial

² <http://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Seguridad/Observatorio-de-Seguridad>

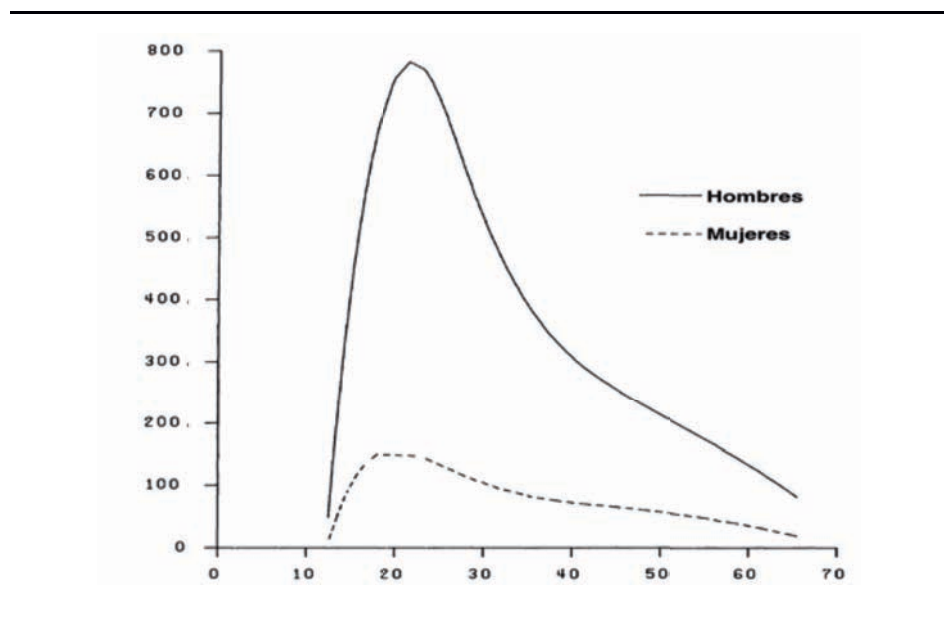
³ <http://prevencionviolencia.univalle.edu.co/observatorios/observatorios.html>

⁴ <http://www.seguridadciudadana.info/institucional>

⁵ <http://omsc.quito.gob.ec>

para cualquier política que apunte a la prevención de la violencia homicida, dado que “cerca de 95% de los homicidas a nivel global son hombres, un porcentaje más o menos constante de país a país y entre regiones, independientemente de la tipología de homicidio o el arma empleada” (UNODC, 2013, p.13).

Gráfica 1
Curva Edad-Delito. Modificado de Hirschi y Gottfredson (1983)
Tasa por 100,000 habitantes vs. Edad



Según la curva edad-delito, hay una gran proporción de individuos que al transitar por la adolescencia y adultez temprana incurrir en actividades criminales, pero la mayoría de ellos se aleja de la comisión de ilícitos, esto distingue entre ‘criminales crónicos’ de aquellos que lo hicieron en ese momento de la vida donde los factores causales pueden ser específicos a este período de desarrollo. Según diversos investigadores, sólo una pequeña proporción de individuos, entre 5 y 15%, es responsable de más del 75% de los delitos cometidos y del comportamiento agresivo (Farrington y West, 1993; Garrido y Morales, 2007), lo cual debería considerarse tanto para la investigación sobre las causas del delito como para las políticas de prevención resultantes para ambos grupos de individuos.

Según Chioda (2017) “La criminalidad es persistente: la tasa de criminalidad de hoy es un fuerte predictor de la de mañana. El delito también es contagioso.” (p. 16). Según la investigadora, en ALC un homicidio en un lugar y año dado

(todas las demás variables permaneciendo constantes), predice 0.66 homicidios adicionales el año siguiente. Esta constancia en el tiempo no es solo una característica de las estadísticas de homicidio a nivel nacional, también se observa a nivel local y para diferentes tipos de delito. “La persistencia es aún mayor a nivel municipal en Brasil y México, con un homicidio adicional en un año prediciendo 0.64 y 0.80 de homicidios adicionales al año siguiente, respectivamente” (p. 16).

Apenas mirado desde el ángulo del homicidio violento, una entre muchas de las violencias, queda claro que la complejidad de los fenómenos exige un amplio marco de acción a las políticas preventivas. Según la evidencia hasta aquí presentada, los principales grupos de alto riesgo serían los hombres adolescentes y los jóvenes adultos. Sin embargo, también es claro que nunca es demasiado temprano o demasiado tarde para la aplicación de políticas preventivas; las conductas antisociales en las que incurren los hombres jóvenes no se gestan y tienen su origen en esa etapa de desarrollo *per se*, existe una serie de factores precursores (de riesgo –individuales, familiares–), detonadores (amenazas –contexto social, económico, de desarrollo–), y de contención y respuesta (resiliencia) de la violencia y la delincuencia que nos obliga a analizar a cabalidad todos los posibles enfoques preventivos.

Las intervenciones más tempranas son más costo-efectivas que las más tardías, pero nunca es demasiado tarde para implementar estrategias que modifiquen la conducta delictiva o violenta y la reincidencia de personas en conflicto con la ley.

En el mundo hay varias iniciativas de prevención, algunas que tienen décadas funcionando a nivel local o internacional, como veremos enseguida.

Foro Europeo para la Seguridad Urbana⁶

EFUS (por sus siglas en inglés) fue fundado en 1987 bajo el auspicio del Consejo de Europa. Es la única red europea de autoridades regionales y locales dedicadas a la seguridad, formada por más de 250 autoridades regionales de 16 países; Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan el tema de prevención y seguridad y Universidades.

Los valores fundantes y principios de EFUS se reúnen en el Manifiesto de Aubervilliers y Saint-Denis: Seguridad, Democracia y Ciudades (2012). A través de su adopción, las autoridades locales de toda Europa se niegan a abordar las cuestiones de seguridad como crisis de última hora y “privilegian la prevención para garantizar que la seguridad sea un elemento básico en la calidad de la vida urbana y un derecho fundamental para las generaciones futuras”, siendo esta una “opción racional, estratégica y rentable”. Exigen la promoción de políticas a largo plazo y que la participación ciudadana en la formulación de políticas de seguridad sea universalmente promovida. La sociedad civil debe desempeñar un

⁶ <https://efus.eu/en/>

papel en todas las etapas del proceso de formulación de políticas, desde la concepción hasta la aplicación y la evaluación. En particular, reclaman la participación plena de los jóvenes que son “a menudo estigmatizados y víctimas de la violencia”. Las ciudades también declaran que “la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad sexual debe ser sistemática y constante”.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (ICPC/CIPC)⁷

El CIPC fue creado en 1994 como respuesta a los pedidos de autoridades locales, gobiernos y entidades de las Naciones Unidas vinculadas a la prevención del delito para promover acciones concretas. La misión del CIPC es promover sociedades y comunidades más seguras y saludables, a través de la implementación de iniciativas y programas estratégicos basados en la evidencia, cuyo objetivo es reducir y prevenir la delincuencia y la victimización; y apoyar las normas y estándares internacionales, en particular las directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención de la criminalidad (1995 y 2002). Éstas fomentan en los países, ciudades e instituciones la inversión en la prevención antes que la promoción de medidas típicas de la justicia penal de orden represivo y de control, que suelen ser más costosas para la población y para los Estados.

El CIPC forma parte de la red de Instituciones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (CCPCJ, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas. La CCPCJ, actúa como principal órgano normativo de la ONU en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal; funciona como órgano rector de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y aprueba el presupuesto del Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal, que proporciona recursos para asistencia técnica en las materias referidas.

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile⁸

El CESC es probablemente el centro de estudios latinoamericano con más prestigio en materia de políticas públicas en torno a la prevención y la seguridad ciudadana. Ha llevado a cabo, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con la Open Society Foundations (OSF) dos concursos (2011 y 2014) de Buenas Prácticas de prevención social y comunitaria de la violencia y el delito para América Latina.

⁷ <http://www.crime-prevention-intl.org>

⁸ https://www.cesc.uchile.cl/link_03_altus.html

Cuenta además con el Proyecto de Fortalecimiento de Programas de Prevención Comunitaria del Delito, conocido como Proyecto “+ Comunidad +Prevención”, con el que busca responder a la necesidad de respuestas efectivas ante el incremento del temor y la violencia, para lo cual contribuye a fortalecer las capacidades de quienes diseñan y ejecutan programas de seguridad ciudadana en diversos países de América Latina.

*Programa Beccaria, Unión Europea*⁹

Este programa nace a partir del interés de la Comisión Europea para lograr un mejor y más productivo intercambio entre los miembros de la Unión Europea (UE) del conocimiento generado sobre prevención del delito. La misión del programa auspiciado por el Programa de Prevención y Lucha contra el Crimen de la Dirección General de Asuntos Interiores de la UE es identificar, estructurar, recoger, procesar, intercambiar, transferir, proporcionar y utilizar conocimientos basados en evidencia en la prevención de la delincuencia europea, a través de las siguientes estrategias: el desarrollo de una red de referencia electrónica; la recopilación de una colección electrónica sobre conocimiento de prevención del delito internacionalmente irrefutable basado en evidencia; la promoción de la formación de funcionarios (programa de formación continua y curso de maestría en prevención del delito); y la celebración de simposio de expertos a nivel mundial en materia de prevención de la violencia y el delito. El propósito es lograr en el largo plazo un enfoque europeo común para planificar, ejecutar y evaluar proyectos de prevención del delito.

IV. La prevención de la violencia y la delincuencia, vista desde el paradigma democrático de la seguridad ciudadana

Desde este paradigma, la seguridad es una construcción entre ciudadanía y gobierno, en contraposición a la perspectiva tradicional, donde aquélla se entiende solo como una atribución gubernamental (paradigma de la seguridad pública) (Estrada, L., 2013).

A diferencia del modelo tradicional de la seguridad pública, para la seguridad ciudadana el centro de su acción es fundamentalmente el ciudadano y no sólo el orden público. Para este modelo democrático, existe una preocupación por la calidad de vida de la ciudadanía, pues la seguridad es entendida como un derecho humano (OEA, 2009; ONU-Habitat, 2009).

La seguridad no equivale a la simple ausencia del delito y la violencia sino al alcance del bienestar y el libre ejercicio de derechos de todos los ciudadanos.

⁹ <http://www.beccaria.de>

Por ello, la reacción o respuesta rápida a las manifestaciones de violencia y delincuencia no constituyen el centro de la gestión, sino la acción coordinada entre ciudadanos, policías e instancias de desarrollo social y urbano para identificar, con base en la información existente (inteligencia), puntos de riesgo e incidencia para dar forma a iniciativas de colaboración y corresponsabilidad que eviten la comisión de delitos y la ruptura de la convivencia armónica.

La gestión o construcción de la seguridad requiere de la participación ciudadana y ésta a su vez requiere de una apertura institucional que impulse la transparencia y la descentralización en la toma de decisiones, incorporando lo que los ciudadanos consideren prioritario resolver a partir de sus propias necesidades cotidianas.

Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, la prevención de la violencia y el delito requiere de y a la vez impulsa la movilización y el compromiso de la comunidad en el ámbito local, como medio para subsanar los espacios y condiciones donde germinan el delito y la violencia. Se parte de que es justamente en las escalas territoriales micro (colonias y barrios), donde se puede y se debe buscar la asociatividad entre autoridades y comunidad, a fin de llenar los vacíos sociales que propician la fractura de las relaciones y la recurrencia de altos niveles de socialización problemática (Beliz, 2012).

Este enfoque de prevención implica trascender la visión arcaica que restringe la participación de la ciudadanía a la denuncia y sobre todo la posiciona como objeto pasivo receptor o depositario de acciones de gobierno (asistencialismo). En cambio, reposiciona su rol como sujetos activos coproductores y corresponsables de su propia seguridad, a partir de su involucramiento directo en el diseño, el desarrollo y la evaluación de las políticas públicas en la materia (Abad, 2006).

Al fortalecer esta manera de gestionar la seguridad, otras plataformas conceptuales transversales como la rendición de cuentas, el enfoque de género, el desarrollo humano y la territorialidad de la política, con base en necesidades locales y sectoriales, se convierten en principios de actuación que engrosan un espacio más amplio de gobernabilidad democrática, lo que a su vez tiende a disminuir la desconfianza entre ciudadanos e instituciones de gobierno (OEA, 2009).

La multifactorialidad y multicausalidad de la violencia y la delincuencia representan el mayor desafío y a la vez el principal foco de atención, por lo que su abordaje requiere de una respuesta interdisciplinaria, sustentada en un proceso de institucionalización que potencie y le dé certeza normativa, programática y recursos a la política, a la vez que garantice su consistencia, sostenibilidad e impacto en el largo plazo (OEA, 2009).

Es por ello que resulta indispensable garantizar que el entramado institucional público incluya unidades que coordinen la política transversal de prevención, que operen con principios de verdadera movilidad social (y un muy potente componente de participación); integralidad (enfoques multidisciplinarios); diferenciación (pensando en los diversos grupos de población y sectores que son clave dependiendo del perfil territorial); y focalización (que atienda a los mismos suje-

tos a partir de distintas estrategias) pero que además opere a partir de la gestión efectiva de servicios públicos (Abad, 2006; Beliz, 2012; PNUD, 2013).

En tal sentido, se requiere que esta área cuente con atribuciones que verdaderamente incidan en la toma de decisiones; es decir, que sus opiniones cuenten para la proyección de enfoques y soluciones a nivel local (municipal) y cuya acumulación de experiencia y conocimiento sirva para orientar los procesos técnicos, políticos y metodológicos en la materia y con ello lograr la verdadera transversalización de la política de prevención. Ello implica, por ejemplo, un involucramiento directo de la policía en estrategias de inteligencia preventiva.

Lo anterior exige incorporar dos elementos sustantivos cuyo valor estratégico normalmente se relega o margina: a) el acopio y uso estratégico de la información y b) la inter-institucionalización de todos los procesos y actividades. Las prácticas internacionales exitosas y/o prometedoras han demostrado que la recopilación, sistematización y explotación oportuna de la información son procesos imprescindibles para desarrollar una política efectiva de prevención (Dammert, 2008). “[...] los problemas de la política de seguridad son: la falta de información y evidencia relevante en el momento adecuado, para la toma de decisiones y el diseño de políticas [...]. Para superar el obstáculo se ha propuesto la creación del Centro Estratégico de Análisis del Delito” (Basombrío, 2013, pp. 140-141).

El impacto positivo que genera el uso adecuado de la información tiene que ver con varios momentos del proceso: a) recopilación de información, b) sistematización y c) evaluación. Una política de prevención cuyas acciones no estén sustentadas en la explotación efectiva de información estratégica difícilmente podrá competir con la complejidad y profundidad que exhiben los fenómenos sociales de la violencia y la delincuencia (Dammert, 2008; Beliz, 2012; Basombrío, 2013).

Por otro lado, la inter-institucionalización de la política de prevención como acción estratégica para articular y transversalizar los objetivos y métodos de las distintas instancias y programas sociales de la localidad (municipio), debe ser visto como un proceso crítico para aprovechar los recursos, las redes de comunicación y la coordinación operativa (en terreno) que éstas poseen a fin de focalizar esfuerzos en sectores y factores de riesgo determinantes.

La complementariedad de conocimientos y experiencia acumulada, así como las facultades y capacidades instaladas que poseen las distintas instancias públicas de los gobiernos municipales deben ser entendidas, no solamente como un valor agregado, sino como un insumo básico para la instrumentación de la política de prevención.

Respecto al plano de las intervenciones específicas, en el marco internacional las prácticas basadas en evidencia muestran que el tratamiento del fenómeno de la violencia a partir de un paradigma de salud pública, permite atender los factores multicausales y multidimensionales que producen o se asocian a la violencia (Mercy, 1993). A mayor cantidad de factores presentes en un momento y lugar dado, mayor la probabilidad de que la violencia aparezca. Desde esta perspectiva, las intervenciones se centran en minimizar las probabilidades de su ocu-

rrencia a través de la identificación de los factores de riesgo o precursores que la producirían; siendo estos de índole individual, familiar, social y contextual.

Los enfoques que adopte la política de prevención deben atender los grupos prioritarios o sectores estratégicos que se ha probado generan los mayores y mejores resultados a corto, mediano y largo plazo, y que son: familia, infancia y adolescencia, juventudes, escuelas y mujeres.

La razón para atender a estos sectores estratégicos está fundada nuevamente en la noción de riesgo y los factores que favorecen la aparición de diferentes problemas y su extraordinaria trascendencia en lo concerniente a su prevención. Esta perspectiva se ha trasladado al ámbito de la infancia y la adolescencia, como etapas de la vida donde la tarea preventiva cobra su sentido natural. Durante la niñez, y fundamentalmente durante la adolescencia, aparecen y se consolidan patrones de comportamiento de gran trascendencia para la salud del resto de la vida. Una buena parte de los problemas de la adolescencia comienzan en la infancia. Así mismo, algunos problemas en la vida adulta tienen su génesis durante la adolescencia. De esta forma, la necesidad de intervención temprana parece obvia (ONU-Habitat, 2009).

La experiencia internacional muestra que no hay intervención exitosa en las juventudes que no los involucre activamente en el diseño e implementación de programas preventivos; de ahí la relevancia de los diagnósticos participativos. Este aspecto de la participación activa de las juventudes cobra especial relevancia dado el grado de discriminación y estigmatización de la que es sujeto este grupo de población; su papel proactivo les brinda la oportunidad de resignificar su rol en la comunidad. Es importante recalcar que este sector de la población en la región constituye el grupo mayormente vinculado a la violencia (sobre todo la violencia letal), ya sea como víctimas o como victimarios, como se ha mencionado anteriormente (Abad, 2006).

La experiencia que tienen las mujeres sobre las violencias es poco conocida; las razones están asociadas a menudo a la vergüenza, la soledad y el miedo. En nuestra cultura machista existe una normalización de la violencia contra la mujer, sobre todo en ámbitos privados. Muchas intervenciones exitosas concluyen que un contexto social seguro para una mujer lo hace más seguro también para el resto de la población. De ello se desprende la necesidad de intervenir las familias; urge evitar la normalización de la violencia contra la mujer y la consecuente violencia familiar; ser víctima o testigo de este tipo de violencia alimenta la propensión criminógena y promueve la violencia en futuras relaciones, dentro o fuera del ámbito familiar (ONU-Habitat, 2009).

Más allá de la complejidad, la evidencia disponible deja muy en claro que los enfoques preventivos a largo plazo pueden comenzar incluso desde antes del nacimiento con resultados exitosos en la adolescencia y adultez, pero también existen políticas eficaces de corto plazo.

En el siguiente capítulo abundaremos sobre México, pero aquí queremos destacar que diversos cambios recientes normativos y programáticos a favor de la prevención de la violencia y la delincuencia constituyeron ciertamente un avance que incluyeron al país en diversos foros y circuitos que colocan a ésta en el centro

de las estrategias para resolver los problemas de inseguridad. Sin embargo, en los hechos el Gobierno Federal y la gran mayoría de los estatales y municipales han mostrado su desdén, optando sistemáticamente por el empoderamiento del enfoque del control por la vía de uso de la fuerza y el castigo penal.

A pesar de esto, en el país han existido iniciativas que han logrado implementar acciones de prevención que incluyen el trabajo con las comunidades y que han obtenido resultados. Muy pocas de ellas han sido sistematizadas y mucho menos evaluadas. La mayoría de estas presentan como ‘resultados de las intervenciones’ materiales probatorios de ‘procesos o gestión’, cual es el caso de listas de asistencia a actividades, fotos de talleres, reuniones o eventos con población beneficiaria. Dado el manejo de los recursos, las intervenciones no duran siquiera un año, muchas veces comenzando en agosto o septiembre para entregar “resultados” el 1º de diciembre y así recibir el último recurso del proyecto. Si a esto le sumamos los cambios en las administraciones de los gobiernos locales, todo opera en contra de la continuidad de las acciones preventivas, anulando así cualquier posibilidad de consolidación.

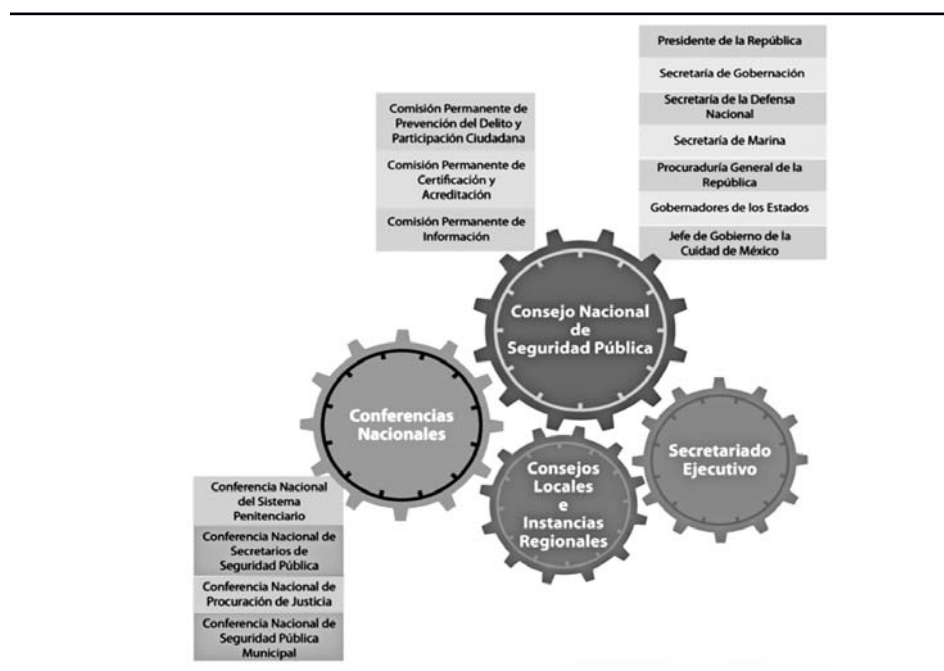
La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana publicaron el reporte “Análisis de casos de once organizaciones de la sociedad civil. Se trata de un ejercicio de sistematización de buenas prácticas de prevención del delito y la violencia” que estudia intervenciones del Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC), mismo que inició en febrero de 2012, en el marco del Pilar IV de la Iniciativa Mérida. En la publicación se destacan seis organizaciones de la sociedad civil con buenas prácticas: 1. Centro de Asesoría y Promoción Juvenil A.C. (CASA) en Ciudad Juárez; 2. Centro Juvenil de Promoción Integral, AC. (CEJUV) en la Ciudad de México; 3. Centros de Prevención Comunitaria Reintegrada I.A.P. en la Ciudad de México; Fundación Comunitaria de la Frontera Norte, A.C. (FCFN) en Ciudad Juárez; 5. Machincuepa, Circo Social A.C. en Acapulco; y 6. Servicios de Juventud A.C. (SERAJ) en Ciudad de México. También se presentan cinco prácticas promisorias: 1. Centro de Arte y Cultura, Circo Volador A.C. en Querétaro; 2. CreeSer, I.A.P. en Monterrey; 3. El Nodo, Centro de Creación Urbana A.C. en Saltillo; 4. Fondo para Niños de México (FpNM) en Chiapas; y 5. Red de Cohesión y Participación Social 1, 2, 3 por Mí y Mi Comunidad, A.C. en Chihuahua.

V. La prevención de la violencia y la delincuencia en México: normas, programas y dineros

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluye las bases normativas de la prevención del delito, en el marco de la función de la seguridad pública (DOF 24/02/2017). El mismo artículo prevé que el Sis-

tema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) será el encargado de la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos y determinará la participación de la comunidad que coadyuvará en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública. La norma reglamentaria del artículo citado se denomina Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), andamiaje institucional cuya instancia superior es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, Figura 1.

Figura 1
Esquema de integración y funcionamiento del
Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2016).



El artículo 2º de esta ley incluye la prevención especial y general de los delitos, en el marco de la seguridad pública (DOF 17/06/2016).

En enero de 2012 se promulgó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD), misma que establece las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, la Ciudad de México y los Municipios en la materia, bajo el paraguas del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Su artículo 2º dispone que “La prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan” (DOF 24/01/2012).

Esta última norma establece que las instancias de coordinación de la prevención en México son:

- El Consejo Nacional de Seguridad Pública que es “la máxima instancia para la coordinación y definición para la política de prevención social de la violencia y la delincuencia”.
- El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que elaborará las propuestas de contenido del Programa nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, el cual participará en la elaboración del programa referido, entre otras funciones.
- La Comisión permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, la cual ayudará al Secretariado Ejecutivo “en el seguimiento del cumplimiento de los programas generales, especiales e institucionales de las dependencias” asociados a la materia.

Es importante destacar que la LGPSDV no desarrolla las funciones policiales asociadas a la prevención.

Además, existe la Comisión Intersecretarial en la materia, la cual tiene carácter permanente, coordina a las dependencias del gobierno del gobierno federal, es presidida por la Secretaría de Gobernación e incluye a todas las secretarías de estado.

De la LGPSVD se desprendió el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y el Delito (PNPSVD) 2014-2018 (DOF 15/02/2016). La Subsecretaría de Prevención Social y Participación Ciudadana de la SEGOB se ha encargado de monitorear el cumplimiento de los objetivos planteados mediante la gestión, administración y, hasta 2016, la coordinación del subsidio federal de dicho Programa.

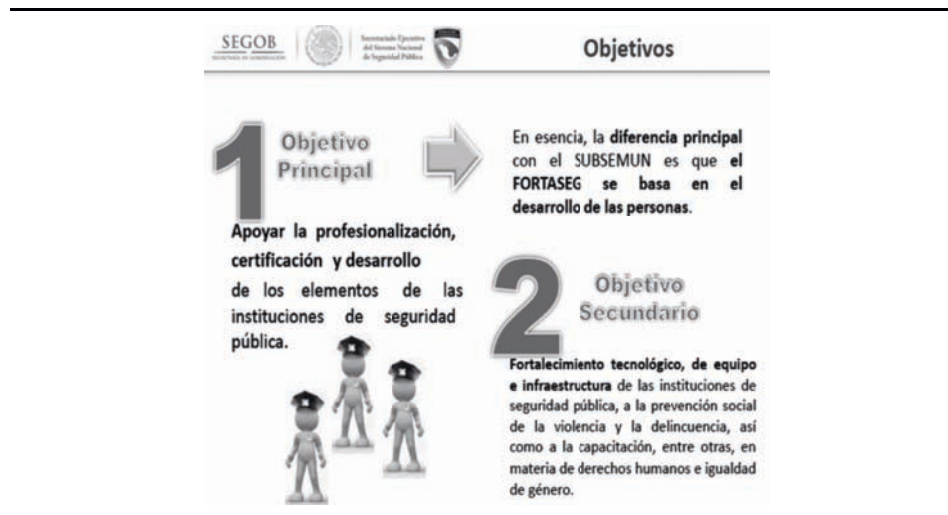
Programas: SUBSEMUN y FORTASEG

El Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) nació en el 2008 con el fin de profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública, mejorar la infraestructura de las corporaciones policiales y apoyar el nuevo modelo de actuación policial, cuya base radica en la prevención del delito mediante la investigación, el análisis de la información, la operación por objetivos y la participación activa de la sociedad en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal con el mayor Índice de Criminalidad Compuesto (ICC)¹⁰ (notacefp/017/2008, Cámara de Diputados).

¹⁰ Acuerdo 01/2008 de la SSP que establece las bases para la elegibilidad de la asignación de recursos del SUBSEMUN, (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2008).

La última información a la que se tiene acceso desde la página Web del Secretariado Ejecutivo del SNSP es del 7 de julio de 2016 y no se presenta ningún informe de evaluación o de rendición de cuentas del subsidio, si bien pueden encontrarse en Internet las evaluaciones llevadas a cabo por la UNAM en 2011, por la Auditoría Superior de la Federación en 2011 y por el CIDE en 2013 y 2014. Ninguna de las anteriores es una evaluación de impacto. La imposibilidad para realizar una evaluación de impacto se debe, en primera instancia, a la forma en la que fue diseñado el programa originalmente y, en segundo lugar, a que los objetivos y las actividades de la matriz de indicadores de resultados fue cambiando año con año, por lo que no existe compatibilidad que permita verificar con certeza en que aspectos se tuvo impacto.

Figura 2
Objetivos del FORTASEG y diferencia con SUBSEMUN



Fuente: Ejes Estratégicos y Programas con Prioridad Nacional, SESNSP, 2016, p. 6).

En el Informe General de la Cuenta Pública 2015, aparece el subsidio de SUBSEMUN en el punto 4.2.3.2., como uno de los “recursos no entregados a los ejecutores, que permanecen en cuentas administradas por las secretarías de finanzas o similares, sin la suficiente transparencia de su manejo”, reteniendo el dinero en las cuentas y habiendo además subejercicio generalizado en todos los municipios que reciben el subsidio.

El SUBSEMUN funcionó en paralelo al Subsidio para la Policía Acreditada (SPA) hasta el 2015, el primero siendo dirigido a 280 municipios y demarcaciones beneficiarias y el segundo a las 32 entidades federativas. A partir del 2016

Tabla 1
Recursos del Subsidio para FORTASEG 2016

Programa con Prioridad Nacional FORTASEG	Recurso autorizado	Recurso convenido en mdp¹⁰	Porcentaje del recurso convenido	Recurso ministrado	Porcentaje del recurso convenido	Recurso Ejercidos (31-12-16)	Porcentaje del recurso convenido	Porcentaje del recurso ministrado
Total de FORTASEG	5,952.7	5,873		5,697.5		4,228.7	72%	74.2%
- Gastos de operación del subsidio	78.3*							
- Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial		3,046.6	51.9%			2,206.4	72.4%	52.2%
- Desarrollo, profesionalización y certificación policial		1,438.4	24.5%			1,048.4	72.9%	24.8%
- Implementación y desarrollo del Sistema de Justicia Penal y sistemas complementarios		1,178.6	20.1%			878.5	74.5%	20.8%
- Desarrollo de capacidades en las instituciones locales para el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana en temas de seguridad pública		134.3	2.3%			51.1	38.0%	1.2%
- Sistema nacional de información para la seguridad pública		44.5	0.8%			33.3	74.8%	0.8%
- Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas		30.5	0.5%			11.0	36.0%	0.3%-

¹⁰ Hay 1.4 mdp que no se convinieron y que tampoco se reportan como parte de los gastos de operación del subsidio.
Fuente: Elaboración propia con los datos del Informe de Resultados del FORTASEG 2016.

SOCIEDAD, VALORES Y DESARROLLO

se fusionaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación para conformar un nuevo subsidio que permitiera buscar una mayor efectividad en la aplicación de los recursos, integrándose el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG). Éste es un subsidio que se otorga a los municipios o, en su caso, a los estados que ejercen la función de seguridad pública en lugar de los municipios o coordinados con éstos, para el fortalecimiento en materia de seguridad. Como se muestra en la Figura 2, la principal diferencia con SUBSEMUN es que el FORTASEG busca centrarse en el “desarrollo de las personas”. Su objetivo primario es apoyar la profesionalización y certificación policial de los elementos de las instituciones de seguridad pública y la implementación y desarrollo del sistema de justicia penal, apoyándose en la adquisición de tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo para la función policial, para con ello cumplir el objetivo secundario que incluye la formación del sistema nacional de información para la seguridad pública, el sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas, y el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia.

El “Informe de resultados de FORTASEG 2016” (SESNSP, 2016), sin embargo, reporta que de los 5,873 mdp¹¹ convenidos para los municipios y demarcaciones, el 51.9% de los recursos (3,046.6 mdp) fueron destinados para tecnologías, infraestructura y equipamiento; 24.5% (1,438.4 mdp) para desarrollo, profesionalización y certificación policial y únicamente el 2.3% (134.3 mdp) para el desarrollo de capacidades en las instituciones locales para el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia, con participación ciudadana en temas de seguridad pública. Durante la segunda ministración, hubo un 2.9% (175.5 mdp) de los recursos convenidos que no se adjudicaron a seis municipios por incumplimiento de las obligaciones establecidas en los lineamientos vigentes del FORTASEG, lo cual implicó que los recursos ministrados totales ascendieran a 5,697.5 mdp. Del total de recursos ministrados, al 31 de diciembre de 2016 se habían ejercido únicamente 4,228.7 mdp, lo que representa el 74.2% del recurso ministrado y el 72% del recurso convenido (Tabla 1).

Para la prevención social de la violencia se ejerció únicamente el 38% del recurso convenido que sólo representa el 1.2% del recurso ejercido del FORTASEG, cuando supuestamente es considerado uno de los programas de prioridad nacional, como se muestra en la Figura 3 (SESNSP, 2015). Si bien el reporte se denomina “Informe de resultados del FORTASEG 2016”, los únicos indicadores que se muestran son: 1. Ministración de recursos y 2. Avance en el ejercicio de los recursos. Pero no se encuentran resultados en estricto sentido ni evidencias que soporten afirmaciones tales como las siguientes:

¹¹ mdp = millones de pesos

- En Huejutla de Reyes, Hidalgo se reporta una disminución del 47% de los casos de violencia escolar.
- 256 de 308 beneficiarios hicieron entrega de informe de resultados.
- En Metepec, Estado de México se creó el Centro de Mediación Comunitaria, donde se brindó atención a 105 casos.

Podría suponerse que la evidencia se presentaría en los Anexos, nombrados en el índice, pero no existe tal apartado en el informe.

A la fecha, es el único subsidio federal que contempla la prevención social de la violencia y la delincuencia, siendo que el presidente Enrique Peña Nieto había considerado a la misma entre las principales estrategias de seguridad, determinante “para construir juntos un país en paz” (Redacción Aristegui Noticias, 12 de febrero de 2013).

Figura 3
Prioridades de Seguridad. Programas de Prioridad Nacional



Fuente: Ejes Estratégicos y Programas con Prioridad Nacional, SESNSP, 2016, p. 3.

PRONAPRED

El Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED), coordinado por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana-

SOCIEDAD, VALORES Y DESARROLLO

na de la Secretaría de Gobernación, representó el primer subsidio federal en la materia encaminado exclusivamente a impactar en esta materia en sitios estratégicos (polígonos) a nivel nacional.

El Programa empezó a operar durante 2013 con un presupuesto de 2,500 mdp, mismo que se mantuvo en proporción similar hasta 2015, cuando el entonces titular de la Subsecretaría anunció un recorte del casi 30%; desde ese momento muchos previeron la muerte del programa y no solo del subsidio. En el “Catálogo de programas, fondos y subsidios para entidades federativas 2016”, ya no aparece como programa, al tiempo que el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 eliminó el subsidio federal etiquetado como Programa Nacional de Prevención del Delito.

Si bien la intención con la que nació el PRONAPRED era la correcta, convertirse en una estrategia sustantiva de seguridad, también es cierto que desde ese mismo momento enfrentó diversos retos y vicisitudes que impidieron que su implementación a nivel local produjera resultados e impacto costo-efectivo, así demostrado con evidencia suficiente, entre otros, por México Evalúa (2014 y 2015), el CIDE (Arango, 2013; Arango, 2014) y la UNAM (2011).

El Secretariado Ejecutivo, a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, en coordinación con la Subsecretaría de Prevención, llevaron a cabo algunos “Diagnósticos Participativos”. La intención era conocer a nivel local los problemas que afectan a la sociedad en materia de violencia y delincuencia. Las diferencias metodológicas con las que se llevaron a cabo estos diagnósticos no permitieron generar una base de información que pudiera homologarse para generar un catálogo de intervenciones *ad hoc* para los diagnósticos arrojados.

A la fecha, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana se ha quedado sin el subsidio que fundó su creación en el presente sexenio, aunque sigue coordinando el PNPSVD, que no ha desaparecido. Lo cierto es que la eliminación del subsidio del PRONAPRED obstruye los escenarios para la concreción efectiva y sostenible de esa política en los planos local y municipal.

En febrero de 2017 el subsecretario en funciones presentó 10 proyectos prioritarios (SEGOB, 9/02/2017) en los que se concentrarían los esfuerzos, capacidades y recursos de todas las dependencias y entidades que integran la Comisión Intersecretarial. Presentamos sendas solicitudes de acceso a la información y la respuesta recibida hasta el 7 de agosto del mismo año no contiene la evidencia solicitada.

Existen un sinnúmero de instancias, comisiones, subsecretarías, consejos, entre otros, establecidos en las diversas leyes, que incluyen tareas en materia de prevención de la violencia y el delito, y que deben coordinarse para la elaboración de políticas públicas, programas, estrategias y acciones. Algunas de las más importantes se nombran a continuación: el Consejo Nacional de Seguridad Pública; el Comisionado Nacional de Seguridad; el Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública; el Centro Nacional de Prevención del Delito y

Participación Ciudadana; la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; la Subsecretaría de Prevención del Delito y Participación Ciudadana; la Dirección de Planeación Estratégica para la Prevención Social y la Dirección General de Participación Ciudadana para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Esta revisión apenas panorámica enseña, por un lado, la subvaloración de la política pública de prevención, desde el punto de vista del apoyo presupuestal suficiente para garantizar su sostenibilidad y, por el otro, la proliferación de un entramado burocrático disperso y fragmentado que, al hacer responsables a múltiples autoridades, a la vez no garantiza la rendición de cuentas efectiva de ninguna de ellas, no al menos en lo que a impacto se refiere.

Existen indicios suficientes para afirmar que se reproduce la proliferación de autoridades responsables de la prevención del delito y la violencia en los ámbitos estatal y municipal a lo largo del país, sin que ello implique aún la consolidación de políticas públicas sujetas a evaluación.

VI. Breve sistematización de enfoques y proyectos que merecen amplio consenso internacional

La OMS en su informe mundial sobre salud y violencia (2003) refiere que “Es posible prevenir la violencia y disminuir sus efectos, de la misma manera [...] que las enfermedades infecciosas [...]. Es posible cambiar los factores que contribuyen a producir respuestas violentas, ya sea las dependientes de la actitud y el comportamiento o las relacionadas con situaciones sociales, económicas, políticas y culturales más amplias.”

Cuando algún problema de salud u otro fenómeno, se enfoca desde la salud pública, la perspectiva debe ser interdisciplinaria y basarse en datos científicos, es decir, en evidencia (Mercy, J.A., et al, 1993). La salud pública extrae conocimientos de muchas disciplinas, entre ellas la medicina, la epidemiología, la sociología, la psicología, la criminología, la pedagogía y la economía. Esto ha permitido que este enfoque sea innovador y receptivo con respecto a una amplia variedad de enfermedades, padecimientos y fenómenos sociales.

La salud pública se caracteriza sobre todo por la importancia que concede a la prevención, y en vez de aceptar que la violencia existe, o solamente reaccionar ante ella, su punto de partida es la sólida convicción de que el comportamiento violento y sus consecuencias son prevenibles. Para ello, su enfoque hace hincapié en la acción colectiva y en que la cooperación de sectores diversos como los de la salud, la educación, los servicios sociales, la justicia y la política, son necesarias para resolver problemas.

Las intervenciones de salud pública se clasifican tradicionalmente en tres niveles de prevención:

- Prevención primaria o universal: intervenciones dirigidas a prevenir la violencia antes de que ocurra.
- Prevención secundaria o seleccionada: son medidas centradas en las respuestas más inmediatas cuando alguna persona o grupo de personas han estado expuestas a la violencia o el delito, o de aquellas personas que, por la presencia de factores precursores o detonadores, se encuentran en riesgo de cometer actos violentos, antisociales o incurrir en ilícitos.
- Prevención terciaria o indicada: son intervenciones centradas en la atención a largo plazo con posterioridad a los actos violentos o criminales, como la rehabilitación de las víctimas y la reintegración social de los victimarios u ofensores.

La OMS recomienda privilegiar las inversiones en prevención antes que en el tratamiento o rehabilitación de las consecuencias de la violencia (2003). Una inversión constante, pero mucho más modesta en prevención, puede generar beneficios mucho más significativos, relevantes y duraderos que los tratamientos a las víctimas y las medidas represivas para los ofensores (Krug, et. al., 2003). En este sentido una intervención temprana siempre es mejor que una tardía.

La Tabla 2 muestra algunos ejemplos de intervenciones de la violencia y la delincuencia que han mostrado ser efectivas y cuentan con evidencia de ello. No todas son prácticas que tengan su símil o réplica en ALC, pero algunas cuentan ya con aplicaciones piloto adaptadas a las condiciones locales. Todas las iniciativas que se presentan fueron tomadas de compendios de buenas prácticas con evidencia en sus resultados e impacto (UNODC, sin año; Mihalic, et. al, 2001; CAF, 2014; Abad, 2006; Abad y Gómez, 2008; CIPC, 2005).

Tabla 2
Intervenciones de prevención de la violencia y la delincuencia con evidencias de efectividad

Segmento o Nivel de Intervención: Familia

Intervención: Visitas caseras de enfermeras a madres primerizas embarazadas (otros factores de riesgo como adolescentes, pobres, baja educación), e infantes. El principal propósito es detener el maltrato infantil. Algunas cuentan con perspectiva de género.

Características: Longitudinal (al menos dos años)

Lugares de implementación y/o replicas: Elmira (NY), EU. Memphis (TE), EU. Denver (CO), EU. Child First, Jamaica. Luta pela Paz, Río de Janeiro, Brasil

Segmento o Nivel de Intervención: Familia

Intervención: Habilidades de crianza y comunicación asertiva con los hijos. (Intervenciones tempranas para padres en riesgo de abuso infantil).

Características: Integrales. Apoyo psicoterapéutico.

Lugares de implementación y/o replicas: Escuela para Padres, Casa Alianza, Nicaragua. Preparación para la paternidad y la maternidad, Singapur. Creciendo en Participación y Protagonismo por una Sociedad sin violencia, Argentina. Triple P, Positive Parenting Program, Australia, Canadá, Japón y varios países europeos

Segmento o Nivel de Intervención: Infancia

Intervención: Promueve la competencia emocional y social para prevenir, reducir y tratar la agresión y los problemas emocionales en niñas y niños de 0 a 12 años.

Características: Longitudinales, multifacéticos para el desarrollo de habilidades de infantes, madres, padres y maestros.

Lugares de implementación y/o replicas: The Incredible Years, Seattle (WA), EU, Canada, Denmark, England, Finland, Ireland, Australia, New Zealand, Norway, Portugal, Russia, Wales, Scotland, Northern Ireland, Sweden, the Netherlands.

Segmento o Nivel de Intervención: Adolescencia

Intervención: Intervenciones barriales o comunitarias que utilizan terapia familiar de enfoque sistémico o multisistémico, actividades deportivas o artísticas, acompañamiento o regularización académica, habilidades para la vida y manejo de emociones, cultura de paz; en algunos casos capacitación en oficios.

Características: Integrales. Locales (barrial). Multiagenciadas. Intersectoriales. Fortalecimiento de factores de protección. Formación de capital social. Trabajan a nivel individual, relaciones interpersonales y comunitario. Algunas trabajan con miembros de pandilla.

Lugares de implementación y/o replicas: Luta pela Paz, Río de Janeiro Brasil. Fica Vivo!, Minas Gerais, Brasil. Casa Alianza, Nicaragua. Patrulla Juvenil, Santa Anita, Perú. Cefocine, Guayaquil, Ecuador.

Segmento o Nivel de Intervención: Adolescencia

Intervención: Intervenciones comunitarias en los barrios donde hay alta violencia, violencia letal con armas de fuego o blancas; participación activa de actores de la comunidad que actúan como “interruptores” de la violencia.

Características: Locales. Multiagenciadas. Trabajan a nivel individual, relaciones interpersonales y comunitario.. Trabajan con miembros de pandillas.

Lugares de implementación y/o replicas: Cure Violence (antes Cease Fire), Chicago, Boston, New Orleans, Kansas City, New York City, EU, Fica Vivo!, Minas Gerais, Brasil.

Segmento o Nivel de Intervención: Adolescencia

Intervención: Mentorías o tutorías con base comunitaria. Hay tutela uno-a-uno, pero además hay actividades académicas, recreativas o deportivas en y con la comunidad y los tutores.

Características: Locales. Trabajan a nivel individual y comunitario.

Lugares de implementación y/o replicas: Luta pela Paz, Río de Janeiro, Brasil.

Segmento o Nivel de Intervención: Juventudes

Intervención: Programas que promueven la comprensión de las causas del uso de tabaco, alcohol y otras drogas. Diseñados para detectar los factores psicosociales asociados con el inicio del consumo de sustancias psicoactivas. Promueven la detección de factores de riesgo personales, del contexto (p.e., presión de pares) y de la sustancia psicoactiva.

Características: Integrales. Escolares. Longitudinales. Trabajan a nivel individual y con los adultos responsables de la educación (madres, padres, tutores, maestros), interpersonal y comunitarias.

Lugares de implementación y/o replicas: Life Skills Training (LST), EU. Project STAR, EU.

Segmento o Nivel de Intervención: Juventudes

Intervención: Terapia sistémica o multisistémica para trabajar con juventudes en riesgo, con problemas de conducta antisocial o delictiva. Promueve la colaboración familiar y escolar o del entorno para dar contención y promover factores de protección. Se centra en el desenvolvimiento individual, familiar, con pares, escolar y vocacional.

Características: Trabajan a nivel individual, familiar, escolar y comunitario. Longitudinales.

Lugares de implementación y/o replicas: Casa Alianza, Nicaragua. Luta pela Paz, Río de Janeiro, Brasil. Fica Vivo!, Minas Gerais, Brasil. Youth Justice Board & Crime Concern, Inglaterra y Gales, RU.

Segmento o Nivel de Intervención: Escuelas

Intervención: Promueven la cultura de paz y la sensibilización frente a la violencia y la prevención que se enfoca tanto en la detección de factores de riesgo, como el fortalecimiento de los factores de protección. Pro-

mueven las competencias sociales y emocionales (autoestima, relaciones interpersonales, resolución de conflictos).

Características: Locales. Multiagenciadas Integrales.

Lugares de implementación y/o replicas: Escuela Segura-Comunidad Segura, Bolivia, Colombia, Paraguay, Uruguay y Costa Rica. Sistema de Alerta Temprana, Peñalolén, Chile. PATHS, Pennsylvania, EU.

Segmento o Nivel de Intervención: Escuelas

Intervención: Desarrollo de habilidades de convivencia, educación para la paz, resolución de conflictos, comprensión y manejo de emociones, competencias cívicas y ciudadanas.

Características: Integrales. Trabajan a nivel individual y con los adultos responsables de la educación (madres, padres, tutores, maestros), interpersonal y comunitarias (desarrollo de redes sociales al interior de las escuelas y en los barrios).

Lugares de implementación y/o replicas: Aulas en Paz, Colombia. Pathways to Prevention, Australia.

Segmento o Nivel de Intervención: Mujeres

Intervención: Visitas caseras de enfermeras a madres primerizas embarazadas (otros factores de riesgo como adolescentes, pobres, baja educación), trabajo comunitario con mujeres (y algunas sensibilización de población masculina), integración de redes de apoyo a mujeres. Cuentan con perspectiva de género y uno de los principales propósitos es el empoderamiento de las mujeres.

Características: Longitudinal (al menos dos años). Perspectiva de género (incluyendo nuevas masculinidades). Trabajan a nivel individual y comunitario.

Lugares de implementación y/o replicas: Elmira (NY), EU. Memphis (TE), EU. Denver (CO), EU. Child First, maica. Luta pela Paz, Río de Janeiro, Brasil. Raising Voices', Uganda. Avahan, India.

Segmento o Nivel de Intervención: Mujeres

Intervención: Programas integrales y multinivel para la prevención del embarazo adolescente.

Características: Longitudinal. Multisectorial.

Lugares de implementación y/o replicas: Sexto Sentido, Nicaragua

Segmento o Nivel de Intervención: Comunitaria

Intervención: Reconstrucción o fortalecimiento del tejido y cohesión social. Algunas incluyen prevención situacional.

Características: Local (municipal-barrial). Multiagenciadas.

Lugares de implementación y/o replicas: La Piel de la Memoria, Medellín, Colombia. Comuna Segura, Chile. Communities that Care (CTC), EU, Inglaterra, Australia, Canadá, Holanda.

Podemos aprender una importante lección de las experiencias internacionales. A pesar de que en México estamos enfrentando un fenómeno multidimensional, es posible lograr reducciones significativas de los niveles de violencia. En la medida en que se consoliden esfuerzos institucionales y políticos para responder, política y normativamente, a preguntas tan relevantes como ¿qué tipo de policía necesitamos y queremos? y, sobre todo, ¿qué modelo de seguridad es compatible con la democracia? Si logramos como sociedad responder a estas preguntas, las posibilidades de obtener resultados positivos en la reducción de la violencia y el delito serán mayores. El camino está señalado.

VII. Recomendaciones generales extraídas desde el aprendizaje nacional e internacional:

- Siendo la violencia y el delito un fenómeno ubicuo provocado por un caleidoscopio complejo de factores, el prisma de la prevención primaria o universal, considera que inversiones modestas, continuas y consistentes que desnormalicen, por ejemplo, la violencia contra las mujeres, pueden producir beneficios importantes y duraderos.
- Un plan nacional de acción para prevenir la violencia debe incluir objetivos, prioridades, estrategias y responsabilidades asignadas, así como un calendario y un mecanismo de evaluación. Debe basarse en un consenso entre muchos agentes gubernamentales y no gubernamentales, con inclusión de las organizaciones participantes que participan de estas. El plan debería tomar en cuenta los recursos humanos y financieros disponibles ahora y en el futuro para su ejecución e incluir elementos tales como la revisión y reforma de las leyes y las políticas existentes, el desarrollo de medios para la recolección de datos y la investigación sistematización de la intervención), el fortalecimiento de los procesos para lo cual se requiere la institucionalización de las acciones y/o programas, y el establecimiento de la evaluación de las diversas etapas. Para que el plan pase de la teoría a la práctica, es indispensable atribuir a una organización concreta la responsabilidad de vigilar e informar periódicamente sobre el progreso logrado en estos y otros elementos del plan y, sobre todo,

debe contarse con la participación multisectorial e interinstitucional de los tres órdenes de gobierno, el liderazgo y la voluntad política de estos actores en la sostenibilidad e institucionalización de una política preventiva local. Como lo señala México Evalúa (2017):

“los proyectos preventivos derivados del Pronapred abrieron la puerta a muchos beneficiarios para conocer acciones que les han permitido comprender que hay alternativas a la violencia y la delincuencia. Ese capital acumulado no puede obviarse o desecharse. Las autoridades de los tres ámbitos de gobierno enfrentan la disyuntiva de apostar o no por dar continuidad a los esfuerzos realizados y diseñar, implementar, monitorear y evaluar una política preventiva que atienda eficazmente el problema de inseguridad presente en sus localidades” (p. 92).

Si bien el PNPSVD es el marco programático con el que se cuenta en el país (por lo menos hasta 2018), no se puede decir que exista una política de prevención transversal en los distintos órdenes de gobierno, y mucho menos como una estrategia prioritaria para la seguridad.

VIII. Conclusiones

Si miramos la metodología de las políticas pública generalmente aceptada, podemos afirmar sin asomo de duda que en México la prevención de la violencia y la delincuencia es una agenda del Estado aún pendiente. La exploración a profundidad no permite encontrar casos en los tres órdenes de gobierno que abarquen el ciclo completo de diseño, implementación y evaluación, bajo los estándares científicos y técnicos adecuados.

El ensayo muestra múltiples problemas detrás de esta conclusión. Problemas asociados a la inercia que reproduce mandatos y autoridades y de esa manera fragmenta, duplica y a la vez diluye la responsabilidad de la prevención. Problemas asociados al comportamiento errático y a la vez contradictorio del presupuesto público para ella, que de igual manera crece o disminuye sin rendición de cuentas alguna que explique uno u otro comportamiento. Presupuesto que, diseccionado, enseña el verdadero lugar último en la jerarquía de prioridades.

Problemas asociados a la debilidad o a la ausencia de marcos teóricos de referencia detrás de la toma de decisiones en la materia, a su vez reflejados en la inconsistencia de la metodología de soporte de los diagnósticos locales, cuando los hay. Y proyectados también hacía el más evidente y dañino de todos los factores de reproducción de la simulación, nos referimos a la débil o inexistente evaluación.

Problemas asociados al comportamiento político de los actores involucrados en los tres órdenes de gobierno, que supedita las intervenciones preventivas a los ci-

culos del ejercicio del gasto, independientemente de que los segundos hagan imposible el cumplimiento de los más básicos estándares técnicos de las primeras.

Problemas asociados a una percepción política electoral, al parecer generalizada, que califica a la prevención como una agenda que impide alcanzar resultados vistosos de corto plazo y que, por tanto, bajo tal perspectiva, obstaculiza la construcción de auditorios favorables a uno u otro partido político en el gobierno. Interpretación que igualmente puede explicar la debilidad de la prevención, relegada a cambio del apoyo político amplio hacia las medidas de control, tales como la inversión en el equipamiento y la imagen de la policía o la inflación del castigo penal, justo desde la lectura de la rentabilidad electoral (aquí pueden leerse las palabras de Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación, donde incluye una crítica relevante e inusual con respecto a la actitud de las autoridades que prefiere la toma de decisiones de corto plazo en la seguridad (SEGOB, 2017).

El ensayo enseña la evolución del conocimiento y la evidencia en torno a algunos enfoques relevantes de la prevención de la violencia y la delincuencia. Cada vez se sabe más respecto a lo que funciona y lo que no funciona y la discusión está abierta con la participación de enormes redes de expertos y foros oficiales e independientes. La aproximación desde México hacia esa tendencia de acumulación del saber enseña dos tendencias contradictorias; por un lado, avanza la acelerada agregación de actores independientes cada vez más especializados y por el otro se ensancha la distancia entre el conocimiento experto y el saber promedio de la autoridad en los tres órdenes de gobierno.

En síntesis, la prevención en México hasta ahora se queda principalmente en un recurso discursivo político y normativo que enfrenta tenaces resistencias ante cualquier esfuerzo de consolidación, bajo los estándares propios de una política pública.

En todo caso, la mejor noticia de la prevención de la violencia y de la delincuencia es que hay evidencia que la respalda como el mejor camino para la seguridad sostenible. La peor noticia es que demanda un abordaje complejo solo posible con el uso de marcos teóricos y herramientas metodológicas idóneas. Sea cual sea el camino que México decida transitar en esta agenda, su mayor desafío recae en la casi total inexistencia de cuadros profesionales preparados para acometer dicha complejidad.

La atenta lectura de este ensayo lleva de la mano al lector por un camino que aclara de dónde vienen y hacia dónde van al menos algunos ángulos fundamentales de la prevención de la violencia y la delincuencia. En este andar aparece un retrato del caso mexicano, desde luego no exhaustivo, pero creemos que suficiente para desnudar la distancia entre la promesa y la realidad.

No ayuda el falso optimismo. El trasfondo de todo este relato es inequívoco: el Estado mexicano no tiene y no tendrá al menos en el corto plazo los marcos teóricos, las herramientas metodológicas, las políticas públicas y el capital humano necesario para llevar al terreno las mejores enseñanzas disponibles de la prevención. Las decisiones adecuadas a su favor, si acaso llegaran, no habrán de construir el impacto deseado en el corto plazo. Imposible saber en consecuencia

cuándo llegará el equilibrio ampliamente recomendado entre la prevención y el control, soportado todo en la mayor participación ciudadana posible.

IX. Bibliografía

- Animal Político (21/07/17). Redacción. “Nuevo récord de violencia: junio es el mes con más homicidios en los últimos 20 años”. Se encuentra en línea en: <http://www.animalpolitico.com/2017/07/nuevo-record-homicidios/>
- Beccaria, Cesare (1764 -1-), *Of Crime and Punishment and other Writings*. En: *Cambridge Texts in the History of Political Thought*. Series Editors Geuss, Raymond, Skinner, Quentin; edited by Bellamy, Richard.
- Beccaria, Cesare (1764 -2-), *Of Crime and Punishment*. Se encuentra en línea en (p.23) <http://www.baskent.edu.tr/~zekih/ogrenci/crimpun.pdf> y en: http://www.constitution.org/cb/crim_pun.htm
- Banco Mundial-BM (2017). *Atlas of Sustainable Development Goals 2017: From World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank. Se encuentra en línea en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26306> y en: <https://blogs.worldbank.org/opendata/es/atlas-2017-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-una-nueva-guia-visual-de-los-datos-sobre-el-desarrollo>
- Lopez Calva, L. (2013). Banco Mundial News. <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/12/12/lac-poverty-education-teenage-pregnancy>. Latino América y el Caribe-BM LAC (2012). *Embarazo Adolescente y Oportunidades en América Latina y el Caribe. Sobre maternidad temprana, pobreza y logros económicos*. Se encuentra en línea en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/983641468238477531/pdf/831670WP0SPANI0Box0382076B00PUBLIC0.pdf>
- Basombrío, C. (Editor) (2013). *¿A DÓNDE VAMOS? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program. Open Society Foundation. Se encuentra en línea en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Basombrio_A_Donde_Vamos_2013.pdf
- Beliz, G. (2012). *Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*. BID, Washington, DC. Se encuentra en línea en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5100/Gobernar%20la%20seguridad%20ciudadana%20en%20América%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1>
- Chioda, L. (2017). *Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood*. Latin American Development Forum. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-1-4648-0664-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. Se encuentra en línea en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25920>

- CIDE (2013). Evaluación del diseño, gestión y resultados del Programa “U002 Otorgamiento de Subsidios en materia de Seguridad Pública a Estados, Municipios y Distrito Federal”. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se encuentra en línea en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1051/1/images/U002_02_Evaluacion_del_diseno_consistencia_y_orientacion_a_resultados.pdf
- CIDE (2014). Evaluación específica al desempeño del programa U002 “Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales” 2013-2014. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Sistema Nacional de Seguridad Pública. <http://transparencia.presupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Evaluaciones/CHPF2014/04u002eed14.pdf>
- Corporación Andina de Fomento - CAF, Banco de Desarrollo de América Latina (2014). Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito. Se encuentra en línea en: <http://publicaciones.caf.com/media/40777/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf>
- Dammert, L. (2007). Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina. FLACSO Ecuador, Alcaldía Metropolitana de Quito. Se encuentra en línea en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40089.pdf>
- Dammert, L., Ruz, F. y Salazar, F. (2008). ¿Políticas de seguridad a ciegas?: desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina. FLACSO Chile. Se encuentra en línea en: http://bibliodrogas.cl/biblioteca/documentos/CONTROL_6609.PDF
- DOF 24-02-2017 - CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México a 23 de febrero de 2017: Ciudad de México, a 8 de febrero de 2017. Se encuentra en línea en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Constitucion/CPEUM-24-02-2017.pdf>
- ____ 17-06-2016 – LGSNSP. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se encuentra en línea en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/LGSNSP.pdf>
- ____ 24/01/2012 – LGPSVD. Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Se encuentra en línea en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230810&fecha=24/01/2012
- ____ 30/04/2014 – PNPSVD. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014 Redacción Aristegui Noticias, 12 de febrero de 2013. Los 5 ejes del programa de prevención del delito de EPN. Se encuentra en línea en: <http://aristeguinoticias.com/1202/mexico/pena-nieto-lanza-programa-de-prevencion-del-delito/>

- _____. 29/03/2017. Lineamientos para la integración de las Comisiones Ciudadanas de Evaluación y Apoyo a la prevención social de la violencia y la delincuencia en cada entidad federativa. Se puede encontrar en línea en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5477936&fecha=29/03/2017
- Informe General de la Cuenta Pública 2015, Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados. Se encuentra en línea en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig_2015.pdf
- EFUS (2012). Seguridad, Democracia y Ciudades. El Manifiesto de Auvervillies y Saint-Denis. Se encuentra en línea en: <https://efus.eu/files/2013/06/Manifeste-ES-WEB.pdf>
- El Universal (24/04/17). Hope, Alejandro “Los 30 mil muertos de 2017”. Se encuentra en línea en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/alejandro-hope/nacion/seguridad/2017/04/24/los-30-mil-muertos-de-2017>
- Estrada, E. (2013). Democracia, Estado y Seguridad Ciudadana. Descripción teórica sobre la ruptura en el paradigma del Estado como garante exclusivo de la seguridad. Alegatos, N° 84, México, pp. 365-384. Se encuentra en línea en: <http://132.248.9.34/hevila/Alegatos/2013/no84/2.pdf>
- Farrington, D. y West, D. (1993) Criminal, penal and life histories of chronic offenders: risk and protective factors and early identification. *Criminal Behaviour and Mental Health*, 3, pp. 492-523.
- Garrido, V. y Morales, L.A. (2007). Serious (violent or chronic) juvenile offenders: A systematic review of treatment effectiveness in secure corrections. *Campbell Systematic Reviews*, 2007: 7
- González, M. Evaluación externa de diseño efectuada al programa U002 Otorgamiento de Subsidios en materia de seguridad pública a Estados, Municipios y Distrito Federal. UNAM, 2011.
- Greenberg, D. (1985). Age, Crime, and Social Explanation. *American Journal of Sociology*, 91(1), 1-21. Se encuentra en línea en: <http://www.jstor.org/stable/2779878>
- Hirschi, T. y Gottfredson, M (1983). Age and the Explanation of Crime. *The American Journal of Sociology*, Vol. 89, No. 3. pp. 552-584.
- López Calva, F. (BM LAC, 2013). ALC: Pobreza, baja educación y falta de oportunidades aumentan riesgo de embarazo en adolescentes. Se encuentra en línea en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/12/12/lac-poverty-education-teenage-pregnancy>
- México Evalúa (2014). Prevención del Delito en México ¿Dónde queda la evidencia? Se encuentra en línea en: http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/01/donde_quedo_la_evidencia.pdf
- _____. (2015). Prevención del Delito en México ¿Cuáles son las prioridades? Se encuentra en línea en: <http://mexicoevalua.org/2015/06/16/prevencion-del-delito-en-mexico-cuales-son-las-prioridades/>

- _____ (2017). Prevención del delito en México: ¿Cómo se implementa? Una evaluación de acciones financiadas por el Pronapred en Nezahualcóyotl. México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. Unión Europea. Mayo, 2017.
- Mihalic, S, Irwin, K., Elliott, D., Fagan, A. y Hansen, D. Blueprints for violence prevention. In: Juvenile Justice Bulletin. US Department of Justice. Se encuentra en línea en: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojjdp/187079.pdf>
- Notacefp/017/2008, Cámara de Diputados, Centro de Estudios en Finanzas Públicas. Nota Informativa. Distribución del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN). Se encuentra en línea en: <http://www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp0172008.pdf>
- OEA (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II. Doc.57. ISBN 9780882705431. Se encuentra en línea en: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- ONU (1990). Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad). Se encuentra en línea en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2003.pdf>
- _____ (2002). ECOSOC Resolution 2002/13. The Economic and Social Council. Action to promote effective crime prevention. Se encuentra en línea en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crime-prevention/resolution_2002-13.pdf
- _____ -Habitat (2009). Guía para la prevención local. Hacia políticas públicas de cohesión social y seguridad ciudadana. Se encuentra en línea en: <https://unhabitat.org/books/guia-para-la-prevencion-local-hacia-politicas-de-cohesion-social-y-seguridad-ciudadana/>
- SEGOB (9/02/2017). Conferencia de prensa del Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana. Se encuentra en línea en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/conferencia-de-prensa-del-subsecretario-de-prevencion-y-participacion-ciudadana-alberto-begne-guerra>
- _____ (2017). Osorio Chong: Estrategia Hidalgo Seguro. Se encuentra en línea en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/miguel-angel-osorio-chong-secretario-de-gobernacion-en-el-evento-estrategia-hidalgo-seguro?idiom=es>
- SESNSP (2016). Informe de Resultados FORTASEG 2016. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se encuentra en línea en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/Informe_Resultados_FORTASEG_2016.pdf
- _____ (2016). Esquema del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se encuentra en línea en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/quienes-integran-al-sistema-nacional-de-seguridad-publica?idiom=es>
- _____ (2016). Ejes Estratégicos y Programas con Prioridad Nacional. Se encuentra en línea en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Reglamentos/Documento1.pdf>

- Sherman, Lawrence. W. (2005). “Enlightened Justice: Consequentialism and Empiricism from Beccaria to Braithwaite” pp. 41-54, en Erich Marks, Anja Meyer and Ruth Linssen (Eds.) *Quality in Crime Prevention*. Landespräventionsrat Niedersachsen, Hanover, Germany.
- UNESCO (1986). *Seville Statement on Violence*, Spain (subsequently adopted by UNESCO at the twenty-fifth session of the General Conference on 16 November 1989). Rome: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Se encuentra en línea en: <http://www.culture-of-peace.info/vita/2011/seville2011.pdf>
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Homicide Statistics 2013*.
- UNODC (2013). *The Global Study on Homicide 2013*. Se encuentra en línea en: https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf
- _____ (sin año). *Compilation of Evidence-Based Family Skills Training Programmes*. Se encuentra en línea en: <https://www.unodc.org/documents/prevention/family-compilation.pdf>
- WHO, UNODC, UNDP (2014). *Global Status Report on Violence Prevention 2014*. Se encuentra en línea en: https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Crime_Statistics/Global_Status_Report_on_Violence_Prevention_2014.pdf
- Otras publicaciones sobre la Normatividad de subsidios y programas relacionados con la prevención y la seguridad pública se pueden encontrar en: Normateca del SESNSP: <http://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/normateca-del-sesnsp?idiom=es>

*Elena Azaola**

Vulnerabilidad y violencia entre los adolescentes que cometen delitos graves

SUMARIO: I. Planteamiento del problema II. Metodología III. Los delitos violentos IV. Modalidades de la actividad delictiva V. Crimen organizado VI. Pandillas VII. Delitos individuales VIII. Conclusiones IX. Bibliografía

I. Planteamiento del problema

El presente capítulo ofrece una síntesis de un estudio más amplio que llevamos a cabo entre 2014 y 2016 acerca de la problemática de los adolescentes que han cometido delitos graves en México.¹

El estudio se propuso centrar su mirada sobre las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta una porción significativa de la población adolescente en nuestro país, eligiendo para ello al sector de los adolescentes que posiblemente manifiesta de la manera más extrema y dolorosa los efectos de dichas condiciones de vulnerabilidad. Nos referimos a la población de adolescentes que se encuentran privados de su libertad por haber cometido delitos graves. Intentamos con ello mostrar lo que estas condiciones son susceptibles de pro-

* Antropóloga y psicoanalista, investigadora del CIESAS, eazaola@ciesas.edu.mx

¹ Los resultados completos de este estudio pueden consultarse en la página electrónica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (www.cndh.org.mx), buscando el “Informe General. Adolescencia: Vulnerabilidad y Violencia”, 2017.

ducir cuando no existen o no operan de manera adecuada, los mecanismos que deberían haber protegido a estos adolescentes e impedido que llegaran a los extremos que lo han hecho, produciendo graves daños tanto a la sociedad como a ellos mismos.

De manera específica, nos enfocamos en el subgrupo de edad de las y los adolescentes que pueden ser sujetos a la privación de libertad cuando han cometido delitos graves, es decir, a los adolescentes de entre 14 y 18 años de edad. En números redondos, México cuenta con casi 11 millones de adolescentes de 14 a 18 años, que representan cerca del 10% de la población total del país.

Recientemente, Save the Children publicó un valioso Informe al que tituló *Las y los adolescentes que México ha olvidado*. En dicho Informe señala que es frecuente que la adolescencia se incluya dentro de grupos de población más amplios, como el de las niñas y niños (0-17 años) o el de los jóvenes (15-29 años), borrando con ello los rasgos y las necesidades específicas de las y los adolescentes (12-18 años). Este es uno de los rasgos que caracterizan a las y los adolescentes como una población excluida, señala el Informe, lo que resulta en la carencia de datos desagregados para esta población que permitan tener mayor claridad de los problemas que enfrenta y de la integralidad que requiere su atención. Esto, a su vez, impide diseñar políticas públicas enfocadas a los adolescentes, que cumplan con los criterios básicos de pertinencia, claridad y sustento del problema o problemas que se proponen resolver (Save the Children 2016).

Nuestro estudio no se propuso subsanar estas carencias, pero sí intenta hacer visible y, en la medida de lo posible, inteligible, la realidad que viven las y los adolescentes que se encuentran privados de su libertad por haber cometido delitos graves, particularmente en aquellos casos en que han hecho uso de la violencia. Hemos seleccionado a este subgrupo, no porque pensemos que pueden representar a los y las adolescentes en su conjunto y ni siquiera a todos los adolescentes que han infringido las leyes, sino precisamente porque consideramos que se trata de aquellos que están colocados en el extremo menos visible y más estigmatizado de entre los que, ya de por sí, se encuentran excluidos. De igual modo, hemos elegido particularmente a aquellos que han hecho uso de la violencia porque consideramos que éste es uno de los problemas más graves que enfrenta hoy en día nuestro país. Siendo así, aportar elementos que contribuyan a entender en profundidad el fenómeno de la violencia, constituye un paso imprescindible para poder reducir tanto su incidencia como los severos daños, muchas veces irreparables, que ocasiona, y que provoca consecuencias que pueden afectar a varias generaciones.

Otro de los objetivos centrales del estudio, fue poder escuchar las voces y los testimonios de las y los adolescentes que se encuentran privados de libertad y que, por lo mismo, no tienen la oportunidad de ser escuchados. El estudio está construido, de hecho, a partir de sus historias, de los numerosos testimonios que hemos podido recabar y que reproducimos de manera textual.

El estudio se enmarca en los hallazgos científicos más recientes acerca del proceso de desarrollo en la adolescencia, que luego fueron reforzados por la investigación neuro científica. La adolescencia es ahora entendida como el periodo durante el cual el cerebro, no sólo se halla en proceso de maduración, sino que es extraordinariamente maleable y vulnerable. Estos avances en las ciencias del comportamiento y la neurociencia constituyen el soporte conceptual que ha apuntalado las reformas a los sistemas de justicia juvenil que han tenido lugar durante la última década en distintos países (Cauffman and Steimberg 2000; Steimberg et al. 2006; Monahan et al. 2009; Mulvey 2011; Bonnie et al. 2013). Estas reformas han sido también impulsadas por el reconocimiento creciente de los efectos psicológicos y sociales negativos que han tenido las políticas punitivas y de mano dura, tanto para los adolescentes involucrados como para sus comunidades. Hoy se tiene claro que, la gran mayoría de los y las adolescentes, desiste de las conductas delictivas como resultado de su proceso natural de maduración, y que los programas que les brindan atención y servicios mientras permanecen en su comunidad, rinden mejores resultados que aquellos que los privan de la libertad, especialmente si esto ocurre por un periodo prolongado (MacArthur 2015).

Cabe aquí referirnos también a un Reporte que rindió el Procurador General de Estados Unidos, quien ordenó la conformación de un grupo especial de trabajo para que indagara los efectos que tiene la violencia en los niños y adolescentes que han sido expuestos a ella. En dicho Reporte se incluyó un capítulo que hace referencia a la necesidad de repensar el sistema de justicia juvenil en aquél país. En este capítulo se dice: “la gran mayoría de los niños involucrados en el sistema de justicia han sobrevivido expuestos a la violencia y viven con el trauma de dicha experiencia”. Señala también que la mayoría de estos niños han sido expuestos a diversos tipos de violencia durante el curso de sus vidas y la relación entre haber sido expuestos a la violencia y estar en manos de la justicia, no es una coincidencia. La exposición a la violencia, dice el Reporte, a menudo conduce a la desconfianza, la hipervigilancia, el comportamiento impulsivo, el aislamiento, las adicciones, la falta de empatía o la dificultad para poderse preocupar por los otros y la agresión como una manera de auto protegerse. Cuando los niños y adolescentes experimentan violencia de manera repetida o por periodos prolongados, su cuerpo y su cerebro se adaptan para enfocarse en su sobrevivencia. Esto reduce dramáticamente su habilidad para controlar sus impulsos y demorar la gratificación. Los adolescentes que están tratando de protegerse a sí mismos de la violencia, o que no saben cómo lidiar con las experiencias de violencia que han vivido, pueden engancharse en comportamientos delictivos como una manera de obtener una sensación de control sobre sus caóticas vidas y de lidiar con la confusión emocional y las barreras que genera la violencia para poder alcanzar la seguridad y el éxito (Department of Justice 2012: 171-172).

Muchos adolescentes en los sistemas de justicia, continúa el Reporte, parecen enojados, desafiantes o indiferentes, pero, en realidad, se encuentran temerosos, deprimidos y solitarios. Se hallan lastimados emocionalmente y se sienten

impotentes, abandonados y sujetos a dobles estándares tanto por parte de los adultos con quienes han vivido, como de las instituciones. A menudo, el sistema ve a estos niños como carentes de un futuro esperanzador e incontrolables, por lo que suelen etiquetarlos como ‘oposicionistas’, ‘deliberadamente irresponsables’ y, en último término, como ‘intratables’. Lo que parece como un desafío intencional y una actitud agresiva, es a menudo una defensa en contra de la desesperación y la falta de expectativas que la violencia ha provocado en la vida de estos adolescentes.

Por último, el Reporte advierte que, cuando el sistema de justicia juvenil responde sólo con castigos, estos adolescentes pueden ser impulsados a formar parte del sistema de justicia penal para adultos, resultando entonces en una pérdida permanente para sus familias y para la sociedad. “Al fracasar en identificar y tratar adecuadamente a los niños y adolescentes que han sido expuestos a la violencia, el sistema pierde la oportunidad para modificar su comportamiento delictivo” (2012: 173).

Por nuestra parte, no sostenemos que existe un factor único que pueda explicar los comportamientos delictivos de los adolescentes, sino que invariablemente se trata de un conjunto de factores, cuyo peso específico varía, y que interactúan siguiendo ciertos patrones o trayectorias que es posible trazar y que conducen a ese resultado. No obstante, en el imaginario social, pero también incluso entre el personal de las instituciones que atienden a los adolescentes, suelen prevalecer creencias que tienden a simplificar los factores que pueden dar origen al comportamiento delictivo juvenil. Por ejemplo, la pobreza suele citarse como una de las causas, siendo que 53% de la población de adolescentes se encuentra en esta situación y ni siquiera el 1% se encuentra detenido por haber cometido algún delito. Lo mismo ocurre con el tema de la separación de los padres, ya que sabemos que en nuestro país 29% de los hogares se hallan encabezados por mujeres. En ambos casos se trata de circunstancias que, con frecuencia, afectan a las familias pero que dependerá de sus capacidades, de la resiliencia, la calidad de los vínculos que existan entre sus integrantes y de sus lazos con la comunidad, entre otros factores, la manera en que podrán hacer frente, o no, a dichas circunstancias. Es decir, la pobreza y la separación de los padres, si bien pueden tener alguna incidencia, requieren del concurso de otros factores como, por ejemplo, el bajo nivel de escolaridad de los padres, sus dificultades para supervisar, guiar y contener a los hijos y para trazar normas y ejercer límites, la deserción escolar de los hijos, el abandono, el rechazo, la negligencia, la violencia, el abuso sexual, el consumo de sustancias y/o el contacto con grupos delictivos, para que, combinados, tengan un impacto en la conducta de los adolescentes. Cabe señalar que estos factores pueden asociarse a la pobreza, pero también pueden tener lugar en cualquier otro estrato social.

Lo anterior no significa que la pobreza no coloque en situaciones de grave desventaja a quienes la padecen y que, a menudo, se asocie con otros factores de vulnerabilidad que, sumados, puedan tener un impacto en los comportamientos que se apartan de las normas.

II. Metodología

Para recolectar la información, empleamos un conjunto de métodos y técnicas de investigación tanto de corte cuantitativo como cualitativo. Entre ellos, levantamos una encuesta y recogimos los testimonios directos de 730 adolescentes que se encuentran privados de su libertad en centros de internamiento de 17 entidades representativas de todas las regiones del país. Esta población representa casi la quinta parte (19%) de la población total de los y las adolescentes privados de libertad, por lo que el estudio que realizamos nos ofrece un panorama bastante completo y detallado de la problemática que enfrenta este subgrupo de adolescentes vulnerables en nuestro país.

La población objetivo es la población total de las y los adolescentes en conflicto con la ley que, por haber cometido delitos graves, se encuentran privados de su libertad en el país. A inicios de 2016, esta población era de 3,761 adolescentes de los que 3,600 eran hombres (96%) y 161 mujeres (4%).²

Cabe señalar que en el país también existía en ese momento un total de 13,327 adolescentes sujetos a diversas medidas por haber cometido delitos, por lo que los 3,761 que se encontraban privados de su libertad, representaban 28% de los adolescentes; es decir, que el 72% restante había cometido delitos no graves, que no ameritaron la privación de la libertad y, por tanto, no son sujetos de este estudio.

Con el propósito de tener un panorama lo más completo posible, seleccionamos 17 entidades de la República, que representan a todas las regiones del país, a las que acudimos para entrevistar a las y los adolescentes que se encuentran privados de su libertad.³ Las 17 entidades que elegimos como representativas, son:

Región Norte: Chihuahua, Durango, Sonora, Coahuila, Sinaloa, Baja California y Zacatecas.

Región Centro: Puebla, Morelos, Hidalgo, Ciudad de México, Estado de México y Jalisco.

Región Sur: Oaxaca, Yucatán, Tabasco y Veracruz.

En relación con la cobertura, el estudio más amplio proporciona información precisa y confiable de las características socio demográficas y económicas de las y

² Datos proporcionados, en enero de 2016, por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

³ De los diecisiete estados comprendidos en la muestra, cuatro: Hidalgo, Morelos, Sinaloa y Coahuila fueron visitados en 2014, pero agregamos los resultados que obtuvimos en aquel primer diagnóstico ya que fue realizado con la misma metodología e instrumentos que se utilizaron en las trece entidades restantes que visitamos en 2016.

los adolescentes que han cometido delitos graves, especialmente de tipo violento; de los factores de vulnerabilidad que en su historia y su entorno contribuyeron a que su conducta se apartara de las normas; de los tipos de delitos en que participaron; de los patrones de ingreso y permanencia en grupos delictivos y del cumplimiento de las normas del debido proceso a partir del momento en que fueron detenidos hasta la situación en que se encuentran en los centros de internamiento y de los programas que se les ofrecen para su reinserción.

En el presente capítulo, por razones de espacio, sólo nos será posible ocuparnos de los tipos de delitos violentos que cometen los adolescentes.

En el estudio más amplio, la combinación de las herramientas de tipo cuantitativo y cualitativo nos brindó la posibilidad de obtener dos tipos de conocimiento que son muy valiosos y que resultan complementarios. La encuesta nos permitió, por un lado, formarnos una idea muy clara acerca de las características del conjunto de la población que se halla en los centros de internamiento para adolescentes de las entidades que estudiamos. Las historias que reconstruimos nos permitieron, en cambio, tener una perspectiva más profunda de los rasgos específicos y de las trayectorias de vida individuales. En este sentido, tenemos claro que el estudio completo contiene una riqueza de datos e información que aquí no nos ha sido posible incluir y que, aún en el estudio más amplio, nuestro análisis e interpretación está muy lejos de haber podido agotar.

III. Los delitos violentos

Formulamos a los adolescentes varias preguntas en relación con el delito o los delitos por los que se encuentran privados de su libertad. En primer término, les preguntamos si, en la colonia donde vivían, tenían amigos y si consideran que esos amigos tuvieron alguna influencia en que ellos o ellas se hubieran involucrado en actividades delictivas. Dos terceras partes (67%) de las y los adolescentes respondieron que sí consideran que los amigos con quienes se relacionaban en su colonia, influyeron en que se involucraran en actividades delictivas.

El cuadro siguiente muestra el promedio de los porcentajes de la población de adolescentes por delito, de acuerdo con las estadísticas que nos proporcionaron las autoridades de las trece entidades a las que acudimos a entrevistar a los adolescentes en 2016.⁴

⁴ En este caso, los datos se refieren sólo al promedio de la población de adolescentes internos por delito en las trece entidades a las que acudimos en 2016, ya que, en las cuatro entidades estudiadas en 2014, no nos fue posible obtener este dato.

Tabla 1
Porcentaje de adolescentes privados de libertad por delito, 2016

Delito	Porcentaje total (100)
Homicidio	34
Robo con violencia	24
Secuestro	13
Violación	12
Robo de vehículo	4
Delitos contra la salud	3
Robo simple	3
Portación arma prohibida	2
Pederastia	1
Lesiones	1
Otros	3

Fuente: Estadísticas proporcionadas por las autoridades de los centros de internamiento para adolescentes en trece entidades de la República, 2016.

Como se puede observar, los cuatro primeros delitos: homicidio, robo con violencia, secuestro y violación, representan 83% del total de los delitos por los que se encuentran privados de su libertad las y los adolescentes en las entidades que estudiamos. Este dato resulta consistente con lo que establece la Ley en el sentido de que sólo debe privarse de la libertad a los adolescentes que hubieran cometido delitos graves. Asimismo, vale la pena destacar que la decisión de centrar nuestro estudio en los y las adolescentes que hubieran hecho uso de la violencia, comprende a, por lo menos, 83% del total de la población de adolescentes privados de su libertad.

Por otro lado, también se les preguntó a los adolescentes si, antes de cometer el delito por el que se encuentran privados de su libertad, ya habían sido detenidos con anterioridad. Al respecto:

— 35% dijo que sí habían sido detenidos previamente (de los que, 33% habían sido detenidos una vez; 23% dos veces y 44% tres o más veces).

Este dato muestra que, por lo menos una tercera parte de los y las adolescentes, no eran primo- delinquentes, sino que llevaban algún tiempo cometiendo delitos. Ello nos permite hacer ver que, el hecho de que continuaran delinquiendo y, sobre todo, escalando en los niveles de violencia, no sólo es responsabilidad de quienes cometieron esos actos sino también de quienes, en su entorno, no fueron capaces de contenerlos y brindarles oportunamente la atención que requerían, lo que quizás pudo haber evitado importantes daños para ellos mismos y para la sociedad.

IV. Modalidades de la actividad delictiva

Los relatos que los adolescentes hicieron acerca del delito que cometieron, nos permiten distinguir claramente tres grupos que apuntan a características o modalidades distintas de la conducta delictiva.

- En un primer grupo, están los adolescentes que señalaron haber cometido el delito siendo parte de un grupo de delincuencia organizada que, generalmente, se ocupaba de traficar drogas y/o armas, de organizar secuestros y de enfrentar violentamente a grupos rivales. En ocasiones, los adolescentes proporcionaron el nombre de ese grupo, las razones o la manera como ingresaron y las funciones que desempeñaban.
- En un segundo grupo estarán los adolescentes que dijeron haber cometido el delito porque formaban parte de alguna pandilla o banda en su colonia la que, generalmente, se reunía con el propósito de organizar fiestas, beber y/o consumir drogas y, a veces, pero no siempre, para robar o enfrentarse con otras pandillas que invadían o disputaban su territorio.
- Por último, en un tercer grupo se encuentran los adolescentes que dijeron haber cometido el delito solos, o con algún amigo, pero sin que formaran parte de algún grupo o banda delictiva. En este último caso se encuentran adolescentes que pudieron haber cometido homicidios por conflictos personales o familiares, o en el contexto de algún robo o violación.

A continuación, haremos un análisis detallado de cada una de estas tres modalidades delictivas que nos parece importante distinguir ya que, en la medida que tengamos claras las características diferentes de estas conductas, que obedecen a circunstancias y motivaciones distintas, será posible diseñar las políticas que se requieren en cada caso para prevenir que más adolescentes incurran en las mismas. De este modo, analizaremos primero los rasgos distintivos de los delitos que cometen las y los adolescentes que formaban parte de grupos de la delincuencia organizada; en segundo término, los de los delitos que se cometen en pandilla y, por último, los que se cometen de manera individual.

V. Crimen organizado

Del total de 452 entrevistas que realizamos en trece estados, encontramos un total de 160 adolescentes (35%) que señalaron que formaban parte de un grupo de la delincuencia organizada.

Entre los rasgos que caracterizan los delitos y las motivaciones de las y los adolescentes entrevistados que formaban parte de grupos de la delincuencia organizada, se hallan los siguientes, sin pretender hacer un recuento exhaustivo:

- Existe el deseo de imitar un estilo de vida que los adolescentes han podido observar en su entorno y que incluye: armas, autos, alcohol, drogas, sensación de poder y otros lujos y excesos a los que consideran que sólo pueden acceder uniéndose a esos grupos.
- También existen modelos o personajes dentro de esos grupos que ellos desean imitar.
- Tienen el deseo de formar parte de un grupo que les brinde la sensación de pertenencia, de protección, de solidaridad, equivalentes o sustitutas a las de una familia.
- Algunos han normalizado la pertenencia a esos grupos como resultado de haber crecido y convivido de manera cotidiana con una familia que formaba parte de los mismos.
- Se les hace creer que las personas a las que dañan lo merecían porque habían obtenido dinero, bienes o un status social de manera indebida, o bien por ser enemigos o disputar el territorio de su grupo.
- También se les hace creer que ellos deben estar dispuestos a acatar y ejecutar todas las órdenes que se les den, lo que, ante ellos mismos, podría darles la sensación de no tener responsabilidad ya que sólo obedecían órdenes.
- La adrenalina que les produce vivir constantemente en situaciones de peligro, resulta atractiva para algunos jóvenes.
- Formar parte del grupo les produce una sensación de dominio, de control, de formar parte de un poder paralelo que disputa o pretende substituir al poder del Estado.
- La participación en algunos grupos de ex militares o policías, contribuye a que la línea que divide lo legal de lo ilegal, se difumine, y contribuye a que los adolescentes adopten una actitud cínica frente a sus propios actos ilegales.

Formar parte de estos grupos, en un entorno donde gozan de aceptación, les brinda status y, en este sentido, puede aparecer como una opción “legítima” de vida.

Por encima de todo, hay que destacar que, quienes los invitan a formar parte de estos grupos, claramente utilizan en su beneficio y aprovechan la inmadurez de estos adolescentes. Es decir, si bien los adolescentes que se unen saben muy bien que están cometiendo actos ilegales, de ninguna manera cuentan con la capacidad y con la madurez para comprender plenamente el significado y la trascendencia que cometerlos tendrá para el resto de sus vidas. Muchos adolescentes, como veremos, dicen frases como: “se me hizo fácil...”, “no pensé en las consecuencias...”, “quería saber lo que se siente...”, “quería tener lo que ellos tienen...”, “me llamaban la atención las armas, los vehículos...”, etc.

Como lo señala un estudio reciente: el perfil del sicario, en su mayoría, es de personas que se desenvuelven en grupos sociales como individuos normales, con capacidad de amar y expresar afecto por sus seres queridos, al mismo tiempo que pueden ser despiadados con sus víctimas. Lejos del estereotipo del psicópata o del terrorista, el sicario realiza “un trabajo” en específico a cambio de una retribución; su lealtad es para con el contratante, lo que lo hace casi invisible ante la sociedad. En suma, el sicario es capaz de llevar una vida normal, paralela al papel que desempeña en el sub mundo criminal en el que se desenvuelve (Arias y Pacheco citados por Barragán 2015: 18).

Escucharemos ahora cinco historias breves de adolescentes que dan cuenta con claridad de cómo y por qué ingresaron a grupos de la delincuencia organizada. Algunos también proporcionan relatos muy detallados de los diferentes rangos que existían en los grupos que participaron, así como de la manera en que era posible ir escalando hacia niveles más altos en la jerarquía de dichos grupos.

Hilario es un joven de 20 años que lleva tres años interno en Veracruz y todavía le faltan 7 años y medio para concluir su sentencia. Él dice que, cuando tenía 16 años se salió de su casa para ir a trabajar y que vivió solo durante un año y después regresó a vivir con su madre y sus hermanos. Hilario se salió de la escuela cuando inició la secundaria pues no le interesaba ya que prefería irse con sus amigos. Sus padres se separaron cuando él tenía 7 años. Su padre trabajaba en el campo, mientras que su madre trabajaba haciendo limpieza en casas y sólo cursó algunos años de la escuela primaria. Él comenzó a trabajar desde antes de los 12 años ayudando a una hermana que tenía un puesto en el mercado. Después trabajó como mesero en un restaurante, en un auto lavado y en una rosticería. El dinero que ganaba era en parte para sostenerse y otra parte para su madre. Él es el quinto de seis hermanos.

Aunque fue acusado de haber matado a una chica en un hotel “*por problemas personales*”, relata que pertenecía a un grupo delictivo: “*Yo me junté con un grupo un tiempo cuando viví solo. Me pedían que les guardara la droga. En ese grupo puedes estar hasta arriba o hasta abajo. Cuando estás hasta abajo te puedes salir, como yo, que era guerrero. Los guerreros se encargan de cuidar al tiendero, que son los que venden la droga. El guerrero se encarga de ‘entuzar’ (esconder) al tiendero. El guerrero es el nivel más bajo, luego sigue el tiendero y luego el halcón. Después del hal-*

cón siguen las estacas y luego el RT. Los RT's andan en los coches con los aparatos para avisarles a los tenderos; el RT es el encargado de llevar los radios, las armas, y andan en dos coches, pero depende de cada zona. En donde yo andaba, sólo había que cuidarse de policías, militares y marinos, pero no había contras, aunque a veces había chapulines, que son los que venden por su cuenta, pero a esos los matan rápido porque al grupo no le gusta que vendan sin pagar cuota, sin pago de piso. Es más difícil defenderse cuando hay contras que cuando sólo hay autoridades. Los policías municipales estaban todos comprados, no nos hacían nada, nos dejaban trabajar, pero a otros niveles era más difícil que estuvieran comprados”.

Al preguntarle que cómo fue que ingresó por primera vez al grupo, dijo: *“en mi caso, fue cuando me salí de vivir con mi hermana y me puse a trabajar por mi cuenta, y ahí llegaban halcones, tenderos, y te ofrecían el dinero y la droga y entonces caes...”*

Señala que hay algunos compañeros que se deprimen por estar encerrados pero que él piensa que la mayoría de los jóvenes internos sale de la institución mejor que como entraron. Su mayor sueño sería poder ingresar al Ejército para servir, dice.

Vicente es un joven de 23 años que se encuentra, desde hace casi 6 años, recluido en el centro de internamiento de Ciudad Juárez y a quien todavía le faltan más de 9 años para terminar de cumplir con su sentencia. Él refiere que, desde los 15 años, se salió de su casa por problemas que tenía con su familia y con la escuela y que se fue a vivir con amigos y ya no regresó a su casa en donde viven sus padres y dos hermanos. Él terminó la escuela secundaria, pero dice que no le gustaba la escuela porque se aburría y no le gustaba levantarse temprano. Además, en la escuela lo corrieron por consumir drogas así que ya no pudo regresar. Su padre estudió la carrera de Ingeniero Electromecánico y su madre completó la preparatoria y se dedica al comercio. Al preguntarle si él trabajaba, dijo que se dedicaba a la venta de droga y que era sicario. Vicente no reporta malos tratos o humillaciones y señala que, cuando era pequeño, sus padres le ayudaban con las tareas, lo llevaban al médico, le preparaban los alimentos y lo llevaban de paseo. También señala que considera a sus padres como las personas que más lo han apoyado en su vida y que su madre es la persona en quien más confía.

Refiere que su abuelo y unos tíos estuvieron un tiempo en la prisión y no reporta que en su casa alguien consumiera alcohol o drogas, aunque, por su parte, él consumía marihuana, cocaína y pastillas diariamente antes de ingresar al centro de internamiento.

Vicente está acusado de homicidio, portación de arma prohibida y delincuencia organizada y relata lo siguiente: *“al principio, me involucré en la delincuencia por unas amistades, pero, lo que me permitió continuar, fue porque no quise regresar a mi casa por orgullo, por los conflictos que teníamos a causa de que yo consumía drogas y no me gustaba que me dijeran nada. Entonces, uno necesita dinero y, cuando estás rodeado de esas amistades, te parece fácil, o en ese momento así lo piensas porque te orillan a hacerlo y en ese momento no te das cuenta, no piensas. Primero*

empecé por vender drogas y luego los homicidios. Siempre va a haber personas que se van a dejar influenciar por esos grupos; uno se deja influenciar por el dinero y por problemas familiares, pero también porque no nos orientan. Creo que se les debería mostrar a los chavos que sí pueden obtener dinero y lujos en el crimen, pero pueden perder a su familia o morir. Hay que mostrarles con testimonios y darle continuidad en las escuelas secundarias, en las preparatorias, no hay de otra". También influye mucho, dice, *"sentirte parte de un grupo. Al principio piensas que son como tu familia, pero luego te das cuenta que no y entonces ya no te puedes salir a menos que te vayas a vivir a otro estado"*.

Al preguntarle a Vicente si ya lo habían detenido en ocasiones anteriores, contestó: *"me habían detenido como unas seis veces, a veces por droga y a veces por portación de arma o por homicidio, pero siempre me dejaban salir porque los policías estaban involucrados en el mismo grupo al que pertenecía la mayoría"*.

Vicente opina que el trato que reciben en el centro de internamiento es "regular", tanto por parte del personal como de sus compañeros que, en ocasiones, lo han golpeado. También señala que *"hay muchos internos y pocas actividades; yo ya tomé todos los cursos que ofrecen y no nos dan cursos nuevos o talleres para aprender oficios"*. Y, sobre si salen mejor o peor del centro de internamiento, dice: *"he visto muchos que salen a lo mismo, vuelven a entrar o los asesinan, pero, si estás aquí durante un tiempo, empiezas a organizar tu mente y aprendes a madurar, sólo que, si no le importas a tu familia, ahí está el error porque la familia es la única que te puede ayudar. Yo quiero que mi familia se sienta orgullosa de mí"*.

Oscar es un chico de 17 años que lleva seis meses interno en Veracruz, y le queda por cumplir una sentencia de seis años. Sus padres se separaron cuando él tenía 7 años, edad a la que dejó de vivir con su padre mientras que continuó viviendo con su madre y sus hermanos hasta que lo detuvieron. Él inició el primer año de secundaria, pero no continuó en la escuela pues lo corrieron por llevar una navaja, además de que no le gustaba ir la escuela. Él no sabe hasta qué grado escolar cursaron su padre y su madre y dice que su padre se encuentra pensionado mientras que su madre es ama de casa. Oscar comenzó a trabajar desde los 15 años, primero, en un auto lavado y después como ayudante de albañil. Lo que él ganaba era en parte para sus gastos y en parte para su familia ya que tiene 6 hermanos y 15 medios hermanos. Refiere que, cuando era pequeño, contaba con el apoyo de su familia para las tareas escolares, que lo llevaban al médico cuando enfermaba y que siempre había alguien que le preparara la comida. Sin embargo, dice que no lo llevaban de paseo pues su situación económica no era muy buena, aunque no les faltaba comida.

Al preguntarle si había pertenecido a algún grupo delictivo, narró: *"antes de que yo trabajara, me metí con un grupo, el Cartel del Golfo; ellos me dijeron que si quería trabajar con ellos y les dije que sí. Me daban 5 mil pesos a la quincena y trabajaba como halcón. Lo que yo hacía era hablar por teléfono y avisar si pasaba la policía o los militares. Así duré como un año y luego me dijeron que si quería ser 'estaca' pero yo no*

me sentía entrenado porque ellos traen armas, camionetas, era muy arriesgado. También están los que les llaman centrales que son los que les reportan a los halcones. Los ‘estacas’ y los centrales reportan a los jefes. Yo no sé cuántos formaban parte del grupo, pero éramos como 20 halcones en cada grupo, 30 estacas y dos centrales, uno de día y otro de noche y luego estaban los jefes, que eran dos, y ellos son los que decidían”.

Oscar fue acusado por homicidio y secuestro, pero dice que detuvieron a las personas que iban pasando por ahí, porque en ese caso él no participó. Señala que no le informaron del delito que lo acusaban, ni de sus derechos, ni lo presentaron de inmediato ante las autoridades y tampoco les permitieron tener un abogado mientras estaban en SIEDO. Considera que el trato que reciben en la institución es bueno. Su familia lo visita sólo tres veces al año porque vive lejos y no tiene suficientes recursos. Lo que más le gusta de la institución es que le da la oportunidad para continuar estudiando y que tiene tiempo suficiente para pensar. Lo que más le gustaría hacer cuando salga es ingresar a la Marina o bien ser Policía Ministerial. Su mayor sueño sería tener una familia y vivir en paz.

Pavel tiene 17 años, lleva casi dos años internado en Guadalajara y le quedan poco más de 4 años para cumplir con la sentencia. A los 12 años se enroló en el crimen organizado y decidió abandonar su casa cuando empezaron a buscarlo para “*darle piso*” (asesinarlo). Asistió a la escuela hasta los primeros grados de primaria, pero el ambiente familiar no le favoreció y se aburría porque no entendía a la maestra. No conoció a su padre y siente que le hizo falta; su madre, con primaria incompleta, trabaja desde hace muchos años en una gasolinera. Cuando se salió de la escuela, su mamá decidió mandarlo un año con su abuela para que lo cuidara, pero Pavel prefirió regresar a su casa y vagar por las calles de la colonia; dice que ahí conoció “*lo bueno y lo malo*” pues comenzó a realizar actividades para vendedores de droga del barrio que lo conectaron con policías en activo que trabajan para el crimen organizado. Lo entrenaron poco a poco para actuar como sicario, actividad que él refiere como su “trabajo”.

Él es el segundo de cinco hermanos, uno de los cuales es su medio hermano. Dice que, cuando era pequeño, su madre era la única que trabajaba, por lo que la situación económica era mala y no tenían lo suficiente para vivir bien. Siempre sintió el apoyo de su madre, aunque tenía poco tiempo.

Refiere que su madre es la persona que considera más valiosa y quien más lo ha apoyado en su vida, así como la persona en quien más confía. En el caso de su padre, considera que es la persona que más daño le hizo al no ocuparse de él. Dice que ningún familiar consumía alcohol o drogas cuando él era pequeño, aunque él, por su parte, comenzó a consumir alcohol y diversas drogas desde los 11 años y lo hacía diariamente antes de ingresar al centro.

Pavel fue acusado primero de secuestro, después se le relacionó con la ejecución de 26 personas, de las cuales comenta, él ejecutó a 10, aunque asegura que hizo otros “trabajos” (ejecuciones y secuestros) antes de ese caso.

Relata: “Cuando me salí de la escuela unos vecinos me daban para beber y marihuana, después me contactaron con policías y ellos me llevaron con el grupo. A los 11 años me integré al Cartel del Milenio y a los 12 me llevaron a vivir con ellos. El grupo lo integraban de 6 a 8 personas casi todas mayores de edad, y vivíamos en la misma casa. Mi trabajo consistía en levantar, secuestrar y ejecutar. Ellos elegían a las personas y yo cumplía con lo que me dijeran que había que hacer. Realicé muchas ejecuciones y ‘levantones’ y participé en algunos secuestros. Cada mes me pagaban mínimo 15 mil pesos y después de cada trabajo me daban alguna cantidad, una vez fueron 50 mil pesos. Una parte se la daba a mi mamá y la otra era para comprar droga.”

También dijo: “yo tenía mando porque era sicario. Otro compañero y yo éramos y hacíamos lo mismo, por eso estábamos debajo del jefe del grupo y debajo de nosotros estaban los supervisores, que también vivían en la casa, y los vendedores que eran muchos. Cuando no había trabajo, tenía que salir a supervisar que los distribuidores hicieran el trabajo en el territorio y ver si los vendedores estaban en sus puntos. Me consideraban muy bien en todas las tareas”.

Lo detuvo la Policía Ministerial, y dice: “desde que me trasladaron, comenzaron a pegarme, pero en la Delegación fue peor. Me quitaron la ropa y comenzaron a darme toques con electricidad, patadas en cualquier momento, bolsa en la cabeza y respirar con la bolsa en la cabeza el agua con gas y el chile piquín. También intentaron cortarme los dedos de las manos y me metían una punta debajo de la oreja que me provocaba dolor hasta perder el conocimiento, me tiraban agua para despertar y me seguían golpeando. Las sesiones se repitieron por 10 días. Después estuve un mes en el hospital en tratamiento de recuperación”.

Relata que, cuando lo detuvieron, lo apoyó su madre. Dice que lo que más le gusta de la institución es la oportunidad de poder seguir estudiando. Lo que más extraña es a su familia y caminar en libertad. Dice que estar en esa institución los ayuda y que dependerá de cada compañero salir mejor que como entran. Cuando salga, se irá del estado por seguridad y le gustaría comenzar a trabajar y completar los estudios que le falten. También le gustaría formar una familia en el futuro y vivir bien.

José Elías de 18 años, lleva casi dos años interno en Durango y le quedan casi dos años para cumplir con la medida de internamiento. Relata que su familia se encuentra vinculada al crimen organizado y desde muy pequeño presenció actividades ilícitas, particularmente la distribución de drogas y el lavado de dinero; incluso dice que acompañaba a su padre a ciertas actividades. Su participación inicial se debe a una venganza con unas personas que intentaron asesinar a su padre por lo que él, junto con sus hermanos, los localizaron y les dieron muerte, comenzando sus actividades dentro del cartel. Asistió a la escuela, pero no completó la primaria porque en su casa no la consideraban importante y se aburría en las clases.

Su padre trabaja como músico para bandas de las que amenizan fiestas, sin embargo, señala que es solamente para dar la apariencia, porque sus mayores in-

gresos provienen de actividades ilícitas. Su madre, con primaria incompleta, se dedica lavar dinero y entregar cuentas. Desde pequeño sus padres lo han incentivado a tener una vinculación con el crimen organizado y, como él menciona, “*a tener dinero fácil sin responsabilidades*”. A los 14 años, después de ejecutar a varias personas que atacaron a su padre, el jefe de la plaza lo llamó para que fuera su escolta. A los 16, conoció a su actual pareja con la que vive en casa de sus padres. Tienen una niña de tres años.

Él es el hijo el menor de sus 3 hermanos y relata que vivió en un ambiente familiar de descuido por las actividades de sus padres. Cuenta que, cuando era pequeño, la situación económica era buena, tenía todo y nunca faltó algo en su casa. Lo que faltó, dice, fue “*tiempo para convivir familiarmente*”. Refiere que sus padres, son quienes más lo han apoyado en su vida, así como las personas en quienes más confía. Considera que nadie le ha hecho daño en su vida salvo él mismo. No refiere haber sufrido malos tratos, abusos o violencia cuando era pequeño.

Dice que sus hermanos han estado antes en prisión, que consumen drogas y alcohol, así como sus padres, por lo que él vivió en ese ambiente desde pequeño. También José Elías consumió alcohol y drogas de forma frecuente desde los 15 años. Fue acusado de homicidio calificado y robo agravado, aunque él solamente menciona éste último como motivo de su internamiento, aunque dice que decidió culparse como responsable del grupo para no tener problemas con el ‘Patrón’, como él se refiere al jefe de plaza.

Comenta que era reprendido constantemente por sus actitudes: “*Por andar con el Patrón, se me subió, comencé a andar exhibiéndome y se lo reportaban. Por ejemplo, cuando yo andaba en la calle y me detenían, daba una clave y me dejaban pasar, tampoco me revisaban; pero comencé a abusar de eso y andaba todo el tiempo mostrando la clave y, aunque me decían que los perjudicaba esa actitud, yo lo hacía porque me sentía poderoso...*”.

Luego, explica: “*...yo era sicario, era parte de la guardia del jefe de la plaza. Tenía a mi cargo a otros 3. Mi tarea era supervisar la plaza, levantar a las personas, ejecutar y cumplir las órdenes*”. Por ejemplo, el jefe le pedía “*buscar personas para los ministeriales y entregarlos. Era como un ministerial... tenía una clave para comunicarme con ellos...*”.

Sobre el delito por el que fue detenido, José Elías cuenta: “*...me acusan de robo agravado, pero no es cierto. Yo trabajaba para un cartel, pero, como no hacía caso, me pusieron de castigo mandarme para acá. Yo acepté porque mordí la mano del ‘Patrón’ y ni modo. Ni siquiera entendí de lo que me acusaban*”.

“*Fui a buscar a un violador que andaba acosando en el barrio donde vivía, estuve buscándolo hasta que dimos con él y entramos a su casa. Le avisé al Patrón y me dijo que le diéramos una calentadita y luego lo entregáramos a los ministeriales, pero a los chavos se les pasó la mano y lo matamos. Le avisé al Patrón y se enojó, me mandó traer y me entregaron a los ministeriales, me dijo que andaba muy alzado y que me iban a dar un castigo, pero yo me culpé de todo porque era el responsable*”.

Relata que, cuando lo detuvieron, lo apoyaron sus padres. Refiere que el trato que reciben en la institución por parte tanto del personal como custodios es bueno y que ahí se porta bien porque quiere salir pronto. Lo que más extraña es a su familia, especialmente a su pareja y niño, *“todos creen que nosotros no tenemos sentimientos, pero yo extraño a mi familia, no vienen mis padres porque tienen temor que pueda pasar algo, pero nos hablamos...”*.

Cree que no tiene otro destino que seguir en lo mismo porque su familia se encuentra en la misma actividad y por la ayuda que recibe de su jefe de plaza. Dice: *“... voy a seguir en lo mismo, ahora me apoya otro patrón, porque al otro lo mataron. Me manda dinero, también le dan a mi esposa. Estoy comprometido cuando salga. Tengo que responder, pagar la ayuda que me dan.”* Para terminar, agrega: *“... no tengo sueños, creo que no puedo cambiar mi vida, me gusta el dinero fácil. Me criaron mis papás así, siempre con dinero”*.

VI. Pandillas

El 27% de los adolescentes que entrevistamos, (122 de 452 casos), dijeron haber cometido algún delito en asociación con integrantes de la pandilla de la que formaban parte en el barrio o la colonia donde vivían. De acuerdo con su descripción, las características de estas pandillas eran muy similares a pesar de que las encontramos en todas las entidades que estudiamos. Aunque el número de los integrantes es muy variable, en la mayoría de los casos, estas pandillas se reunían para hacer deportes, ir a fiestas, beber alcohol o consumir drogas y defender su territorio frente a otros grupos similares con los que frecuentemente tienen riñas y disputas. En ocasiones, estas pandillas también se organizan para robar, principalmente con el propósito de obtener recursos para alcohol y/o drogas. Aunque no siempre el propósito de las pandillas es cometer delitos, en ocasiones éstos resultan de manera imprevista como resultado de las frecuentes riñas en que participan, y más aún cuando media el consumo de alcohol y/o drogas. A diferencia de lo que ocurre en los grupos de delincuencia organizada donde invariablemente los hechos de violencia involucran el uso de armas de fuego y de armas de alto poder, en las pandillas, cuando surge la violencia, casi siempre utilizan armas blancas, piedras, palos o botellas, aunque algunos adolescentes también refirieron el uso de armas de fuego.

Las pandillas son un fenómeno que ha sido bien estudiado en Latinoamérica (Perea 2007; Rodríguez 2013; Arraigada 2015). Uno de los factores que más se ha señalado, es la necesidad que tienen los adolescentes de pertenecer y asociarse, sobre todo, cuando han desertado de la escuela y tienen pocas expectativas de poder ingresar al mercado de trabajo formal. Los grupos de pares que se reúnen en las esquinas de los barrios populares, brindan a estos jóvenes la oportunidad de pertenecer a un grupo y tener una identidad generalmente asociada a un nombre.

Se ha dicho, también, que las pandillas representan el esfuerzo espontáneo de niños/as y jóvenes por crear, donde no lo hay, un espacio en la sociedad, en el cual puedan ejercer los derechos que la familia, el Estado y la comunidad les han vulnerado. Sus espacios de encuentro son las calles, las cuales ocupan con un sentido de pertenencia e identidad territoriales. Asimismo, producen códigos de identidad que se expresan en la creación de sus propias normas, ritos, criterios de ingreso, conducta y disciplina, y simbologías que los diferencian de otros grupos y del resto de la sociedad. Otro aspecto fundamental es que la pandilla brinda a sus integrantes una ‘comunidad emotiva’, una familia sustituta que satisface las necesidades afectivas del joven y le provee dignidad, además de un sentido y forma de vida (OEA 2007 y PNUD 2009, citados por Arraigada 2015:2).

Otro de los elementos que se ha mencionado es que los jóvenes, como cualquier otro ser humano, tienen necesidad de reconocimiento y, cuando no están a su alcance los medios para adquirirlo de manera legítima, en ocasiones se valen de medios ilegítimos para ser reconocidos, para sentir que se les toma en cuenta, que son ‘alguien’ y que tienen un lugar en la sociedad.

Veremos a continuación la historia de un adolescente indígena que formaba parte de una pandilla en su colonia y, posteriormente, los relatos breves de otros adolescentes que también refieren haber cometido algún delito en pandilla.

Ernesto es un chico de origen maya que se encuentra interno en Yucatán. Él tiene 15 años y lleva seis meses en el centro de internamiento y le queda un año para cumplir con su sentencia. Él estudió apenas la mitad de la primaria, y aunque le gustaba mucho ir a la escuela, tuvo que salirse porque su padre lo obligaba a trabajar. Su padre también cursó solo los primeros años de la primaria y se dedica a la albañilería y su madre tampoco terminó la primaria y es ama de casa. Ernesto, por su parte, desde los 7 años ha trabajado también en la albañilería, así como en una panadería y una vulcanizadora, aunque no le pagaban pues ayudaba a su padre. Cuando él tenía 10 años, sus padres se separaron y Ernesto cuenta: *“hasta los 10 años viví con mi papá, pero me obligaba a trabajar y de los 10 a los 15 viví con mi mamá, mi padrastro y dos hermanos”*. También relata que, cuando era pequeño, nadie le ayudaba a hacer sus tareas, no lo llevaban al doctor cuando se enfermaba y tampoco jugaban con él ni le compraban ropa, lo llevaban de paseo o le celebraban sus cumpleaños.

Él considera que su madre es la persona que más lo ha apoyado mientras que su padre es la que menos lo ha apoyado. Refiere que la persona en la que más confía son sus amigos y señala que su padre lo golpeaba, lo maltrataba y lo insultaba cuando era pequeño y que no encontraba nadie que lo apoyara cuando eso ocurría. También refiere que su padre bebía alcohol y consumía drogas con frecuencia y que tanto su padre como unos tíos han estado en prisión. Ernesto, por su parte, refiere que él consumía alcohol y también consumía marihuana, crack, piedra, solventes y unas pastillas a las que llama Pokémon y que varias de estas sustancias las consumía diariamente. Él explica: *“las Pokémon son para no dormir,*

para estar más thriller, y el Clonazepam es para dormir, para olvidar las cosas. Después de que pasa el efecto, queda la jaqueca. Desde los 10 años, me ponía a trabajar o a robar para la droga y también me compraba pura ropa cholera; yo solito me compraba mi ropa. Ahora me la compra mi mamá porque ya salió adelante, mi padrastro la ayuda, ya con ella no tengo maltratos”.

Ernesto fue acusado por robo con violencia. Él relata que formaba parte de una pandilla: *“jugábamos, íbamos a fiestas, nos drogábamos y peleábamos con otra banda... yo robé y asalté a un morro en la esquina de mi casa porque estaba con efectos de la droga y le pegué y le quité su dinero y sus cadenas”.* También relata que, con anterioridad, ya lo habían detenido como ocho veces *“por ‘mari-guano’, por vandalismo y por echar ‘refuegos’ y ‘pedrones’ contra otra banda”.* Y, al preguntarle si la policía lo había golpeado, contestó: *“te echan gas lacrimógeno, te dan toques feos, te pegan de patadas, te dan tehuacanazos y te roban tu dinero y tu celular”.* También señaló que las autoridades que lo detuvieron no le dijeron de qué delito lo acusaban, ni le informaron que tenía derechos, ni lo presentaron de inmediato al Ministerio Público ni le dijeron que tenía derecho a contar con un abogado. Cuando ya pudo contar con un abogado, dice que no lo defendió ni hizo nada por él.

Dice que su madre y su padrastro lo han apoyado y lo visitan en el centro de internamiento. Al preguntarle qué es lo que más extraña, contestó: *“los cigarrillos, las fiestas y las chavas”.* Dice que en el centro se siente solo, aburrido y desesperado y que, cuando salga, lo que más le gustaría hacer es ir a ver a su novia. Le gustaría estudiar la carrera de Química, aunque considera poco probable que pueda hacerlo. Y, al preguntarle si considera que los chicos salen mejor, peor o igual de la institución, dice: *“salen igual porque, lo que no hacías, si te encierran, lo vas a hacer doble, así me pasó cuando me llevaron al anexo para que no me drogaran; salí y me drogué mucho más”.*

VII. Delitos individuales

En 170 de las entrevistas realizadas a los y las adolescentes (38% del total), encontramos que cometieron delitos violentos de manera individual o acompañados de alguien más, pero siempre motivados por conflictos interpersonales en contra de familiares o rivales. También estos delitos (homicidio, lesiones) pudieron haber surgido como resultado involuntario en la comisión de otro delito (robo) que se cometió de manera individual. Lo que distingue, en todo caso, a esta modalidad de delitos de las dos anteriores, es que los y las adolescentes no formaban parte, ni de un grupo organizado para cometer delitos de manera sistemática, ni de una banda o pandilla, sino que actuaron de manera y por motivos o conflictos de carácter individual o interpersonal. El caso de Yolanda ilustra con claridad las características de estos delitos.

Yolanda es una joven que lleva tres años interna en un centro para adolescentes en el Estado de Chihuahua y quien tiene una pena de 14 años por haber dado muerte a sus padres adoptivos. Ella estudió hasta el primer grado de la preparatoria antes de ingresar y dice que le gustaba mucho estudiar. Su padre biológico es un hombre que pide limosna en las calles de la ciudad. Su madre biológica murió de SIDA cuando ella nació. Cuando ella tenía un año, fue adoptada por una pareja en la que el padre tenía 65 años y la madre 45. Este era el segundo matrimonio para el señor que tenía seis hijos de una unión previa. Ella explica: *“los hijos de mi papá adoptivo no eran como mis hermanos, no procuraban a su papá más que para pedirle dinero y eso me molestaba mucho. Ellos ya eran mayores de edad cuando yo era pequeña”*.

Ella habla de su padre adoptivo como su “padrastro” y refiere haber sufrido malos tratos, humillaciones y abusos sexuales por parte de él cuando era pequeña. Señala también que su madre adoptiva le tenía miedo a su padrastro y por eso no la defendía. El padrastro consumía alcohol con frecuencia y era dueño de varios bares y cantinas en la localidad, así como tenía diversas propiedades y cuentas bancarias, por lo que tenía una buena posición económica. *“Yo quería amor –dice Yolanda- y ellos sólo lo compraban todo con dinero, pero nunca mostraban su cariño con humildad. Nadie va a entender lo que yo aguanté muchos años; no lo hice porque sí, tuve mis motivos. Yo, desde los diez años, tenía mucho coraje contra los dos por golpes, regaños, presiones, humillaciones y la edad de ellos no ayudaba, teníamos muy mala relación. Yo sólo tenía confianza con mi pareja y un día le dije que si me ayudaba a matarlos y me dijo que sí y él le dijo a un amigo suyo que también nos ayudó. Mi novio y su amigo tenían 18 años y ahora se encuentran en la cárcel con una sentencia de 37 años. Yo lo planeé, les dije a qué hora fueran a mi casa, les dije que quería que mis papás tuvieran una muerte rápida y no sangrienta así que el amigo estranguló a mi mamá y mi novio asfixió a mi papá... Yo fingí que los habían secuestrado y comenzaron a investigar a todos mis tíos y no pensé que me iban a entrevistar a mí y también entrevistaron a mi novio y como caímos en contradicciones, se dieron cuenta y yo prácticamente me entregué. Yo estaba en shock, no asimilaba nada y no podía creer lo que había sucedido, yo no lloraba, contestaba todo tranquila, sin alterarme... la jueza me dijo cosas muy feas, dijo que yo no era normal ni sociable, que era psicópata porque nunca me vio llorar. Lo que pasa es que yo estaba en shock, no asimilaba nada y no podía creer lo que había sucedido...”*.

Estando interna ha recuperado la relación con su papá biológico quien la visita cada semana y la apoya. Dice que estar interna le ha servido *“para aprender nuevas cosas y para valerme por mí misma y aprender a valorar las cosas. Ahora he podido extrañar a mis papás adoptivos y llorar por ellos, concluye”*. Cuando recobre su libertad, a Yolanda lo que más le gustaría es poder llegar a ser una bailarina profesional.

En contraste con las dos modalidades anteriores, la de los delitos que son motivados por conflictos de carácter individual o interpersonal, son, quizás, los que, desde el punto de vista de las políticas públicas, sea más difícil poder prevenir o

evitar. Sin embargo, asegurar que existan políticas de calidad que promuevan la mediación y la solución pacífica de conflictos, así como la atención y acompañamiento de los casos de abuso y violencia intrafamiliar, tal vez podrían contribuir a evitar o reducir la incidencia de esta clase de delitos.

VIII. Conclusiones

El estudio más amplio que realizamos da cuenta con detalle de las situaciones de vulnerabilidad que los y las adolescentes han enfrentado y que precedieron, y en buena parte contribuyeron, a su involucramiento en actividades delictivas. Estas son, por así decir, las condiciones de vulnerabilidad primaria que enfrentaron en su entorno.

De igual modo, el estudio más amplio muestra con detalle que, a las condiciones de vulnerabilidad primaria, se agregan las que tienen lugar cuando los y las adolescentes entran en contacto con las instituciones de seguridad y justicia. Denominamos a éstas como condiciones de vulnerabilidad secundaria. Con ello nos referimos a las dificultades que muestran estos sistemas para operar, en todas sus fases, dentro del marco de la ley y proporcionar, así, a los adolescentes una experiencia de legalidad y de ejercicio de derechos.

El estudio, -del cual hemos mostrado aquí sólo una parte-, nos permitió concluir que, la mayoría de los adolescentes que escuchamos, atravesaron por experiencias difíciles y dolorosas que les han producido daños importantes y que ellos, a su vez, han replicado en los demás. Desafortunadamente, los elementos que les brindan los centros de internamiento, no siempre les permiten hacerse cargo de su responsabilidad, comprender a fondo su situación y estar en condiciones de reparar los daños físicos y emocionales que han sufrido y que han hecho padecer a otros.

Como diversos estudios internacionales han mostrado (Department of Justice 2012; MacArthur 2015), es importante poder ayudar a los adolescentes en el sistema de justicia a sanar, respondiendo de manera apropiada a sus necesidades de desarrollo y asegurando que el sistema en sí mismo no les produzca más daños. Cuando los adolescentes traumatizados violan las leyes y se involucran en actividades delictivas, incluso de manera repetida, ellos aun necesitan y merecen la ayuda por parte de los adultos. Los sistemas deben tener la capacidad para reconocer la pesada carga que algunos niños y adolescentes llevan, y ayudarlos a transitar hacia una adultez saludable y productiva, proveyéndoles servicios que tomen en cuenta los daños que les ha provocado el haber estado expuestos a la violencia. Con mucha frecuencia los sistemas de justicia se apoyan en respuestas punitivas y hacen juicios que resultan tan dañinos como inefectivos para los adolescentes infractores.

Queda claro, entonces, que nuestro país tiene mucho por hacer para brindar mejores condiciones a sus niños, niñas y adolescentes, especialmente a aque-

llos que se encuentran en circunstancias de mayor vulnerabilidad. Y hay también mucho por hacer para que los sistemas de justicia logren proporcionar a los y las adolescentes los elementos, las herramientas que requieren para poder efectuar el tránsito hacia la edad adulta en las mejores condiciones posibles que les permitan reducir su situación de desventaja en relación con otros jóvenes del país. De no hacerlo, se les estará condenando a vivir de manera permanente en condiciones de desventaja, sin que logren desarrollar todo su potencial y sus capacidades y sin que tengan la oportunidad de aportarlos en beneficio de ellos mismos y de la sociedad.

IX. Bibliografía

- Arriagada, M.I. (2015) *Identidad violenta en los jóvenes: análisis de cómo influye la familia y cómo se refuerza en las maras y/o pandillas*. Santiago de Chile, Chile: Diplomado en Prevención del Delito a Nivel Local.
- Azaola, E. (2015) *Diagnóstico sobre los adolescentes que cometen delitos graves en México*. Ciudad de México: UNICEF-Secretaría de Gobernación.
- Barragán, A.J. (2015) "Por el recorrido de la vida y la muerte: identidad y aprendizaje social de jóvenes sicarios en Sonora", Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, El Colegio de Sonora.
- Bonnie, R., Johnson, R., Chemers, B. and Schuck, J. (2013) *Reforming Juvenile Justice: A Developmental Approach*. Washington DC: National Academies Press. <http://nap.edu/catalog/14685/reforming-juvenile-justice-a-developmental-approach>
- Cauffman, E., and Steimberg, L. (2000) (Im)maturity of judgment in adolescence: Why adolescents may be less culpable than adults. *Behavioral Sciences and the Law* 18:741-760.
- Department of Justice (2012) *Report of the Attorney General's National Task Force on Children Exposed to Violence*. Washington DC: Department of Justice.
- Farrington, D.P. (1986) Age and Crime. *Crime and Justice: A Review of Research* 7:189-250.
- Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, Publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados No. 4519-XX el 29 de abril de 2016.
- MacArthur Foundation (2015) *Juvenile Justice Report 2015*. Chicago, IL: MacArthur Foundation.
- Monahan, K.C., et al (2009) Trajectories of antisocial behavior and psychosocial maturity from adolescence to young adulthood. *Developmental Psychology* 45(6):1654-1668.
- Mulvey, Edward (2011) *Highlights from pathways to Desistance: A Longitudinal Study of Serious Adolescent Offenders*. Washington DC: Department

- of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, March.
https://www.ncjrs.gov/pdffiles_1/ojjdp/230971.pdf
- Perea, C.M. (2007) *Con el diablo adentro. Pandillas, tiempo paralelo y poder*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Roberson, Clifford (2010) *Juvenile Justice. Theory and Practice*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Rodríguez, Ernesto (2013) “Jóvenes, violencias y cultura de paz en América Central: enfoques, dilemas y respuestas a desplegar en el futuro”. Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, UNESCO.
- Save the Children (2016) *Las y los adolescentes que México ha olvidado*. https://www.savethechildren.mx/sites/savethechildren.mx/files/resources/Las%20y%20los%20adolescentes%20que%20Mexico%20ha%20olvidado_0.pdf
- Steinberg, L., Blatt-Eisengart, I., & Cauffman, E. (2006) Patterns of Competence and Adjustment among Adolescents from Authoritative, Authoritarian, Indulgent, and Neglectful Homes: A Replication in a Sample of Serious Adolescent Offenders. *Journal of Research on Adolescence*, 16(1), 47-58.
- _____, L., Chung, H. L., & Little, M. (2004) Re-entry of Young Offenders from the Justice System: A Developmental Perspective. *Youth Violence and Juvenile Justice*, 1 (1), 21-38.
- _____, L. & Monahan, K.C. (2007) Age Differences in Resistance to Peer Influence, *Developmental Psychology*, 43(6), 1531-1543.
- _____, et al. (2015) Psychosocial Maturity and Desistance from Crime in a Sample of Serious Juvenile Offenders. *Juvenile Justice Bulletin*, March, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, U.S. Department of Justice.

*Ernesto Rubio del Cueto**

La salud como política de Estado: avances y retos

SUMARIO: I. Introducción II. La atención a la salud en México con una visión de política de Estado III. Nuevos escenarios sociales requieren de una nueva gobernanza en el sector salud IV. La prevención: común denominador de una nueva *política de estado* en materia de salud para los mexicanos V. Conclusión VI. Bibliografía

*“El primer bien y el fundamento
de todos los restantes bienes de la vida,
es la Salud”*

René Descartes
(Discurso del Método, VI)

I. Introducción

La salud afronta actualmente problemas demográficos, político-administrativos, financieros y científico-tecnológicos, que señalan la necesidad de que el Estado Mexicano asuma el desafío de modificar su *modus operandi* con el propósito de actuar con mayor eficacia, eficiencia, congruencia y transparencia en una compleja realidad.

El relevo democrático de los poderes públicos federales para 2018-2024, es ocasión propicia para redefinir la *Política de Estado en Salud*. De esto trata el presente ensayo.

* Miembro del Consejo de Ex presidentes de Fundación Mexicana para la Salud. Es Doctor “Honoris Causa” de la Academia Mexicana de Derecho Internacional y miembro de su Consejo de Honor.

Uno de los cuatro pilares de los Fines del Estado (Castelazo, 2013, p.137) es el *Bienestar* que se suma a la Seguridad, la Estabilidad y la Sostenibilidad. Dentro del Bienestar, la Salud es, sin duda, protagonista primordial al estar dirigida tanto al individuo como a la comunidad.

En este entorno, una *alimentación* nutricionalmente equilibrada; una *vienda* higiénica, habitable y confortable; una *educación* de calidad para la vida personal y cívica, técnica y humanística; un *trabajo digno*, suficiente, seguro y productivo; una *cultura* de valores convivenciales con la familia, la comunidad y el mundo, las artes y sus diversas manifestaciones; una oferta de *recreación* deportiva, de entretenimiento y de variadas expresiones populares, forman parte de una *Política de Estado en Salud*, pues de no ser así, todas estas variables, componentes del Bienestar, serían irrealizables; más aún si los servicios sanitarios urbanos y rurales resultan deficientes, insuficientes o inexistentes.

Hoy en día, una coexistencia civilizada y socialmente productiva, demanda del liderazgo político incluir a los gobernados, precisar sus roles, límites y responsabilidades, propias y compartidas.

A lo largo de la Historia se ha venido forjando la *Política de Estado* (Habermas, 1998), que manifiesta su ser en la Constitución, expresión concreta de la naturaleza y objetivos de nuestra Nación, incluidas todas sus contradicciones y, a la vez, todas sus aspiraciones: conjunto de derechos y obligaciones de observancia general y específica para el gobierno y los ciudadanos.

En esta evolución, el *Derecho a la Salud* ha adquirido el *status* de un bien jurídico plasmado en el Artículo 4º constitucional, complementado con el 2º (Derechos indígenas), el 73, que da al Poder Legislativo la facultad de establecer las bases y modalidades para el acceso a los servicios de Salud mediante la concurrencia de acciones sobre la materia por parte de cada orden de gobierno, concretadas en la Ley General de Salud.

Estas obligaciones encuentran coherencia en la planeación (objetivos, metas e indicadores); en nuestro caso, el Plan Nacional de Desarrollo (Presidencia de la República, 2013) que enmarca la racionalidad al desagregarse en programas sectoriales, regionales, estatales, municipales y especiales.

El gran obstáculo para la *Política de Estado en Salud* es la fragmentación institucional, con su consecuente cauda de problemas en su concepción, administración y operación, que rompe con una de las cualidades intrínsecas a cualquier política: la integridad, como veremos más adelante:

Consecuentemente, una *Política de Estado en Salud* realmente eficaz ha de instrumentarse de manera integral, desde los tres poderes públicos, en los tres órdenes de gobierno y con la ciudadanía.

A pesar de lo alcanzado durante el siglo XX y lo recorrido del XXI (Cuadro 1), todavía estamos insuficientemente preparados para solucionar los grandes retos que plantea esta centuria, comenzando con la universalización, objetivo plasma-

do en el Plan Nacional de Desarrollo, en distintos foros y, desde luego ya iniciado en varios programas institucionales, pero cuya realización sigue apareciendo como asignatura pendiente.

Este devenir obedece a una lógica circunstancial por parte de las instituciones públicas, las cuales, antes que previsoras, han sido reactivas frente a las exigencias del desarrollo, particularmente por las presiones a los sucesivos gobiernos que les impelen a dar respuestas inmediatas sin una debida planeación, programación y previsión de recursos suficientes con una visión de largo plazo. Esto ha provocado la ausencia de un programa racional y eficaz, atribuible, entre otros fenómenos, a los efectos del crecimiento demográfico que, al rebasar los 120 millones de mexicanos, con un índice de envejecimiento de 31% (INEGI, 2017), agudizan la prevalencia de las condiciones de pobreza y desigualdad, y la aparición de nuevas patologías.

Ante esta realidad, a lo largo de esta reflexión, traeré a colación algunas de las ideas y experiencias surgidas en instituciones públicas y privadas: CONEVAL, UNAM, Fundación Espinoza Yglesias, FUNSALUD, etc. Así como de personalidades del ámbito de la Salud: Julio Frenk, Juan Ramón de la Fuente, Santiago Levy, Mercedes Juan López, Xavier Soberón Mainero, entre otros.

II. La atención a la salud en México con una visión de política de Estado

La *Salud*, responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad, exige una atención institucionalizada: cumplirla implica adentrarse en intrincados procesos de negociación, acuerdos y consensos; la magnitud del esfuerzo y recursos que demanda son enormes. Por ello, es indispensable enmarcarla en una *Política de Estado*, presente en todo el sistema por todo el territorio, como parte de un delicado equilibrio global.

Diseñar políticas, estrategias y planes de acción en Salud, forma parte de un sistema mayor, referido no sólo a los asuntos estrictamente médicos, sino a otros sectores involucrados, tales como la agricultura, zootecnia, industria, educación, obras públicas, comunicaciones, etcétera.

En el caso de la Salud, la *Política de Estado* ha de ejercer su autoridad a través de *Políticas Gubernamentales* pertinentes conforme a Derecho. Sólo una renovada *Política Gubernamental*, permitirá equilibrar el Sistema de Salud mexicano, garantizar el acceso y la calidad, lo cual requiere efectuar procesos de diagnóstico/pronóstico: ¿A qué tipo de demandas y/o necesidades de Salud está destinada la atención? ¿Qué compromisos de cambio/estabilidad habrán de establecerse y cumplirse? ¿Cuáles previsiones financieras y administrativas se van a adoptar para mejorar la convivencia de un grupo, una comunidad o la Nación entera? ¿Qué fenómenos negativos se pretende abatir?

Las respuestas a estas y otras interrogantes habrán de posibilitar la planeación, consistente en definir y acordar los propósitos con fundamento en la “transversalidad” (Serra, 2017), para transitar de las actuales políticas institucionales fragmentarias y costosas, hacia las *Políticas Públicas Transversales*.

Son múltiples los actores que intervienen en los procesos transversales de las *Políticas Públicas*: primero, quienes toman las decisiones con base en valoraciones de factibilidad integral, política, financiera, técnica y administrativa; segundo, quienes dan orden a los programas y los institucionalizan mediante su normatividad; tercero, quienes operan las acciones aportando sus competencias profesionales o técnicas desde la Administración Pública o el Sector Privado; y cuarto, quizá el más importante, una ciudadanía proactiva que vive las necesidades y se organiza para plantear soluciones e insertarlas en la agenda pública.

Consiguientemente, el diseño e implementación de *Políticas Públicas* debe ser abarcativo, habrá de contemplarse el todo y las partes en un esfuerzo de concatenación de intereses que enfrenta riesgos y costos, pero a la vez provee compensaciones políticas, económicas y sociales.

La puesta en marcha de acuerdos y decisiones en torno a las *Políticas Públicas Transversales*, descansa en la organización, coordinación e implementación, concebida bajo una responsabilidad y asignación presupuestal horizontales, establecimiento de plazos y metas, previsión de los medios de evaluación y control. Si bien la responsabilidad estratégica recae en el gobierno, la coordinación e implementación atañen a los agentes de la política de Salud.

La evaluación ha de estar presente desde las fases de planeación, durante y posteriormente a la ejecución (aciertos vs. desaciertos; costos vs. beneficios). Por los resultados, el mayor peso de la evaluación corresponde a la sociedad.

Toda *Política Pública* ha de fundamentarse en la confianza, que se alcanza a través de prácticas concretas y cotidianas de Transparencia y Rendición de Cuentas, por parte de los organismos gubernamentales y de todos los protagonistas.

La *Política Ciudadana* emana de compromisos establecidos entre particulares y/o de acciones delegadas a ellos por los gobiernos, con el objeto de atender intereses comunes de orden público; organiza el proceder de la ciudadanía en torno a problemas específicos al amparo de una legislación general que la faculta o empodera.

En este ámbito, los ciudadanos establecen sus formas de actuación, fijan márgenes, definen procedimientos, métodos de evaluación y mecanismos de control; sólo ocasionalmente requieren de recursos presupuestales públicos ya que están dispuestos a asumir sus costos económicos, políticos y de convivencia social; más aún, no esperan que el gobierno intervenga, salvo a petición de parte cuando su autodeterminación u operatividad han sido rebasados, dada la importancia de salvaguardar el valor de lo privado frente a lo público.

La responsabilidad ciudadana implica el autocuidado y la prevención en el hogar, la escuela y el entorno inmediato, la observancia de las disposiciones en la materia, la participación y colaboración con las autoridades, así como la civilidad y solidaridad en el *Espacio Público* que se comparte.

Decíamos que las Políticas, cualesquiera que sea su jerarquía o alcance, se materializan en el *Espacio Público* que demanda una organización racional y activa, sin fragmentar la autoridad del Estado.

El *Espacio Público* es aquél que pertenece a todos, donde se dirimen los asuntos de interés general, de manera que en él se aprecian distintas dimensiones y consecuencias: en cada individuo y en los grupos sociales donde interactúan, con el ineludible enlace entre autoridad y responsabilidad en la fragua de las decisiones, la definición de acciones, su programación, implementación, resultados esperados y su evaluación.

Particularmente en materia de Salud pública resulta indispensable dimensionar el *Espacio* como *Público-Público*, donde la responsabilidad gubernamental es indelegable; *Público-Social* cuya responsabilidad se comparte mediante el consenso, y *Público-Privado*, en el cual la responsabilidad es legalmente delegable para ofrecer bienes o servicios públicos, ello incluye desde las grandes instituciones hospitalarias, las universidades y centros de enseñanza e investigación especializada, los centros de Salud, clínicas y consultorios privados, las farmacias, los laboratorios; hasta el manejo de alimentos, otros productos y servicios que pudieran significar riesgos para la Salud, etc. (COFEPRIS, 2017).

En suma, la *Política de Estado* se desagrega en *Políticas Gubernamentales*, *Políticas Públicas* y *Políticas Ciudadanas* que se retroalimentan en un continuum traducido en resultados objetivos y mensurables. En todas sus vertientes, está permanentemente expuesta a externalidades en los distintos niveles del *Espacio Público*, donde se entretajan relaciones e interacciones de diversos factores, que ciertamente complican la adopción de decisiones y el emprendimiento de actividades, lo cual se hace más evidente en la atención a la Salud, al tratarse de fenómenos biopsicosociales, culturales, políticos y económicos que afectan el alcance y el cumplimiento de aspiraciones y propósitos que contribuyan a la preservación de la vida humana.

En este camino el gobierno, como representante del Estado, seguirá siendo la médula del esfuerzo para integrar y atender los asuntos pendientes en la agenda pública, que desde un punto de vista general, serían:

La reforma del marco jurídico

Ante el progreso constante que experimenta el mundo (Zaid, 2017), y por supuesto México, el tema de la Salud requiere una readecuación periódica del marco constitucional, legal y regulatorio, que dote de congruencia a las acciones de todas las instituciones abocadas a ella, del sector público, social y privado, y que de hoy en adelante vincule los derechos que ya tienen con las obligaciones que habrán de asumir los ciudadanos frente a su Salud.

Se trata de poner al día, en un escenario global, las posibilidades de participar legal y legítimamente en las múltiples y diversas tareas implicadas en la prevención, atención, tratamiento, rehabilitación y seguimiento, teniendo en

cuenta que hay otras materias relacionadas, como la educación, el trabajo, la urbanización, la alimentación, etc., que deben incorporarse a esta gran reforma, específicamente por su mutua influencia en el tema.

El Congreso de la Unión, los Congresos locales y los Ayuntamientos (en materia de saneamiento), constituyen los espacios de deliberación y aprobación de los cambios; consecuentemente, los partidos políticos deberán adoptar un rol importante en el debate, igualmente las campañas político-electorales habrán de incluir el tema en su plataforma, por la primordial importancia que reviste la atención a la Salud, como base para alcanzar un desarrollo sostenible (ONU).

El proceso de reformas habrá de fundarse en un diagnóstico que permita ordenar el punto de partida e indicar el rumbo hacia los objetivos alcanzables: los poderes ejecutivos federal, estatales y municipales, han de formular las iniciativas pertinentes, después de consensuarlas con todos los sectores responsables, entre los cuales destaca el sector privado por sus propios intereses legítimos, por el conocimiento que le asiste en cuanto a posibilidades de solución integral a demandas y necesidades, financiamiento e inversiones, adquisición y desarrollo de tecnologías, y sobre todo por la responsabilidad social que significa participar en la materia.

Así mismo, no debe descuidarse la posibilidad del surgimiento de conflictos entre los actores, por lo cual es imprescindible fortalecer el arbitraje médico como mecanismo alternativo de solución de controversias, mediante una mejor coordinación entre las correspondientes comisiones estatales y las instituciones reguladoras de la atención médica, del desempeño que éstas tengan y los resultados que alcancen depende el reconocimiento ciudadano al proceso arbitral (Muñoz, 2016).

La reforma del marco jurídico en materia de Salud se llevará a cabo construyendo un liderazgo político-institucional en todos los sectores de la sociedad, capaz de imbuir una conciencia respecto de la necesidad de proceder gradual y sistemáticamente, con responsabilidad y confiabilidad a lo largo y ancho de la República, a fin de eslabonar los compromisos ciudadanos con los institucionales.

La reorganización del Sistema de Salud

Hemos argumentado que el sistema de Salud mexicano presenta actualmente un desbalance entre las instituciones, lo que se observa en cinco factores principales, que desde el punto de vista de una *Política de Estado*, afectan la eficacia, congruencia, consistencia y sostenibilidad del propio sistema.

La eficiencia se alcanza si el personal está motivado, capacitado y dignamente remunerado, sobre la base de mecanismos que garanticen seguridad y estabilidad en el empleo y a la par, desarrollo profesional. No obstante, debido a problemas presupuestales, gran cantidad de personas presta sus servicios en forma eventual o subcontratada, lo que debilita el compromiso institucional y aumenta la rotación de personal (Bohon, 2009) que indudablemente impide una atención adecuada.

La cultura de los sindicatos de las instituciones públicas, se sostiene por la necesidad de proteger los derechos laborales, pero también estos sirven al Estado como medio de adhesión política de los trabajadores (Medina, 2003), tanto para legitimar acciones oficiales como para equilibrar los intereses, de manera que las demandas no rebasen las posibilidades de respuesta. Los sindicatos se han convertido en una especie de tabú ante la latencia de distintos tipos de confrontaciones, desde presiones que pudieran rayar en la ilegitimidad, hasta movimientos, paros o huelgas en detrimento de los usuarios. En el análisis de costo-beneficio político, económico y social se perciben saldos desfavorables para las instituciones, y el intercambio con la autoridad ha consistido en dar cabida simbólica a la dirigencia sindical en el proceso de toma de decisiones, no necesariamente para fortalecer la funcionalidad del Sistema de Salud.

Frente a esto, las relaciones entre autoridad y sus trabajadores deben reorientarse en una dinámica de diálogo y concertación, teniendo como faro los objetivos de servicio trazados, a partir de introyectar competitividad, innovación y pactar un compromiso mutuo que conduzca a mejorar la atención, solidifique la sostenibilidad de la institución y por ende posibilite su trascendencia.

Una explicación superficial atribuiría la ineficiencia a la escasez de dinero: en México el 6.2% del PIB es destinado a la Salud, monto inferior al promedio mundial, 9.9%; al de la Unión Europea, 10%; Estados Unidos y Canadá, 16.5%; o los países de la OCDE, 12.3%, y a la par que el de las naciones de ingreso mediano-alto (Banco Mundial, 2017); pero no sólo se trata de aumentar los recursos, sino racionalizar el gasto.

Si se juzga el gasto de nómina únicamente para el IMSS, en el 2018 representa el 50% del gasto corriente, a lo cual habría que añadirle el 21% más de pago a jubilados y pensionados (Instituto Mexicano del Seguro Social, 2017). Esta fotografía se repite proporcionalmente en el ISSSTE, la Secretaría de Salud incluyendo el Seguro Popular y a los servicios de salud en las entidades federativas. En otros términos, el financiamiento del Sistema de Salud está enfermo.

Sin embargo, el debate financiero podría tomar otros derroteros si México se decide a solucionar el problema de las pensiones que amenazan con llevar al colapso del sistema de seguridad social, afectando la atención a la salud. Sería importante reconsiderar algunos planteamientos respecto de la integralidad de la seguridad social y la salud, que podrían vincularse a la recaudación fiscal generalizada, como lo es el IVA, obteniendo del mismo recursos etiquetados para este rubro (Levy, 2012).

Una manera de facilitar la cobertura universal, consiste en abrir la participación a las instituciones privadas de seguros, a través de distintos mecanismos de financiamiento, que conducirían a una mejor y transparente gestión, reducción de costos administrativos y el fortalecimiento del Fondo de Protección para Gastos Catastróficos, así como para ampliar el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES).

Tomar decisiones en el sentido de corresponsabilizar al sector público y privado en la estrategia de universalización, ayudaría a reducir considerablemente el “gasto de bolsillo” que actualmente rebasa la cifra de 260 mil millo-

nes de pesos al año, además de que ampliaría la oferta de servicios a microempresarios y clases medias actualmente fuera de cobertura alguna.¹

Sin duda, en muchos casos el modelo de la administración o gobierno y las demandas de control por las dependencias globalizadoras ya resulta obsoleto, con tantas grietas que pueden ser caldo de cultivo no sólo para la ineficacia, sino también para la corrupción administrativa con efectos devastadores en el presupuesto.

En otros términos la eficiencia está constantemente acosada. Si nos atenemos al concepto de lograr resultados en el menor tiempo, imprimiendo el esfuerzo preciso y al menor costo posible (Taylor, 1911), esta antigua teoría obliga a profesionalizar al personal y a la funcionalidad de los espacios, ordenar los tiempos de espera, consulta, pruebas de laboratorio, tratamiento, referencia, intervenciones quirúrgicas, terapia, rehabilitación, etc.

En añadidura, la calidad de la atención está permanentemente presionada por la creciente demanda y enfrenta, otra vez, la rigidez institucional que todavía no logra, por ejemplo, establecer la portabilidad como una política de coordinación entre las instituciones del sector Salud que para ser eficaz, más allá de los convenios, debiera acompañarse de medidas prácticas de modernización administrativa.

En la búsqueda de una verdadera *coordinación* intergubernamental, interinstitucional, con los sectores social, privado y con los ciudadanos, la reorganización de las instituciones enfrenta el reto de abandonar sus posturas endogámicas; levantar la mirada hacia una realidad dinámica que exige alianzas y cooperación; por lo tanto, las indispensables reestructuraciones internas deben obedecer a una puntual estrategia de apertura, hacia el propio sector público, y con la misma intensidad, incorporar a la sociedad organizada y al sector privado. Es dable advertir que mientras exista la segmentación o fragmentación de los servicios será indispensable avanzar en la portabilidad, la homologación, la subrogación, las compras consolidadas, la credencial única de identificación, etcétera.

El diseño e implementación de Políticas Públicas transversales de observancia general

Como hemos visto, la evolución social, económica, científica y tecnológica suscitó distintos grados de especialización en el sector Salud de México, que explica, mas no justifica, el surgimiento de la diversidad de instituciones que lo conforman y la complejidad en su operación.

¹ Es importante tomar en cuenta que desde 2013, la Fundación Mexicana para la Salud propuso seis escenarios para la protección financiera en materia de salud: *Seguro Popular Competitivo, Eficiencia para la alta especialidad, Seguro Popular para la Clase Media, Seguro Popular Integral, Protección para Microempresarios, y Cobertura efectiva de las Enfermedades Crónicas*. Vid. “*Hacia la Cobertura Universal de la Protección Financiera de la Salud en México. Tendencias y Oportunidades para la Colaboración Público-Privada*.” 25 Convención de Aseguradores de México.

En principio resulta imposible que una organización alcance por sí misma una suficiencia plena, por grande que sea o por ambicioso que haya sido su diseño y creación; por ende, las instituciones deben reconocer los ámbitos de actuación y el alcance de sus homólogas, a fin de estar en capacidad de identificar aspectos complementarios, acciones coincidentes, compartir experiencias o servicios, diseñar objetivos y coparticipar en la planeación, implementación, operación, seguimiento y evaluación de tareas conjuntas, como pudiera el acceso a los servicios independientemente del status laboral, o la remisión de pacientes conforme a protocolos sencillos, con la agilidad requerida por sus padecimientos o condiciones. Evidentemente estos intercambios potenciarían las capacidades de cada una de las instituciones y, en consecuencia, al sistema en su conjunto.

La estrategia de transversalidad no debiera implicar incrementos a los requerimientos financieros, sino por el contrario, al compartirse los recursos, se atendería la necesidad de reducir costos y al mismo tiempo aportar resultados socialmente útiles.

La transversalidad de las *Políticas Públicas* requiere de establecer y mantener canales institucionales de interacción entre los componentes del sistema, así como prevenir que alguno de ellos se arrogue predominio alguno o caiga en la tramitopatía. En este propósito, la transparencia en la calidad y flujo de la información es factor determinante para generar confianza mutua.

La universalización de los servicios de Salud

El precepto constitucional de que toda persona tenga derecho a la protección de la Salud, persiste como una aspiración.

La parcelación de la atención entre una diversidad de instituciones, provoca enormes contrastes al revisar su estructura pública, privada y social en la prestación de los servicios de primer, segundo y tercer niveles a 120 millones de mexicanos en 2015. Esta aseveración se confirma al observar el cuadro 2.

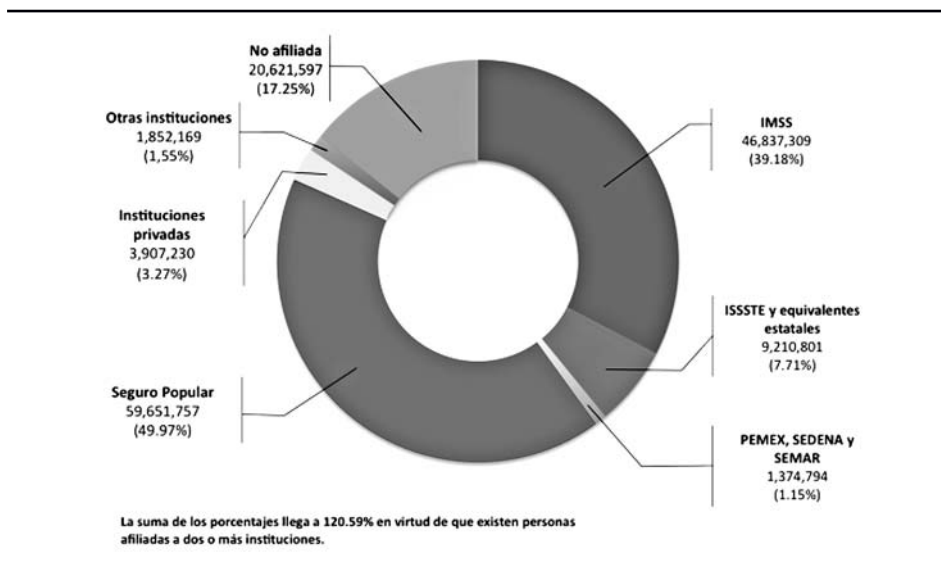
Las instituciones públicas, privadas y sociales requieren de un nuevo diseño interdependiente a fin de cumplir sus cometidos con las condiciones en escenarios inéditos, con estrategias financieras para la inclusión de todos; por el lado cuantitativo (20.6 millones de mexicanos están sin cobertura, y la diferencia en el gasto sólo en salud per cápita en el IMSS o ISSSTE, es seis veces mayor al del Seguro Popular).

Adicionalmente, la transparencia y rendición de cuentas evitan la discrecionalidad, la arbitrariedad y la corrupción en el uso de los recursos públicos. Al intervenir el sector privado, los informes, reportes y auditorías se efectuarían no sólo ante el Congreso, sino ante instituciones independientes del gobierno, evitando que éste sea juez y parte, y generando el clima indispensable de confianza entre gobernados y gobernantes.

Desde el punto de vista cualitativo la atención es dispar por causa de que las instituciones obedecen a sus propias políticas provenientes de su historia, status político-administrativo, disponibilidad de recursos (tripartita, bipartita o

subsidiada), así como los distintos grados de desarrollo de sus medios tecnológicos, científicos y administrativos. Todo ello provoca que las instituciones ofrezcan respuestas diferenciadas. De no actuar en forma inmediata, el crecimiento demográfico presionará con mayor exigencia en cantidad y calidad; las proyecciones indican que para el año 2030, habrá 137 millones de connacionales .

Cuadro 2
Afiliación de la población a servicios de salud



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI 2015.

Se pueden encontrar argumentos teóricos y técnicos que expliquen esta situación: por ejemplo la proporción 80/20 del principio de Pareto (Pareto, 2012), nos daría la razón, sin embargo, por el mandato constitucional y legal, así como por la Ética subyacente en materia de Salud, esto es inaceptable: La atención al Derecho a la Salud debe ser Universal.

Tal preocupación se ha reflejado en los planteamientos recogidos por el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Sectorial de Salud (Secretaría de Salud, 2017) que le acompaña, y las propuestas de la Fundación Mexicana para la Salud (González, 2015), así como las recomendaciones de otros agentes internacionales del desarrollo como la OPS (OPS, 2016) y la OCDE (OCDE, 2016).

La universalización del Sistema de Salud es un asunto multifactorial, requiere del replanteamiento de los esquemas financieros, la homologación de

conceptos, procedimientos y equipos,² cuya realización exige definiciones claras, así como métodos y procedimientos asequibles para los participantes directos, de manera que se establezca un estándar de calidad general, aunque cada actor le imprima sus concreciones y particularidades. Ya se han trazado las vías por las cuales se transitaría hacia este propósito por las principales Instituciones de Salud, como son: la portabilidad, homologación de servicios, la subrogación, la consolidación de compras, la credencial única para los pacientes, etc. y acceso efectivo (López, 2014); que no se han cumplido y que hace falta ponerlas en práctica.

La universalización no significa fusión de instituciones o desaparición de programas, sino que es la oportunidad de establecer políticas homogéneas y/o complementarias, acompañadas por estrategias de comunicación y cooperación entre las instituciones, los sindicatos, y un consenso que resulte de un análisis costo/beneficio.

En lo que respecta a la responsabilidad compartida implicada en la universalización precisa avanzar sin arriesgar el andamiaje actual, imprimiendo certidumbre al cambio, sin menospreciar los logros alcanzados y dar continuidad a los procesos en marcha; siempre enlazados con el propósito fundamental: asegurar el *acceso* de todos a la Salud, en las mejores condiciones de *disponibilidad, accesibilidad, utilización y calidad*, conforme a las dimensiones e indicadores considerados por la Organización Mundial de la Salud y desarrollados para nuestro país por el CONEVAL (CONEVAL, 2014) .

Por ello, la atención a la Salud debe ir más allá de concentrar las decisiones en un solo punto, sino de desarrollar una capacidad de construirlas en todas las dimensiones de la estructura para asegurar su adecuada ejecución. Sólo de esta manera será posible hacer realidad el *Derecho a la Salud* enmarcado en una *Política de Estado*, que encuentra su espacio de implementación en la estrategia de universalización a través de políticas transversales.

III. Nuevos escenarios sociales requieren de una nueva gobernanza en el sector salud

La Gobernanza es resultado de tres etapas de desarrollo político: va del gobierno de responsabilidad única, al de responsabilidad compartida, hasta llegar a la autorregulación del funcionamiento del sistema social, donde cada actor asume su tarea y la cumple a favor de todos.

² El tema ha sido objeto de atención desde hace por lo menos un lustro, se planteó explícitamente en el Simposium *Los grandes retos del sector salud ante los nuevos actores*, convocado por la Fundación Espinoza Yglesias en octubre de 2012.

La *Gobernanza* nos remite a un liderazgo colectivo, puesto que se reconocen nuevos actores en la arena política, económica y social, y busca contar con una ciudadanía libre y capaz de hacerse oír o de plantear sus necesidades y demandas, asumiendo las tareas que le corresponden a cada individuo y dispuesta a colaborar con el gobierno y otros actores de los sectores social y privado para abrir espacios a la *Gobernabilidad*, y así garantizar el *Derecho a la Salud*.

La *Gobernanza* es profundamente democrática (Unión Europea, 2017), resulta de la articulación de propósitos diversos en un Estado de Derecho que privilegia la convivencia entre el individuo y la comunidad, y de ambos con el gobierno; establece responsabilidades vinculantes, legítimamente sustentadas y legalmente reguladas, pues de otra forma se daría paso a la demagogia sobre la democracia.

Las cualidades de la *Gobernanza* son políticas, administrativas y técnicas, con una frontera de ceniza entre ellas al encontrarse fuertemente imbricadas. Estas son por lo menos cuatro:

— La *capacidad adaptativa* para reconocer las circunstancias inmediatas, en contraste con las posibilidades futuras, e impulsar y conducir los cambios hacia una mejor calidad de vida; evitar la parálisis que produce el dogma de aferrarse un modelo ya agotado (Kuhn, 1971); y sobre todo evitar regresiones que pretendan preservar privilegios causantes de la desigualdad.

— La *capacidad relacional* para atraer y convencer a los involucrados en la trama de la toma de decisiones fundamentales a objeto de mantener los equilibrios necesarios al progreso socialmente productivo.

— La *capacidad funcional* para hacer que las cosas sucedan mediante una suma de liderazgos confiables, informados, profesionales y responsables. En la actualidad la *Gobernanza* de las instituciones de Salud de nuestro país están a cargo de órganos colegiados: el Consejo Nacional de Salud, las Juntas de Gobierno de las Unidades Médicas de Alta Especialidad y de Institutos nacionales de Salud con sus Juntas de Gobierno, sus patronatos, el Consejo Técnico del IMSS, la Junta Directiva del ISSSTE, o el Consejo Interno de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.

Se hace necesario incorporar a la trama y toma de decisiones a distintos actores representativos de la sociedad que colaboren y cooperen en el manejo de las instituciones, como los consejeros independientes, con experiencia, conocimiento y probada honestidad, siguiendo las recomendaciones de la OCDE para el buen Gobierno en las Instituciones Gubernamentales.

Sobre esta base, y ante el reto de la coordinación que significa interconectar los distintos componentes del Sistema de Salud, han de establecerse políticas y programas transversales que permitan evaluar la eficacia, eficiencia, congruencia y utilidad de los resultados, adicionando a los efectos sobre la salud, los costos financieros que supone la infraestructura, los insumos y la operación de los ser-

vicios como un todo. Con el propósito de lograr mejores condiciones de salud a costos racionales y conforme a posibilidades financieras reales.

- La *capacidad evaluativa* para interconectar la planeación con los objetivos, los medios y los resultados, de manera que se dé lugar a la posibilidad de corregir el rumbo en cualquier momento, para no perder de vista los propósitos preestablecidos.

En el marco de la *Gobernanza*, el gobierno y sus instituciones no únicamente están obligadas a cumplir y hacer cumplir la Ley, debe revisarse el funcionamiento de los órganos, comités y comisiones de control, vigilancia y auditoría para garantizar la transparencia y rendición de cuentas.

¿Qué tanto es válida esta reflexión sobre la Gobernanza en el Sector Salud de la República Mexicana?

Aunque, en efecto, se ha intentado establecer una rectoría en el Sector Salud, la realidad revela que persiste la dispersión de esfuerzos y el gasto irracional (la OCDE estima que hay un desperdicio de recursos, pues la mayor parte se destina a gasto de administración). (OCDE, 2016).

A objeto de elevar la eficacia de la gobernanza se hace necesario racionalizar las regulaciones hacendarias o de control interno, ya que obstaculizan notablemente dos cuestiones: la primera, el flujo, que castiga la oportunidad para actuar en el mercado de adquisición de bienes y servicios autogenerar recursos propios y avanzar en la innovación e investigación y, segunda, las normas que limitan, o de plano impiden, administrar mediante mecanismos modernos que generan empleos indirectos bajo la responsabilidad de empresas privadas, como es el caso de la subcontrataciones, arrendamiento de equipos, inmuebles, mantenimiento, construcción...; utilización directa de cuotas de recuperación y aportaciones de patronatos, empresas y particulares, para atender requerimientos inmediatos de operación. Las reglas de control de observancia general, deben convertirse en medidas casuísticas de seguimiento, útiles a la atención de las necesidades del Sector Salud.

Estas situaciones podrían ser resueltas mediante la revisión y cambios en las estrategias o políticas obsoletas gubernamentales. Las vías de participación deben diversificarse; ir más allá de las jornadas electorales o de las “consultas populares”, para trasladarse seriamente hacia la *Gobernanza*: propiciar la coparticipación en la integración o reformas del marco normativo, establecer compromisos específicos con objetivos concretos, y distribuir responsabilidades en la planeación y emprendimiento de medidas idóneas a las condiciones generales de Salud en nuestro país.

La responsabilidad del Gobierno, como representante del Estado consiste en abrirse para convocar, motivar, estimular y modular la participación, los otros componentes de la sociedad (Gobierno Abierto) (Open Government Partnership, 2017).

¿Cómo puede participar la sociedad civil organizada?

Particularmente en materia de Salud es necesario acudir al artículo 26 constitucional sobre planeación democrática y solidificar el diálogo con las organizaciones representativas de la sociedad, como las Cámaras, Asociaciones, Instituciones filantrópicas y de Asistencia Social, ellos cuentan con un bagaje de experiencias y propuestas válidas por su condición vivencial, por lo cual se trata de interlocutores válidos, tal como se concibe en la Constitución Mexicana el valor de la inclusión.

Este sector es de capital importancia al estar conformado por grupos económicos y científicos, dedicados a la producción o importación de bienes, provisión de servicios, infraestructura, tecnología, investigación y formación de talento, sin olvidar a los centros de educación superior. Todos estos con capacidad de identificar prioridades, jerarquizarlas y establecer programas para atenderlas, además cuentan con recursos tangibles e intangibles, susceptibles de aplicarse en el cumplimiento de los compromisos socio-gubernamentales.

Las empresas e instituciones privadas abocadas a diversos aspectos de la Salud, toman en sus manos la máxima prioridad del ser humano (la vida); conjuntan el legítimo interés lucrativo, con el sentido humanitario que conlleva a efectuar considerables inversiones en construcción, operación y mantenimiento, con tasas de retorno a plazos muy prolongados. Esto significa una responsabilidad que genera el valor de la identidad y solidaridad social mayor que en otros sectores productivos.

En concordancia, las instancias gubernamentales han de estimular el diálogo, en el cual se analicen necesidades, prioridades, recursos, vías de solución, tanto en los aspectos relacionados directamente con la atención a la Salud como en los referentes a asuntos económicos, como pudieran ser los estímulos fiscales, fuentes de financiamiento, actualización del marco regulatorio a fin de adaptarlo a las actuales condiciones nacionales e internacionales, y los contratos de asociación público-privada en proyectos de infraestructura, inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica, para los que, incluso, ya están reguladas por la Ley y Reglamento específicos, así como el manual respectivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Ley de Asociaciones Público-Privadas, 2017).

Ello permitirá afrontar, con mayores posibilidades de éxito, el alza en los costos de insumos y servicios, de los seguros médicos y de vida, ante el surgimiento e incremento de padecimientos costosos y altamente demandantes. De manera que la búsqueda del consenso se convierte en una prioridad a efecto de establecer una planeación racional que permita obtener resultados positivos, con vistas a conseguir la universalización de la Salud en México.

¿Y qué compete a los ciudadanos?

La población en general debe corresponder mediante acciones eficaces a fin de reducir, lo más posible, toda clase de riesgos para la integridad física individual, familiar y comunitaria (OMS, 1986).

Son simples y conocidas las actividades básicas de promoción y conservación de la Salud: hábitos de higiene personal; manejo y disposición apropiados de desechos sólidos y aguas residuales; prevención y reporte de riesgos, condiciones o incidentes que amenacen la Salud; protección y mejoramiento del medio ambiente; atención y respuesta favorable a las campañas sanitarias convocadas por las instancias gubernamentales: vacunación, detección oportuna de enfermedades metabólicas o crónico-degenerativas, prevención de embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual; erradicación o control de vectores, y una extensa lista de frentes que por estar constantemente presentes en el entorno, llegan a pasar desapercibidos con los consecuentes costos humanos, sociales y económicos.

En este sentido es imprescindible crear conciencia individual respecto a la importancia de conservar la Salud física y mental. Así mismo, prevenir las patologías sociales, derivadas de ambientes hostiles a la convivencia o propicios para la proliferación de adicciones.

Se trata de integrar valores en torno a la Salud, cuyos efectos se irradian a otras esferas de la existencia personal y de la colectividad.

IV. La prevención: común denominador de una nueva *política de estado* en materia de salud para los mexicanos

Hasta este punto, nuestra reflexión se ha referido principalmente a los aspectos directamente relacionados con la atención médica, conviene ahora concentrar nuestro interés hacia elementos que cierran espacios a la enfermedad, el núcleo de la universalidad del Derecho a la Salud: *la prevención*.

Los hechos políticos, financieros, administrativos y médicos, ratifican la percepción popular de que la prevención es la “pariente pobre del sistema de Salud” (OMS, 2011). En contraparte, ha sido conceptualizada científicamente como “... una amplia gama de intervenciones sociales y ambientales destinadas a beneficiar y proteger la Salud y la calidad de vida individuales y solución de las causas primordiales de los problemas de Salud, y no centrándose únicamente en el tratamiento y la curación” (OMS, 2017).

La nueva *Política de Estado* de la Salud en México, puede anclarse en la prevención situada en cuatro escenarios:

- Saneamiento integral desde el Municipio.
- Educación para la Salud.
- Desarrollo tecnológico en Salud.
- Medicina genómica para el acceso efectivo y la calidad de los servicios de Salud.

Saneamiento integral desde el Municipio

Una revisión del Artículo 115 Constitucional, en sus numerales III y IV, indica que las funciones y servicios públicos asignados a los gobiernos municipales están directamente relacionados con el saneamiento y con ello a la protección de la Salud. Se trata de medidas preventivas para las personas y la comunidad, de ahí la importancia que reviste su reforzamiento mediante la actualización tecnológica, la profesionalización del personal, la captación de recursos generados en el propio municipio, el financiamiento federal, estatal o fuentes alternativas, así como una alianza transparente con el sector privado que dé continuidad a la prestación de los servicios, con eficacia y eficiencia, todo ello en el cumplimiento de una rendición de cuentas que abone a la confianza ciudadana.

México es principalmente urbano, las ciudades concentran a 81.2 millones de personas en 384 municipios (59 Zonas Metropolitanas, 78 conurbaciones y 247 centros urbanos) (Consejo Nacional de Población, 2012). Para el año 2030, se calcula que alrededor de 117 de los 131 millones de mexicanos habitarán en ciudades, lo cual indica la necesidad de prevenir situaciones que pueden significar riesgos para la Salud, para entender este fenómeno bastan dos botones de muestra:

— Contaminación atmosférica, cuyo control y reducción contribuirían al abatimiento de la morbilidad en accidentes cerebrovasculares, cáncer de pulmón y neumopatías crónicas y agudas, entre ellas el asma. De acuerdo con datos de la OMS, el 92% de la población mundial habita en lugares con parámetros superiores a los recomendados para la Salud (OMS, Calidad del aire ambiente exterior, 2017). México registra 15 mil decesos al año atribuibles a la contaminación del aire (Clear Air Institute, 2017).

Las fuentes contaminantes no se constriñen al transporte, también a la industria, la generación de energía, la incineración de residuos sólidos, etc. *Más allá de las restricciones a la circulación de vehículos motorizados*, es conveniente adoptar tecnologías reductoras de emisiones de humos, gases y vapores industriales; producir energía limpia; tecnificar la disposición final de desechos, mediante biodigestores que generarían metano aprovechable. Una posibilidad es el método de “diseño de calidad del aire” (Environmental Protection Agency, 2017), que valiéndose de las condiciones atmosféricas naturales propician la dispersión de contaminantes.

— Padecimientos emocionales, provocados por la vida urbana: estrés, angustia, depresión, ansiedad, irritabilidad y miedos que conducen a la violencia, en menoscabo de la calidad de vida, homicidios, robos, riñas, etc., situaciones que acontecen sobre todo en las grandes concentraciones; ello precisa adoptar medidas conducentes a una convivencia pacífica, así como recuperar y cons-

truir espacios de deporte, recreación y cultura; favorecer la movilidad acercando física y virtualmente los puntos de trabajo, educación y servicios a los centros habitacionales, así como la construcción de infraestructura peatonal y traslado por medios alternativos.

Educación para la Salud

Este proceso debe desplazarse en los niveles micro, meso y macro de la sociedad, consiste en sensibilizar, capacitar y evaluar los resultados.

La sensibilización se inicia en el núcleo familiar (micro), la fuente de información se basa en las tradiciones culturales y se completa con aquella proveniente de las instituciones de Salud; conduce a la toma de consciencia respecto de que una vida saludable parte de un individuo informado acerca de su importancia actual y futura.

La capacitación es la divulgación sistemática del conocimiento sobre medidas preventivas, asequibles, sencillas y practicables por cualquier persona; este conocimiento se prepara interdisciplinariamente por profesionales de la Salud, comunicación, docencia y ciencias sociales, y se difunde a través de los medios adecuados a las condiciones de cada comunidad. Junto con la familia, la escuela es el espacio idóneo para inculcar hábitos de higiene y Salud, partiendo de una dieta nutritiva. Debe formar parte de una política transversal entre las instituciones de Salud, de educación, de producción y distribución de alimentos de calidad, y en caso de ser requerida, la asistencia social, así como la regulación y capacitación de los oferentes de bienes y servicios.

La asignatura de evaluación en Salud, requiere así mismo de capacitar a los responsables de realizarla: parte de metas preestablecidas, por lo tanto de diagnósticos y parámetros que permiten medir los avances en el proceso de cambio. Finalmente, la apreciación cualitativa de los resultados; a la familia y a la escuela han de sumarse sitios de trabajo, centros de desarrollo comunitario, clubes de servicio, etc., como valiosos instrumentos de esta nueva política.

Desarrollo tecnológico en Salud

La consciencia de los seres humanos respecto de su sana existencia ha sido estímulo para construir una gran historia de creatividad colectiva e incremental, de innovación constante en insumos, equipos, instrumentos, recursos preventivos, de diagnóstico y estrategias de intervención, todo ello aglutinado por el conocimiento interdisciplinario y la coherencia científica, hasta arribar a los actuales desarrollos tecnológicos aplicados a las ciencias de la Salud, que por fortuna nos ha tocado atestiguar.

La Tabla 1 da cuenta de algunos de los sorprendentes avances en el tema que nos ocupa (siglos XX y XXI).

Tabla 1

Año	Invento o descubrimiento	Impulsor(es)
1930	Tipos sanguíneos	Karl Landsteiner (Austria)
1933	Microscopio electrónico.	Ernst Ruska y Max Knoll (Alemania)
1936	Transmisión química sináptica (base de neurociencias)	Henry Dale (Inglaterra) y Otto Loewi (Alemania)
1939	Penicilina purificada	Norman G. Heatley (Inglaterra)
1946	Computadora ENIAC de uso general	John P. Eckert y John W. Mauchly (EE.UU.)
1951	Anticonceptivo oral sintético “La Píldora”	Luis Ernesto Miramontes (México)
1953	Estructura molecular del ADN.	Rosalind Franklin, James Watson y Francis Crick (Ing.)
1954	Trasplante de riñón en humano	Joseph Murray Murray (EE.UU.)
1956	Cateterismo cardíaco	Andrè Cournard (Francia), Werner Forssman (Alem.), Dickinson Richads (EE.UU.)
1958	Irradiación corporal con cobalto, como inmunosupresor, para evitar rechazo de órganos trasplantados	Roy Yorke Calne (Inglaterra)
1959	Nanotecnología (posteriores aplicaciones en cáncer, VIH, tecnología del ADN)	Richard Feinman (EE.UU.)

SOCIEDAD, VALORES Y DESARROLLO

1960	Biónica, establecimiento de sus principios	Jack Ellwood Steele (EE.UU.)
1963	ADN mitocondrial en embriones de pollo	Margit M.K. Nass y Sylvan Nass (Suecia)
1967	Trasplante de corazón	Christian Barnard (Sudáfrica)
1969	Primera red de computadoras ARPANET (antecedente militar de internet)	Departamento de Defensa de los Estados Unidos
1970	Bioinformática (molécula de ADN recombinante)	BrookhavenProtein Data Bank (EE.UU.)
1975	Ingeniería de tejidos	James G. Rheinwald Howard Green H. (EE.UU.)
1979	Medicina nuclear (aplicaciones en imagenología)	Allan Mac Leod (Sudáfrica) y Godfrey Newbold (EE.UU.)
1980	Láser clínico	Rangaswamy Srinivasan (India)
1981	Impresión 3D (para aplicaciones en órtesis y prótesis, y tejidos biológicos)	Hideo Kodama (Japón)
1987	Identificación del ADN mitocondrial en restos arqueológicos humanos (da lugar a la teoría conocida en los medios como “Eva mitocondrial”)	Allan Charles Wilson Mark Stoneking y Rebecca L. Cann (EE.UU.)
1990	Proyecto del Genoma Humano. Se dio por completado en 2004 al publicarse la versión final del mapeo	Francis Collins (EE.UU.)
1990	Clonación de mamíferos (oveja Dolly)	Ian Wilmut y Keith Campbell (Escocia)
1998	Creación de Medline, enciclopedia de de Medicina en línea, inglés y español	Biblioteca Nacional de Medicina (EE.UU)

2000	Robot cirujano Da Vinci	Intuitive Surgical Company (EE.UU.)
2003	Resonancia magnética	Paul Lauterbur (EE.UU.) y Peter Mainsfeld (Ing).
2011	Biopsia líquida (detección temprana del cáncer, en vez de muestras de tejido sólido)	Daniel Haber (EE.UU.)
2016	Proyecto de síntesis del Genoma Humano	National Human Genome Research Institute (EE.UU.)

Esta tabla muestra un panorama ciertamente esperanzador, mas debe advertirse y tener cautela ante el riesgo de deshumanizar las relaciones entre los profesionales de la Salud con las personas que de ellos requieren, o rebasar los límites de la bioética.

Una condición mayor para la universalización del Derecho a la Salud en el mundo es evitar que los beneficios de los avances científicos y tecnológicos sean restringidos y en cambio propiciar que constituyan un bien presente y futuro palpable en mejores condiciones generales de vida para todos.

Sin embargo, en la actualidad sólo el 0.43% del PIB nacional se destina a la investigación (UNESCO, 2017), lo canalizado a Salud simplemente no pinta, de ahí que siendo una prioridad nacional, no es posible que nuestra dependencia se profundice cada día más.

Medicina genómica, un recurso a desarrollar para el acceso efectivo y la calidad de los servicios de Salud³

Ante el reto de asegurar a los mexicanos el acceso efectivo y la calidad de los servicios de protección, promoción y prevención como ejes prioritarios para el mejoramiento de la Salud, particularmente en los sectores poblacionales de mayor vulnerabilidad, la Medicina Genómica se inserta en forma determinante en la prospectiva del cuidado de la Salud.

La investigación genómica ha evidenciado que la diversidad es de origen sociocultural, mas no de índole genética... queda claro que los genes no sustentan las diferencias que históricamente se han fomentado entre los grupos y sociedades

³ Para este apartado, el autor abreva y cita el erudito artículo intitulado *Política de Estado en Salud. Concepto, implicaciones y posibilidades de desarrollo para la Medicina Genómica (inédito)*, del Doctor Xavier Soberón Mainero, Director General del Instituto Nacional de Medicina Genómica.

(Moreno, 2013). La secuencia del Genoma Humano ratifica objetivamente el principio que iguala a los individuos, uniendo a la ciencia con la filosofía política y la necesidad de equilibrar las condiciones de desarrollo socioeconómico.

La Medicina Genómica es resultado de la convergencia de múltiples conocimientos científicos y sociales. Presenta las siguientes características:

- Es *Preventiva*. El diagnóstico genómico avanza cada vez más hacia la capacidad para detectar una enfermedad en etapas tempranas e incluso la predisposición individual a desarrollarla, con ello contribuye a evitar o, por lo menos retrasar, la aparición de síntomas.
- Es *Predictiva*. Permite anticiparse e intervenir de manera exitosa, ante las manifestaciones o complicaciones de una enfermedad o la falla terapéutica de un medicamento.
- Es *Personalizada*. Brinda la posibilidad de clasificar mejor la enfermedad y la respuesta a fármacos para incrementar el éxito de las intervenciones terapéuticas y reducir los posibles efectos adversos; permite diseñar y prescribir tratamientos óptimos por grupos, e incluso por paciente; puede ser la base de una *Política Pública* para conseguir un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles.
- Es *Participativa*. El individuo decide sobre el manejo de su salud o de su enfermedad. El conocimiento del genoma propio permite un manejo clínico proactivo y no reactivo, ya que éste puede anticipar la aparición de una enfermedad o sus complicaciones.

La Medicina Genómica es proactiva al estar enfocada en el paciente individual, enfatiza en el bienestar, permite generar bancos de datos personalizados, y da lugar a redes sociales activadas por pacientes, como fuerza impulsora para la medicina del futuro.

Potencial y expectativas de la medicina genómica

La medicina genómica se encuentra entre las áreas de la Salud donde más se ha investigado en los últimos años, se trata de un área importante para el quehacer científico, la innovación, su cada vez más rápida maduración y la vertiginosa creación de nuevas tecnologías de base genómica, hacen imperativo que el Estado fomente la inversión en ciencia y tecnología, y con ello contribuir a resolver los problemas nacionales de Salud.

La medicina genómica va a resultar aplicable a todas las especialidades médicas, generado impactos sustantivos como: cambiar el énfasis de una medicina reactiva a una proactiva; mejorar las estrategias de diagnóstico oportuno y certe-

ro; clasificación precisa de las enfermedades; guiar la selección de terapias óptimas (reducir ensayo-error); disminuir efectos adversos a medicamentos; favorecer el apego de los pacientes a los tratamientos; mejorar la calidad de vida; descubrir usos nuevos o alternativos de medicamentos y candidatos; mejorar la selección de nuevos blancos bioquímicos para el descubrimiento de fármacos, y contribuir a controlar los costos de los sistemas de Salud.

Obstáculos para el desarrollo de la Medicina Genómica

- Rezago en la formación de recursos humanos especializados en medicina genómica, currícula no actualizada, escasos programas de posgrado y formación para nuevos profesionales.
- Falta de conocimiento respecto a las tecnologías genómicas.
- Resistencia por parte de los profesionales actuales a su uso.
- Carencia de un blindaje respecto a los sistemas regulatorios sanitarios, administrativos e incluso referidos al mercado de seguros, esta es una tarea legislativa que debe emprenderse de inmediato.

Lineamientos para una Política de Estado en materia de Medicina Genómica

- Tomar en cuenta a la Medicina Genómica en cuenta dentro de los programas de promoción a la Salud, como sucede en otros países.
- Impulsar *Políticas Públicas* que fomenten la inversión de los sectores público y privado para generar proyectos estratégicos que permitan la conformación de un gran banco de datos que permita a los investigadores profundizar en la caracterización genómica de la población mexicana y establecer una Base Nacional de Diversidad Genómica.

Para lograr lo anterior, es necesario contar en forma decidida con los siguientes factores:

- Recursos financieros para llevar a cabo las investigaciones.
- Tecnología que permita el análisis de áreas específicas del genoma y su expresión.
- Vinculación efectiva entre el subsistema de los Institutos Nacionales de Salud y los Hospitales de Alta Especialidad, así como de otras instancias públicas y privadas que tengan como eje principal mejorar los servicios de Salud.

- Bioinformática o biología computacional que permita el manejo de gran cantidad de información, la comparación de secuencias en forma masiva, el análisis de bases de datos, así como el estudio de la expresión de los genomas.
- Formación de recursos humanos con capacidad de uso y análisis de la información genómica para la creación de nuevos desarrollos derivados del conocimiento.
- Generación de resultados de los proyectos de investigación que incrementen la oferta de servicios genómicos enfocado al ámbito clínico, así como la generación de productos y servicios de base genómica que tengan impacto en el beneficio de la Salud de la población mexicana.
- Consideración de los aspectos éticos, legales y sociales de la medicina genómica, a fin de asegurar que se lleve a cabo con apego estricto a los principios universales, dentro de los marcos jurídicos acordes a las condiciones mundiales en torno a esta área de la ciencia.
- Educación a la sociedad con el objeto de asegurar que la investigación genómica se incorpore al conocimiento común, a fin de que sus beneficios puedan ser aprovechados por las sociedades.

La Medicina Genómica puede ser una importante vía de acceso a la universalidad de la Salud; en la medida en que se fortalezca su desarrollo se podrán consolidar *Políticas Públicas* que se traduzcan en acciones para la protección y promoción de la Salud, con la mira de preservar y prolongar la vida humana con calidad.

V. Conclusión

El constante cambio progresivo en que ha estado inmersa la sociedad mexicana, frente a la necesidad de mantener una estabilidad socioeconómica y política que permita encauzarlo, habrá de marcar la pauta a la *Salud como Política de Estado*. El propósito de esta dualidad (cambio/estabilidad) aparentemente contradictoria, consiste en promover la evolución y, simultáneamente, preservar la unidad y coherencia que poseen los individuos, las comunidades y las naciones. En el caso de la Salud, esta filosofía es totalmente aplicable ya que las constantes transformaciones sociales propician la búsqueda de soluciones a nuevos requerimientos, sobre bases ya establecidas y susceptibles de renovación.

Está claro que la universalización de la atención a la Salud de los mexicanos es condición *sine qua non* para avanzar con paso firme hacia un cambio cualitativo y cuantitativo sin precedentes, de tal forma que permita trascender en el tiempo y amplíe la consciencia social sobre la importancia de prevenir las afecta-

ciones a la Salud en todos sus aspectos, lo cual constituirá una sólida base para el desarrollo actual y ulterior de México

En cuanto a la ciencia y la tecnología en Salud, destaca la responsabilidad que deben asumir los tres sectores, público, social y privado, no sólo por razones éticas sino también por la necesidad de configurar, valga la expresión, un sano equilibrio entre el conocimiento previo y los nuevos descubrimientos, aplicando procedimientos adaptativos, mediante una gestión que aproveche el *súmmum* de experiencias.

La capacidad de respuesta en materia de Salud exige aumentar los recursos públicos, privados y sociales a la investigación y desarrollo (I+D), a condición de que su aplicación se haga de manera racional y transparente, de no ser así, nuestra dependencia se prolongará indefinidamente.

El país que logre incorporarse cualitativa y cuantitativamente a esta ola de cambio social, privilegiando la biotecnología en la Salud, será promotor de una renovación con efectos positivos no sólo internos, sino en la región a la que se pertenece: México podría aspirar a este liderazgo.

En la actualidad no hay país y Líder Político, que no considere a la Salud como una de sus máximas prioridades.

VI. Bibliografía

- Banco Mundial, *Gasto en salud, total (% del PIB)*, en http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.XPD.TOTL.ZS?name_desc=false, consultada el 12-05-2017.
- Bohon Devars, José Antonio, *Ventajas y desventajas del outsourcing*, México, Revista Expansión, 2009, en <http://expansion.mx/opinion/2009/07/30/ventajas-y-desventajasdel-outsourcing>, consultada el 31-05-2017.
- Castelazo, José R., *Ejes Constitucionales de la Administración Pública en México*, México, Plaza y Valdés Editores, 2013, p. 137.
- Consejo Nacional de Población, *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012*, en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112772/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012.pdf, consultada el 06-07-2017
- COFEPRIS, *Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios*, en www.cofepris.gob.mx/MJ/Documents/Reglamentos/prodyser060409.pdf, consultada el 13-06-2017
- CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popular*. México, CONEVAL, 2014, en <http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Acceso%20y%20Uso%20Efectivo.pdf>, consultada el 23-06-2017
- Environmental Protection Agency, US, *Reassessment of the Interagency Work group on Air Quality Modeling (IWAQM) Phase 2 Summary Report: Revisions to Phase 2 Recommendations*, en <https://www3.epa.gov/scram001/guidance/reports/>

- Draft_IWAQM_Reassessment_052709.pdf, consultada el 07-07-2017
- González Block, Miguel A. (Coordinador), *Diagnóstico de los retos al Sistema Nacional de Salud Universal*. México, Funsalud, Consejo Promotor de Competitividad y Salud, 2015.
- Habermas, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998. Cit. por Kerz, Mercedes, en *Un Nuevo Umbral para el Estado Moderno*, Revista Colección No. 26, Universidad Católica Argentina, 2004, en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67630574002>, consultada el 29-05-2017.
- Instituto Mexicano del Seguro social, *Proyecciones de Ingresos, Egresos y Nóminas del Personal Activo y Jubilado, 2016-2025*, en http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20132014/05_Cap01.pdf, consultada el 30-06-2017.
- INEGI, *Índice de envejecimiento*, en <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/default.html>, consultada el 03-05-2017.
- Juan López, Mercedes, *Sistema Nacional de Salud Universal: experiencia en México*, en <http://www.paho.org/forocoberturagt2014/wp-content/uploads/2014/08/Sistema-Nacional-de-Salud-Universal-experiencia-en-Mexico.pdf>, consultada el 06-06-2017.
- Kuhn, Thomas S., *La estructura de las Revoluciones Científicas*, (Traducción: Agustín Contín), Breviarios 213, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, en http://www.icesi.edu.co/blogs/antro_conocimiento/files/2012/02/kuhn.pdf, consultada el 01-06-2017.
- Levy, Santiago, *Pensiones de Retiro: Agenda Pendiente y una Propuesta de Reforma*, Reunión de la Amafore, Banco Interamericano de Desarrollo, Cd. de México, Septiembre 19, 2012.
- Ley de Asociaciones Público-Privadas*, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_210416.pdf, consultada el 29-05-2017.
- Medina Núñez, Ignacio, *El Sindicalismo Mexicano en la Transición al Siglo XXI*, México, LibrosEnred, 2003, en <http://www.librosenred.com/libros/elsindicalismomexicanoenlatransicionalsigloxxi.html>, consultada el 01-06-2017.
- Moreno, Andrés, Sandoval, Karla, *Diversidad genómica en México. Pasado indígena y mestizaje*, Departamento de Genética, Universidad de Stanford, California, en Revista Cuicuilco, vol. 20 no.58, México sep./dic. 2013, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592013000300013, consultada el 10-07-2017.
- Muñoz Hernández, Onofre, *A 20 años del Arbitraje Médico en México*, Conferencia Magistral, Secretaría de Salud del Estado de Guanajuato, en <http://boletines.guanajuato.gob.mx/2016/11/26/cumple-arbitraje-medico-20-anos-de-historia-en-mexico/>, consultada el 16-06-2017.
- OPS, *Acuerdo Nacional hacia la Universalización de los Servicios de Salud*, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/77385/ACUERDO_NACIONAL_FIRMADO_7_ABRIL_2016.pdf, consultada el 30-05-2017

- OCDE, *Estudio sobre el Sistema Mexicano de Salud 2016*, en OECD-Reviews-of-Health-Systems-Mexico-2016-Assessment-and-recommendations-English.pdf, consultada el 25-05-2017.
- Open Government Partnership, *Declaración de Gobierno Abierto*, en <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto>, consultada el 29-05-2017
- OMS (1986), *Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud*, 1986, en http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/promocion/2_carta_de_ottawa.pdf, consultada el 29-05-2017.
- ____ (2011), *Prevention is better than cure, say Romanian doctors*, Bulletin of the World Health Organization 2011;89:248–249, doi:10.2471/BLT.11.030411, en <http://www.who.int/bulletin/volumes/89/4/11-030411/en/>, consultada el 06-07-2017.
- ____ (2017), *What is health promotion?*, *Health to pics on line*, en <http://www.who.int/features/qa/health-promotion/en/>, consultada el 06-07-2017.
- ____, *Calidad del aire ambiente (exterior) y salud*, en <http://www.who.int/media/centre/factsheets/fs313/es/>, consultada el 07-07-2017.
- Clean Air Institute, *Informe de calidad del aire para América Latina*, en <http://www.cleanairinstitute.org/calidaddelaireamericalatina/?pag=23&sec=289>, consultada el 07-06-2017
- Pareto, Vilfredo, *Principios de Economía Política Pura*, en <http://www.institut-coppet.org/wp-content/uploads/2012/05/Cours-d%C3%A9conomie-politique-Tome-I-Vilfredo-Pareto.pdf>, consultada el 30-05-2017.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013, en <http://pnd.gob.mx/>, consultada el 20-04-2017.
- Serra, Albert, *La gestión transversal. Expectativas y resultados*, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 32. (Jun. 2005). Caracas, en siare.clad.org/revistas/0049633.pdf, consultada el 25-05-2017.
- Secretaría de Salud, *Programa Sectorial de Salud 2013-2018*, en http://portal.salud.gob.mx/contenidos/conoce_salud/prosesa/prosesa.html, consultada el 31-05-2017.
- Taylor, Frederick W., *The Principles of Scientific Management*, New York, NY, USA and London, UK, Harper & Brothers, 1911.
- Unión Europea, *La gobernanza Europea - Un libro blanco*, /* COM/2001/0428 final */Diario Oficial n° 287 de 12/10/2001 p. 0001 – 0029, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0428:EN:HTML>, consultada el 23-05-2017.
- UNESCO, Instituto de Estadística, *Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)*, en <http://www.indexmundi.com/es/datos/indicadores/GB.XPD.RSDV.GD.ZS/rankings>, consultada el 10-04-2017
- Zaid, Gabriel, *Cronología del Progreso*, México, Editorial Debate, 2017.

*Teresa Bracho González**

Una mirada de la Reforma Educativa

SUMARIO: I. El Sistema Educativo Mexicano y la Reforma Educativa de 2013 II. Los cambios a partir de la Reforma III. Reflexiones finales IV. Bibliografía

Existe un amplio consenso de que los derechos humanos, indispensables para el desarrollo de las personas y de la sociedad, están fuera del alcance de quienes han sido privados de educación. La educación en general y la educación escolar en particular tienen un efecto multiplicador en el ejercicio de los derechos humanos. Eso es más evidente en los derechos relacionados con el empleo y la participación ciudadana....¹

Fix, Flores y Valadés, (2017)

Se ha instalado como valor en la sociedad mexicana el estatus conferido a la educación como derecho estratégico y fundamental, que constituye una puerta de entrada para la comprensión y apropiación de otros derechos clave para la construcción de ciudadanía; así, representa una base para solventar diferencias, pro-

* Miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Reconozco y agradezco las invaluable contribuciones de mis colegas, en particular a las Maestras Marianela Núñez y Teresa Gutiérrez. De igual manera, en la construcción colectiva del pensamiento ha estado presente mi colega y amiga Margarita Zorrilla. Sin ellas, el trabajo habría sido imposible. Y nunca sobra decir que la responsabilidad del texto es sólo mía y no necesariamente refleja las de la institución en que trabajo.

¹ Fix-Fierro, Héctor (coord.); Flores, Julia Isabel (coord.); Valadés, Diego (coord.), (2017). Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, Primera edición, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

mover movilidad social, entre otros bienes sociales deseables. El consenso fundamental es que la educación es primordial y no debe ser visto como una dádiva o concesión del Estado.

Para hacer efectivo ese derecho el Estado Mexicano ha transitado un largo camino, donde podemos reconocer hitos muy importantes como la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, los diferentes proyectos educativos que han quedado plasmados en la Constitución o las sucesivas ampliaciones de la escolaridad obligatoria a la secundaria, preescolar y educación media superior. Durante todo el siglo XX y lo que va del XXI hemos sido testigos tanto de la impresionante ampliación de la cobertura, como de los diversos cuestionamientos a las cifras de rezago escolar y abandono, así como a la calidad, que derivaron de la aplicación regular de pruebas estandarizadas del aprendizaje escolar. En ese marco llegamos a lo que sin duda constituye uno de los momentos más delicados de la educación mexicana contemporánea: la llamada “Reforma Educativa”.

Lo que busco aquí es identificar los aspectos que modificó o introdujo la Reforma Educativa del 2013, así como compartir mi visión sobre los temas que quedan pendientes –por acción u omisión de la Reforma– con la intención de contribuir a los debates futuros. Con este fin es importante identificar la complejidad de la Reforma, así como revisar de dónde veníamos para proponer hacia dónde ir.

Inicio con los que estimo son los datos mínimos necesarios para situar al lector en la realidad de nuestro Sistema Educativo, así como un breve recuento de los pasos –de naturaleza política y jurídica– que formalizaron la Reforma. Acto seguido revisaré los cambios más claros de lo que podríamos llamar el primer momento de implementación de la Reforma, con la instrumentación inmediata de las transformaciones experimentadas tanto en la SEP como en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y en la relación con el magisterio. Comparto también mi reflexión acerca de las apuestas de la Reforma en torno a valores y otros temas clave, para finalizar con un balance de los que a mi juicio son los logros y los desafíos con que tendrá que lidiar la política educativa en el futuro.

I. El Sistema Educativo Mexicano y la Reforma Educativa de 2013

El sistema educativo mexicano es uno de los más grandes del mundo, lo conforman alrededor de 34 millones de alumnos, desde preescolar hasta educación superior en más de 250 mil escuelas o planteles. A lo largo del siglo XX los esfuerzos del Estado se concentraron exitosamente en ampliar la cobertura de la educación obligatoria, con lo cual, al cierre del siglo ya se tenía prácticamente el 100% de cobertura en primaria. La obligatoriedad a otros niveles (preescolar, secundaria y media superior) se amplió entre 1993 y 2012, y aún no se logra la cobertura total en estos niveles.

A poco más de tres lustros de este siglo, la cobertura en todos los niveles se ha incrementado. La secundaria en el año 2000 incorporaba al 67.2% de los niños en edad de cursarla (INEE, 2006: 325), quince años después, para el ciclo 2014-2015, se alcanzó un 87.6% (INEE, 2016a: 236). De igual forma, la educación preescolar (cuya obligatoriedad se estableció en 2002), en esos mismos quince años, incrementó su cobertura de 51 (INEE, 2006: 325) a 71.9% (INEE, 2016a: 326) de cobertura. La educación media superior, modificación que se propuso como obligatoria en el año 2012 (y lo será en 2020), cuando tenía un 51.9% (INEE, 2013: 297) cobertura, misma que incrementó 6 puntos porcentuales en 5 años, con lo cual para el ciclo escolar 2014-2015 alcanzó el 57% de cobertura neta (INEE, 2016a: 325).²

Además de conocer las cifras de cobertura, también es necesario referir al nivel de desarrollo de las competencias necesarias para convivir y participar adecuadamente en la sociedad, y si nuestro sistema educativo las está fomentando. Los resultados de la prueba PISA³ brindan información en este sentido. Entre 2003 y 2009 se registró un incremento en los niveles de logro educativo en esta prueba, pero entre 2009 y 2015 se presenta un estancamiento, y en el caso de matemáticas un pequeño retroceso. Cabe mencionar que es plausible suponer que los incrementos en cobertura pudiesen explicar en parte esta desaceleración en la mejora de sus resultados, pero ello no ha sido estudiado a fondo. Por otra parte, es importante hacer notar que, si bien México ocupa el último lugar de desempeño dentro de los países miembros de la OCDE, los avances en términos de la mejoría en el aprendizaje, en el segmento entre quienes tienen un *desempeño insuficiente*, son significativos, con una reducción de las brechas de conocimiento entre las distintas cohortes; ello representa un dato alentador en términos no sólo en la disminución de la desigualdad, sino plantea un potencial mejor escenario hacia los próximos años (Bracho, en prensa).⁴

A pesar de los notables avances que ha tenido el sistema educativo en nuestro país, lo cierto es que, en el marco de las demandas del crecimiento demográfico y las exigencias educativas que plantea la sociedad mexicana actual y a futuro, todavía hay grandes tareas, sobre todo en la mejora de su calidad. Como ya mencionamos, el sistema educativo en México no tiene aún cobertura completa, sigue habiendo asuntos por resolver en el acceso a la educación y la conclusión de los estudios de nivel obligatorio (Bracho, 2014).

A partir de resultados de evaluación se han identificado diversas causas de los problemas que presenta el funcionamiento del sistema educativo. Entre las

² Es importante destacar que también se registran cambios en los años de escolaridad promedio de la población de 15 años y más, con una tendencia de crecimiento. En 1970 era de 3.4 años; para 2015 el promedio alcanza ya el nivel de secundaria completa: 9.2 años cursados en la escuela.

³ Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés).

⁴ Comparando con la región latinoamericana, estamos entre los 5 países con mejor desempeño.

más relevantes destacan: la desigualdad de recursos en los centros escolares; el débil liderazgo escolar; climas escolares poco propicios para el aprendizaje; predominio de un modelo homogéneo; una supervisión escolar concentra en el control administrativo por sobre los asuntos pedagógicos; métodos educativos no actualizados usados por los docentes, deficiente formación inicial y de actualización docente; complejidad en los tramos de control administrativo y serias dificultades para saber lo que sucede en las escuelas y sobre el uso de los recursos; insuficientes e inadecuados usos de la tecnología; y nulo control sobre los agentes escolares. Lo anterior enmarcado con la presencia de una asociación sindical, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que extendió su control a asuntos no laborales (Bracho, 2014). A grandes rasgos, este es el escenario del Sistema Educativo ante el que se planteó la Reforma Educativa. Revisemos entonces qué planteó la Reforma.

Hacia finales de 2012, con el inicio del nuevo gobierno, las distintas fuerzas políticas firman el Pacto por México, mismo que contiene la agenda inicial de las reformas estructurales que buscaba impulsar la nueva administración. En el segmento dedicado a “Educación de calidad y con equidad” se propuso una reforma legal y administrativa con tres objetivos “iniciales y complementarios”:

- Aumentar la calidad de la Educación Básica de manera que se refleje en mejores resultados en evaluaciones internacionales como en PISA.
- Aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior.
- Que el Estado mexicano recupere la rectoría del SEN, manteniendo el principio de laicidad.

El Pacto estableció que tales objetivos debían alcanzarse con el cumplimiento de nueve compromisos específicos.⁵ Firmado el acuerdo en torno a los principales asuntos de la agenda educativa, fue necesario institucionalizar dichas intenciones

⁵ Compromisos educativos del Pacto por México: Compromiso 7. Sistema de Información y Gestión Educativa: comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas. Compromiso 8. Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE): Se dotará de autonomía plena al INEE. Compromiso 9. Autonomía de gestión de las escuelas: participación para que alumnos, maestros y padres de familia, con el liderazgo del director, que se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta. Compromiso 10. Escuelas de tiempo completo. Compromiso 11. Computadoras portátiles con conectividad. Compromiso 12. Crear el SPD. Compromiso 13. Fortalecer la educación inicial de los maestros: profesionalización de la educación inicial de los maestros. Compromiso 14. Incrementar la calidad y garantizar la cobertura en al menos 80% en educación media superior y 40% en educación superior. Compromiso 15. Programa Nacional de Becas. Fuente: Pacto por México: <http://pactopormexico.org/Reforma-Educativa.pdf>, citado en Bracho y Zorrilla (2015) Reforma Educativa: Marco normativo.

mediante reformas al marco jurídico normativo. La concreción en términos legales de los compromisos en materia de educación se encuentra en la Reforma Constitucional del 26 de febrero de 2013, y en las leyes del INEE, del Servicio Profesional Docente (SPD) y las correspondientes modificaciones a la Ley General de Educación de septiembre del mismo año (Bracho y Zorrilla, 2015).

La Reforma Educativa arrancó así con un marco jurídico, transmitiendo el mensaje de que había voluntad política por transformar factores estructurales del funcionamiento del SEN con el fin de conseguir que todas las personas gocen de su derecho a recibir una educación de calidad y disfruten de otros beneficios personales, familiares, laborales y sociales. Dicho en otras palabras, no se trataba de generar “calidad educativa” basada sólo en argumentos de eficacia o eficiencia de la gestión, sino también de enraizar el concepto de la educación de calidad como un derecho de las personas. La iniciativa no fue menor, pues se hizo exigible este precepto al plasmarlo como derecho en la Carta Magna. El propósito, en suma, fue asegurar el ejercicio equitativo del derecho de todos a una educación de calidad; y la estrategia para hacerlo operar fue la legislación secundaria (Bracho y Zorrilla, 2015).

La calidad como derecho implicaba contar con mecanismos certeros y confiables para garantizar que la educación que se está ofreciendo es la adecuada y cuál es el nivel de sus resultados: para ello, se creó un organismo autónomo para evaluarla. La inclusión de la autonomía del INEE en el artículo tercero de la Carta Magna constituye la construcción clara y sin precedentes a una nueva institucionalidad que pone en el centro la capacidad para identificar el valor de lo alcanzado en materia educativa y para reconocer las distancias frente a la norma constitucional.

Finalmente, hay asuntos que se introducen en la Constitución que merecen un comentario aparte. Me refiero a las nociones de calidad, el mérito y conocimiento utilizable para el diseño de políticas públicas dentro del sector educativo.

Acorde con la visión dominante de la política educativa de la mayor parte del siglo XX, según la cual “ir a la escuela” era de suyo una suerte de “boleto automático” a una vida mejor (por todos los beneficios asociados con el certificado que pudiera abrir puertas al individuo, así como a su núcleo familiar), la sola ampliación de la cobertura y la disminución del rezago escolar y el abandono debían ser suficientes. Sin embargo, la evidencia proporcionada por los resultados de las diferentes evaluaciones de logro o aprendizaje escolar, nacionales e internacionales, nos enfrentaron con otra realidad, porque esos resultados se erigieron en pruebas casi irrefutables de que alcanzar la cobertura y retención plena son metas indispensables, pero de ninguna manera suficientes, tanto a los ojos de políticos y funcionarios como de toda la opinión pública. Es así que para institucionalizar una medida que enfrentara explícitamente el problema de la calidad de la educación, la Reforma inicia por modificar la definición misma del derecho a la educación, al agregar el acotamiento *de calidad*. El legislador fija claramente la obligación del Estado de prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendi-

zaje de los educandos. Reconocer la calidad como parte del derecho lo enriquece, haciéndola para el titular del derecho exigible, e ineludible como mandato, para el sujeto que siempre está obligado a proveerlo: el Estado.

Hay otro valor que está en la base de la Reforma, sin embargo su presencia es más bien implícita: El mérito⁶ profesional como el principio fundamental para edificar un sistema para elevar la calidad de la labor docente.

A este valor se apela para enfrentar la existencia de prácticas discrecionales, partidistas, patrimonialistas, arbitrarias o de nepotismo dentro de los procesos de ingreso y ejercicio de la profesión docente en el país; donde muchas veces la regla no escrita vigente era la lealtad y el corporativismo, y no el mérito en el ejercicio de la función en cuestión.

En teoría, un sistema de reclutamiento, selección y promoción basado en el mérito (Longo, 2006) afectará el reconocimiento social del magisterio al menos en dos sentidos. En el nivel individual, agrega claridad y transparencia en las reglas, normas e instrumentos y brinda la seguridad de que los docentes por sus méritos se ganan una posición dentro del sistema. En el nivel colectivo, al crear un mecanismo que reconozca los méritos y otorgue garantías de justicia, transparencia, imparcialidad, le brinda al sistema educativo –y a la sociedad en su conjunto– la certeza de que existe un mecanismo legítimo que asegura el que sólo los calificados para la función docente acceden a ocupar una determinada posición.

Por último, el artículo tercero introduce la evaluación de la educación como un tema central en su texto, ya que ésta se convierte en el mecanismo que va a permitir identificar y transparentar la calidad de los componentes, procesos y resultados del sistema; creando las condiciones; y ello tanto para su exigencia por parte de los sujetos titulares de los derechos, como para su uso por parte de decisores y actores dentro del sistema educativo con el fin de posibilitar su mejora. Sobre esta base se le otorga autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como institución capaz de generar el conocimiento requerido para evaluar el Sistema Educativo y sus políticas. En la siguiente sección se desarrolla su implicación en el diseño institucional.

⁶ Conviene recordar aquí un apunte sobre la historia del mérito como criterio válido en las sociedades modernas: “En la modernidad el mérito aparece como un ideal legitimador de la burguesía por oposición al principio selectivo del abolengo, propio del esquema aristocrático. El acceso a los puestos de trabajo no será hereditario ni producto del soborno o del nepotismo. La aristocracia ya no heredará los cargos públicos por derecho de nacimiento. Invocando el ideal democrático, los promotores del mérito exigen la asignación de posiciones más elevadas en la jerarquía social a quienes posean los títulos escolares más elevados, a los ciudadanos que ocupen cargos en virtud de sus respectivas competencias, de su talento, su esfuerzo y su experiencia, y no del favoritismo, de su capital económico o de su filiación política. Debilitadas otras formas de sociabilidad (la familia ampliada, el barrio, la comunidad), la pertenencia a una categoría socio-profesional dota al individuo de una identidad colectiva y de una red de interdependencia mutua.” (Kreimer, 2000: 2).

II. Los cambios a partir de la Reforma

La Reforma, al plantearse cambios de naturaleza estructural, necesariamente tuvo como efecto modificar las condiciones de ejercicio del poder dentro del Sistema Educativo, asunto que por supuesto tuvo su impacto en las correlaciones de fuerza del sector. Los actores que más se ven afectados por esta nueva configuración son el INEE, la SEP y las organizaciones docentes. Por ello dedicamos la siguiente sección a éstos.

*INEE como autoridad de la evaluación en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa*⁷

De la naturaleza y funciones del INEE. Vinculado con las preocupaciones por la calidad de la educación, uno de los temas centrales de la Reforma sin duda es la evaluación. Para atenderla se le da carácter de organismo constitucional autónomo al INEE y se le hace responsable de la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). La Constitución marca como objetos y atribuciones del Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del SEN en lo que respecta a la educación obligatoria. Con el fin de cumplir con este mandato, el INEE debe realizar las siguientes funciones:

- Función técnica de medición y evaluación, que consiste en diseñar y realizar mediciones de componentes, procesos o resultados del sistema.
- Función normativa de carácter vinculatorio, que refiere a su atribución de expedir los lineamientos a los que deberán sujetarse las autoridades educativas de la federación y las entidades para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan.
- Función de comunicación, que alude a su obligación de generar y difundir información.
- Función política, consistente en emitir directrices que orienten las decisiones de política educativa con base en evidencias.

⁷ Esta sección está basada en Bracho y Zorrilla (2015). Perspectiva de un gran reto. En INEE y Cámara de Diputados (Ed.) *Reforma Educativa: Marco educativo*: pp. 15-38.; y Bracho y Zorrilla (2015). Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *Revista de Administración Pública*. Volumen L, No 3, 138 (septiembre-diciembre 2015): pp. 113-137.

La nueva distribución de competencias en materia de evaluación de la educación refleja un modelo complejo e inédito que involucra tanto a las autoridades educativas –federal y estatales– como al Instituto. Tanto autoridades educativas, partícipes del SNEE, como el INEE tienen atribuciones de evaluación. Lo que los distingue es que el Instituto representa –en tanto organismo constitucional autónomo– la autoridad en la materia de evaluación educativa, por lo que las otras autoridades están obligadas a seguir los lineamientos de evaluación que éste emita; ésta es una importante función regulatoria del Instituto que suele no reconocerse. Implica también que el INEE no tiene una relación de subordinación con los poderes del Estado, modificando con ello su anterior adscripción al Poder Ejecutivo, y posibilitando diseñar su labor más allá de los límites que implican las administraciones de carácter sexenal con legítima independencia.

Emisión de directrices de política educativa. Otro espacio de la autonomía del Instituto se refiere a algo que es totalmente novedoso en México y en el nivel mundial: la atribución por ley para ser la instancia que emita directrices sobre temas educativos con el objetivo de mejorar y fortalecer la calidad de la educación y su equidad. La emisión de las directrices se basa en los resultados de las distintas evaluaciones y de la revisión de las acciones que realiza el gobierno para atender las necesidades educativas de la población. A la autoridad federal le corresponde realizar la planeación y la programación globales, atendiendo las directrices emitidas por el Instituto.

Este espacio de autonomía del Instituto le permite colocar en la agenda educativa temas y situaciones que requieren atención de manera urgente o estratégica en la construcción de esa calidad en la educación con equidad.⁸

Supervisión y autoridad normativa y técnica del SPD. La autonomía constitucional tiene el propósito de dar certeza a los procesos de evaluación a los docentes, tanto desde el rigor técnico, como en los resultados; asegurar la imparcialidad y vigilar que las autoridades educativas cumplan con lo que se establece en la ley en materia de comunicación oportuna de estos resultados. En esta materia las funciones del INEE abarcan la definición de los procesos de la evaluación, los lineamientos y criterios para asegurar los elementos técnicos adecuados para su realización, el análisis de la correcta estimación y publicación de los resultados, la certificación de las personas que participaran en los procesos de evaluación, así como la acreditación de los observadores externos.

⁸ A la fecha, las directrices que ha emitido el Instituto son: 1. Formación inicial de docentes en Educación Básica; 2. Niños, niñas y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes; y 3. Para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas. Sin embargo, vale reconocer que la comunicación que se ha hecho de las distintas directrices ha sido desigual, por lo que quizás no han llegado a los públicos adecuados. De igual manera no se ha avanzado en la formación de alianzas con otros actores públicos para la construcción de frentes comunes en las materias que las directrices tocan. Éste es posiblemente uno de los grandes pendientes que se tiene en este eje de actuación del INEE.

Por otro lado, el Instituto supervisa que estas especificaciones se hayan respetado, y tiene la autoridad para anular el proceso de evaluación si se considera que no cubre con los requerimientos establecidos para ser una evaluación con resultados válidos.⁹

La SEP en un nuevo escenario

La creación del Servicio Profesional Docente. Éste es uno de los cambios más visibles de la Reforma. La forma como históricamente se construyó la profesión docente en México ha permitido el ingresar y ejercer la docencia a partir de un conjunto de prácticas heterogéneas, poco transparentes y que no siempre —salvo honrosas excepciones— han colocado como criterio para las decisiones al mérito profesional como carta de presentación y el logro de resultados en la función como muestra de desempeño efectivo. Adicionalmente se registran problemas de preparación para el ejercicio de la docencia, tanto en la etapa de formación inicial como en los años de ejercicio en la docencia.

El acceso a una plaza docente tenía distintos cauces: o bien se obtenía “pase automático” habiendo cursado en una escuela normal; o bien se podía también tener acceso a una plaza por “herencia”; esta última práctica condujo a su vez a la compra de plazas. Ello tenía como base la noción de propiedad de la plaza que se ocupaba, razón por la cual podía heredarse, rentarse, o incluso venderse como un bien patrimonial del docente. Como contraparte a estas prácticas discrecionales en 2008 se implementó el primer Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes, el cual sólo 30% de los aspirantes que lo presentaron pudieron acreditar (INEE, 2015:11).

Ese estado de cosas enfrentaba, entre otros desafíos, la falta de estándares claros de enseñanza; la complejidad del marco general para la evaluación docente; la ausencia de una estructura claramente definida en la trayectoria profesional docente; la falta de articulación entre la evaluación docente, el desarrollo profesional y el desarrollo escolar.

Así las cosas, la Ley General del Servicio Profesional Docente define el SPD como el “conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados”.

⁹ A la fecha de producción de este documento, se han anulado diversos instrumentos, sin afectar el proceso de evaluación correspondiente por la posibilidad de estimar los resultados con otros instrumentos del mismo proceso; sólo se ha cancelado un proceso completo, pues la cancelación de un instrumento impedía estimar de manera correcta los resultados.

Con el SPD la Reforma busca construir explícitamente una carrera profesional para la docencia, por la vía de normar y transparentar los mecanismos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los docentes y directivos de la educación obligatoria. En este sentido puede afirmarse que, así como la intención del artículo tercero en 1917 era recuperar el poder en la enseñanza que se había concentrado durante la colonia y en el primer siglo del México independiente en la iglesia (católica), la Reforma del 2013 pretendió hacer lo propio, pero en relación con las organizaciones sindicales. Se buscó con ello sustituir la noción de plaza concebida en los hechos como patrimonio personal, de sus ocupantes o de los funcionarios que las otorgaban, para recuperar los espacios laborales de enseñanza como una función perteneciente al Estado. Para ello, mediante la definición de mecanismos de derecho, diseñó fórmulas explícitas para la ocupación y la gestión de las mismas. Es a este asunto que refiere la noción de “recuperar la rectoría del Estado en la educación”.

En general para cualquier profesión y no exclusivo del servicio público docente, resulta interesante advertir que el desarrollo de sistemas de cuerpos profesionales para garantizar administraciones públicas competentes acordes con las exigencias de los servicios ofrecidos, considera procesos técnica y políticamente complejos. La instauración de un SPD en México no es la excepción. Algunas resistencias son explicables, debido a la opacidad de los mecanismos prevalecientes hasta 2013 para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de servidores públicos en el SEN; sin duda, se afectan intereses creados. Pero también es importante destacar las ventajas que este mecanismo trae potencialmente a los docentes involucrados, también al SEN y a la calidad del mismo.

Algunas ventajas potenciales que identificamos en el diseño en el nuevo arreglo institucional son las siguientes:

- La instalación del mérito como principio rector para el ingreso y desarrollo de la carrera docente.
- El reconocimiento de los docentes como sujetos de derecho (corresponsables) en el marco del SPD, y la aplicación de la norma de total transparencia en relación con los criterios de evaluación. Uno de los derechos más importantes es, sin duda, el que la evaluación se efectúe bajo los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.
- El combate a la opacidad y la discrecionalidad. Específicamente, los participantes tienen derecho de conocer, con por lo menos tres meses de anticipación, la información acerca de qué y cómo se va a evaluar, y todo lo relacionado con el proceso, los requisitos y las consecuencias de las evaluaciones.
- Finalmente, el desarrollo profesional docente aparejado de sistemas de formación pertinentes, a la altura de las nuevas demandas constitucionales. Ello con el fin de fortalecer el desarrollo profesional de los docentes.

La implementación y operación de las evaluaciones del SPD se inició en 2014 con el primer concurso de ingreso. Desde los primeros resultados se puso en evidencia la necesidad de fortalecer la formación inicial y continua de los docentes. Ese año en el nivel nacional, los aspirantes que obtuvieron resultados catalogados como “idóneos” para el ejercicio de la docencia, de acuerdo con los perfiles docentes establecidos por el SPD fueron 40.4% en Educación Básica y de 31.5% en el nivel de Educación Media Superior (Informe INEE, 2015: 138 y 148). En el concurso de 2015 las cifras de “idóneos” ascendieron a 51.9% para Básica y 31.3 % para Media Superior (INEE, 2016b: 97 y 105).

Para los docentes en servicio activo, se realiza una evaluación de desempeño, con el fin de identificar sus fortalezas y requerimientos de profesionalización; de no obtener tres veces seguidas (en periodos anuales) en esta evaluación un nivel al menos satisfactorio, la ley señala que se separará a la persona de la función frente a grupo y será reubicado en funciones administrativas. En términos generales, la probabilidad de que ello ocurra, pareciera ser muy baja. Sin embargo, enmarcada a la luz de los resultados de los primeros dos años de la evaluación del desempeño del SPD a los maestros que se encuentran en servicio, hay señales de alerta. En primer término, la dificultad que ha representado para la autoridad transitar contra corriente de prácticas muy arraigadas y contra un discurso político de oposición que se ha comunicado de manera más eficiente con los docentes. Adicionalmente, reconocer que la complejidad de las estructuras laborales, junto con la heterogeneidad de las capacidades docentes,¹⁰ representarán aún temas a resolver para avanzar en la claridad de la carrera docente.

Es claro que siendo uno de los puntos centrales de la Reforma, la operación del SPD no ha estado exenta de claroscuros. Entre los puntos mejor logrados ha sido el haber establecido los concursos de oposición para el ingreso y promoción a cargos directivos en la mayor parte de los estados de la República desde el 2014 a la fecha. También, facilitó instaurar la idea de que la “plaza docente” refiere al personal en la función educativa directa (profesores, directivos), rompiendo con la idea de usar este tipo de plazas para cualquier función dentro y fuera de la administración educativa,¹¹ aunado a la asignación de cargos administrativos (dirección y supervisión, por ejemplo) por méritos evaluados, y no como prebenda sindical.

Sin embargo, entre los puntos débiles están las promesas aún no cumplidas o que no han alcanzado para satisfacer las necesidades, ni las expectativas, ni

¹⁰ Por ejemplo, de un total de 116,997 docentes de educación básica evaluados en el Ciclo Escolar 2015-2016, y con un promedio nacional del 12.4%, el porcentaje que obtuvo una calificación insuficiente oscila entre cifras menores al 0.44% (Aguascalientes) hasta el 28.6% (Sonora), con 4 estados superando la barrera del 20%. Datos de <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ba/permanenciadocentes/estadisticas/>.

¹¹ Por ejemplo, se identificaron y controlaron quienes, teniendo plaza docente, se desempeñaban como “comisionados sindicales” por periodos que rebasan lo legal, así como a funcionarios administrativos en la administración pública, sea estatal, federal, el legislativo, etcétera.

los derechos (consagrados en la propia ley) en favor de los docentes. Es el caso de las tutorías, así como de la oferta de formación continua y su asociación con la evaluación del desempeño. También hay que mencionar que en lo que refiere a la evaluación del desempeño (que impacta potencialmente en la permanencia en la función docente directa), ha contado con una implementación que ha generado no sólo resistencias sino inconformidad abierta, tanto por problemas de concepción como de implementación; factores todos que han hecho muy difícil el que los docentes puedan reconocerlo como un sistema que los beneficie y les permita apoyar los mecanismos y reglas implementados a partir del SPD.

Las otras responsabilidades de la SEP

A través de la Reforma se pretendieron crear nuevas condiciones con el objetivo de mejorar el SEN y fortalecer la equidad desde un planteamiento integral que dé soluciones de fondo a problemas que el sistema educativo viene arrastrando, lo que se traduce en estrategias para los distintos componentes del sistema, los cuales se establecen en las leyes secundarias, que a continuación comento.

El fortalecimiento de la autonomía escolar. He escrito en otras ocasiones que, desde mi experiencia como investigadora, la gestión escolar es un factor determinante en las potencialidades de aprendizaje de los estudiantes si logra privilegiar las decisiones hacia la mejora de las capacidades de los actores escolares (esto es la escuela al centro) (Bracho, 2009). En México, el SEN ha sobrecargado el actuar de las escuelas con una gran cantidad de exigencias administrativas y burocráticas. La Reforma reconoce la importancia y peso de la escuela y la necesidad de fortalecerla en pos de elevar la calidad educativa. Un primer paso en este sentido se tomó en 2011 con modificaciones a la Ley General de Educación para reducir las cargas administrativas de los maestros y directores; con la Reforma de 2013 se reafirma esta postura, pero además se hace énfasis en la necesidad de transformar las relaciones entre autoridades, maestros, directivos, padres de familia y alumnos y se establece que será alrededor de la escuela donde se propicien estas transformaciones.

Otra adición a esta estructura, y que forma parte del SPD, es el Sistema de Asistencia Técnica a las Escuelas (SATE), que se enfocará en la mejora de la práctica profesional y el funcionamiento de las escuelas. La asistencia técnica dará apoyo, asesoría y acompañamiento especializado al personal docente y directivo. La apuesta final debería ser buscar la mejora en personal docente y directivo con la intención de elevar los resultados de aprendizaje de los estudiantes.¹²

¹² Los lineamientos para su operación fueron emitidos muy recientemente (mayo de 2017) y se contempla su entrada en operación en todas las escuelas públicas de Educación Básica a más tardar en el ciclo escolar 2018-2019. Este tipo de medidas, contempladas desde el inicio pero que llegaron a su implementación después del 2015 son las que podríamos llamar “el segundo momento de implementación de la Reforma”.

La definición de los planes y programas de estudio de Educación Básica y Normal. En relación con la definición de los planes y programas de estudio de Educación Básica y normal, puedo señalar que en 2014 se iniciaron los trabajos para la revisión de los planes de estudio y los contenidos curriculares a través de foros de consulta nacional. En julio de 2016, la SEP emitió una primera propuesta de un nuevo modelo educativo que regresó a discusión por parte de la sociedad a través de una nueva consulta nacional. Finalmente, en marzo de 2017 la SEP dio a conocer el “Nuevo Modelo Educativo”, así como la ruta para su implementación que habrá de ponerse en marcha en el ciclo escolar 2018-2019.

La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). Ante la ausencia de un sistema de información que le permitiera conocer, a la SEP y a las entidades federativas, datos básicos y como una forma de organizar de manera central la información y las estadísticas educativas, se crea el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). Este debe integrar la información de los alumnos; del personal y de las propias escuelas. Además, el sistema debe facilitar la comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas. Se estableció un plazo de dos años a partir de la fecha en que se promulga la Reforma para que el sistema tenga, al menos, la información referente a los docentes y directivos;¹³ la tarea inicial fue el levantamiento del Censo Educación, Maestros y Alumnos en Educación Básica y Especial 2013 (CEMABE).

La creación del Fondo de Aportaciones de la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). La creación de este fondo se traduce en que se centralizaron los pagos de nómina de las plazas docentes que habían sido transferidas a las entidades en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992 (LCF art. 26, párrafo 2). Dentro de los objetivos del FONE se encuentra la implementación de mecanismos de control para una operación eficiente y transparente, así como generar un nuevo control administrativo de la nómina de los maestros transferidos, regularizar los aumentos salariales, prestaciones y gastos de operación y transparentar los pagos de nómina.

Las organizaciones docentes y la rectoría del Estado

He decidido dedicar espacio a este tema ya que nadie pondría en duda que los maestros son la fuerza fundamental del Sistema Educativo Mexicano y a partir de la Reforma nos encontramos ante un nuevo hito sobre lo que significa ser docente en México. Por primera vez se constituye un servicio profesional para regir la carrera de los maestros y fortalecer su profesionalización. Me detendré aquí para hacer un poco de historia sobre la relación de la organización sindical y el Estado mexicano, con el fin de contribuir a comprender de manera general la gobernabilidad del sistema educativo y el planteamiento del Pacto por México de recuperar la rectoría del Estado.

¹³ Artículo décimo transitorio de la Ley General de Educación.

En los años posteriores a la Revolución, el Sistema Educativo Nacional creció y se transformó, se intensificó el asociacionismo magisterial, y se reformó el marco jurídico que regula las relaciones entre el Estado y sus empleados (Arnaut, 2013: p. 6). Fue la centralización parcial y la importante expansión de la educación primaria federal, lo que terminó configurando las asociaciones de maestros y su gran tamaño.¹⁴ En 1943 se fundó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que, dentro de una estructura corporativa, quedó adscrito a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTESE) y al Partido de la Revolución Mexicana (PRM). (Loyo, 2017). Este fue un parteaguas en la gobernabilidad del Sistema Educativo.

La creciente influencia del SNTE, y por consiguiente de sus dirigentes, fue avalada con logros para los miembros (condiciones de trabajo, sueldos y prestaciones). Hacia finales de los años cincuenta ya era claro que las autoridades educativas habían perdido el control sobre los maestros, a manos de la creciente influencia sindical. Se enfrentó entonces un problema de gobernabilidad, provocado por el tamaño y la complejidad alcanzados por el sistema, junto con la consolidación de la influencia del SNTE sobre los maestros (Arnaut, 2011).

En 1977 se puso en marcha un proyecto de desconcentración, que asignaba funciones operativas importantes a las representaciones de la SEP en los estados, lo que constituía un desafío al poder de los dirigentes del SNTE que en algunas entidades concentraban el manejo local de los recursos educativos (Loyo, 2017).¹⁵ Un segundo proyecto de descentralización radical fallido (por lo menos en intención), que contemplaba la transferencia de los servicios educativos y la relación laboral de los maestros de Educación Básica y Normal del gobierno federal a los estados de la República, se puso en marcha entre 1982 y 1988. Finalmente, la descentralización se consuma como federalización educativa entre 1988 y 1994 (Arnaut, 2011).

La pérdida de la rectoría del Estado. Hacia la penúltima década del siglo XX, se mantuvo el acuerdo corporativo con el SNTE, pero fueron creciendo las tensiones entre el gobierno federal y el sindicato (Loyo, 2017). A estas tensiones se sumó el descenso del sueldo magisterial, los movimientos magisteriales contrarios al centro y la desconcentración administrativa.

¹⁴ Entre 1919 y 1938, surgieron asociaciones magisteriales con distintas vocaciones. Sin embargo, las pugnas inter-sindicales del magisterio ocasionaban conflictos frecuentes y desde el gobierno de Lázaro Cárdenas se había intentado unificar a las diversas organizaciones magisteriales en un solo sindicato (Loyo, 2017: 292).

¹⁵ La CNTE se fundó en 1979 oponiéndose al centralismo y al control de los dirigentes del SNTE, tanto a nivel nacional como en los comités seccionales. El carácter de frente único que tuvo el SNTE durante sus primeros años se fue perdiendo. Esta disidencia tuvo sus epicentros en estados de alta marginación social, como Chiapas y Guerrero, pero también participaron docentes de otras regiones del país. En ese tiempo, los profesores de Oaxaca no tuvieron una presencia tan relevante. En su creación se planteó la conveniencia de mantener la independencia frente a cualquier partido político y de ponerle un alto al corporativismo sindical. (González, 2016).

De cara a las elecciones presidenciales de 1988, el SNTE encontró un nuevo espacio político de intercambio gracias a sus recursos organizativos, revertiendo aquellas condiciones que le eran desfavorables por medio de su capacidad para beneficiar a un partido y a sus candidatos. El SNTE reclamó su derecho a participar, tanto en la operación de las políticas y programas educativos dictados por el Estado, como en su definición y en la de los procedimientos para implantarlas. De esa manera llegó a ser el principal grupo de presión del sector educativo y, en algunos momentos, cogobernante del sistema educativo nacional (Arnaut, 2013: 11).¹⁶

En los noventa también hubo cambios importantes, tanto jurídicos como políticos en el Sistema Educativo Mexicano. En 1992, la decisión política de reformar la educación se estructuró en tres líneas: la reorganización del sistema educativo mediante la desconcentración (descentralización) y la inclusión de la participación social; la reformulación de contenidos y materiales educativos y la revaloración de la función magisterial en la cual destaca el “Programa de Carrera Magisterial” como un mecanismo de promoción horizontal de los maestros (Zorrilla, 2002: 6). Durante esta década el nivel de influencia del sindicato continuó creciendo, y en el ingreso al servicio docente se agudizaron prácticas, como las señaladas antes en este documento, en las que prevalecía la influencia sindical, la discrecionalidad tanto de autoridades (federales y locales) como de los representantes sindicales, llegando a la herencia y compraventa de plazas. Esto comprometía garantizar la capacidad de las personas que, de una u otra manera, terminaban siendo maestros frente a grupo.

También para la CNTE fue definitorio 1992, ya que la sección 22 (del SNTE) de Oaxaca se hizo de espacios administrativos dentro del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, tomando de esa manera el control de la asignación de las plazas docentes y de los recursos económicos destinados a la educación en dicha entidad.

En el plano nacional el SNTE llegó a alcanzar un considerable margen de autonomía y llegó a controlar la gestión de la educación básica, a través de la Subsecretaría; continuó capitalizando su influencia político-electoral en el periodo de la transición democrática, creando incluso su propio partido político.

La rectoría del Estado. El enfoque de las políticas educativas, en general, y los énfasis y correlaciones de fuerzas particulares al interior del sector, sufrieron enormes transformaciones, incluso podría decir que se cambió de paradigma. Por un lado, se pasó de la meta de lograr la cobertura universal hacia metas de aprendizaje logrado y habilidades formadas, poniendo ahora todo el énfasis en la calidad de la educación.

Por otra parte, uno de los propósitos explícitos de la Reforma fue que la autoridad educativa (tanto federal como las locales) tuvieran total control de la

¹⁶ Ver Loyo, 2008 pp. 35 y 36 para un análisis detallado de la intervención en política educativa.

política educativa, reorientando el papel de otros actores, en especial, de las organizaciones del Magisterio. El Sindicato tenía gran influencia y poder de decisión en la trayectoria docente: la formación inicial mediante el control de las normales, el ingreso y la promoción tanto vertical como horizontal, y aspectos como comisiones o cambios de adscripción (Loyo, 2017: 299). Las modificaciones al marco normativo se centraron en la creación del SPD para regir tanto el ingreso al servicio docente como la promoción en cargos y en funciones, limitando así la injerencia del SNTE en las decisiones sobre las plazas magisteriales.

Han pasado ya casi cuatro años de la promulgación de las leyes secundarias que rigen la Reforma Constitucional en materia de educación, y si bien el SNTE ha cambiado su rol, al menos en el nivel nacional, aún hay grandes pendientes en la recuperación de la rectoría del Estado y el cambio en las dinámicas clientelares del Sindicato.¹⁷

Dejo aquí la descripción de la nueva configuración en estas tres instituciones: el INEE, la SEP y las organizaciones docentes. Con esto espero haber brindado un panorama de las condiciones de ejercicio del poder dentro del Sistema Educativo. Sin duda resulta complicado sintetizar un período tan complejo como el que acabo de describir. Ciertamente éste será recordado como uno de los hitos significativos dentro de la historia del Sistema Educativo Mexicano, tanto por la cantidad y extensión de cambios impulsados, los resultados efectivos hasta este momento, así como por las diversas reacciones y valoraciones de las que ha sido objeto. Desde las reformas a la Constitución hasta las movilizaciones sociales, éste ha sido sin duda un proceso complejo y trascendente.

III. Reflexiones finales

Para cerrar, ofrezco mi personal reflexión acerca de los avances y retrocesos de la educación en México a partir de la Reforma Educativa de cara a las exigencias del siglo XXI. Vale reconocer que la Reforma de 2013 es ambiciosa en tanto que afecta a muchos ámbitos del Sistema Educativo. Desde las propuestas para fortalecer la capacidad de decisión de los actores escolares en la vida de cada centro – afectando con ello las formas tradicionales de gestión –, hasta la propuesta (aunque aún no implementada) del Nuevo Modelo Educativo que incluye todo el tramo de la educación obligatoria, básica y media superior. En el ámbito de la organización y valoración de los profesionales de la educación, es una apuesta arriesgada porque incide en la manera como se ingresa, se permanece y se desarrollan en la educación pública. En el ámbito pedagógico, *el norte* plantea la re-

¹⁷ Simplemente por citar un ejemplo, el Sindicato aún no ha avanzado en cuanto a transparencia y a rendición de cuentas sobre los recursos que maneja, lo cual no es un asunto menor.

visión de los contenidos y estrategias de enseñanza. En el terreno administrativo busca sentar las bases para un ejercicio más transparente de la operación y administración del sistema y los recursos. Sin duda todo esto requiere tiempo de maduración porque hay mucho que construir técnicamente y, sobre todo, porque requiere cambios profundos en la cultura docente del país y de la comunidad escolar (de docentes, administrativos, padres de familia y directivos) con una alta complejidad política.

No tengo duda de que la principal conquista de la Reforma Educativa iniciada en 2013 fue la instalación de la calidad como componente del derecho a la educación, a través de la reforma constitucional al artículo tercero, rebasando la época en la que la sola cobertura fuera suficiente, y sinónimo del logro de las aspiraciones, tanto del Sistema Educativo como de la sociedad en su conjunto. Porque la evidencia ha demostrado que la expansión no ha estado acompañada de condiciones equitativas para el ingreso, tránsito, culminación y logro de aprendizajes para todos los sectores sociales. Los registros administrativos del Sistema –que dan cuenta de cobertura, repetición y abandono, por ejemplo–, así como las evaluaciones nacionales e internacionales de logro escolar muestran la existencia de un Sistema Educativo que continúa siendo desigual, tal como ha sido su sociedad desde sus orígenes. De esta manera, en un contexto de desigualdad, el imperativo de calidad como derecho establecido desde la norma de más alto rango del orden jurídico, impone al mismo tiempo y de manera precisa la obligación por parte del Estado para garantizar las condiciones de una oferta educativa de calidad, por un lado, y también la exigibilidad de este derecho en favor de las personas, por otro lado. En mi opinión esto es muy importante, y quedará como legado de este momento histórico, y como patrimonio de nuestra ciudadanía para la presente y futuras generaciones.

Sin embargo, estoy consciente de que vivimos en un país con una “tradicción legalista” que nos ha hecho afectos a legislar o decretar cambios, que deja mucho a desear en lo que respecta a su realización efectiva. Sin llegar a los extremos de un triunfalismo condescendiente ni de un pesimismo o una crítica oportunista, es posible hacer una valoración que conduzca a identificar una también desigual cosecha de los resultados de la reforma, así como el camino que habremos de andar en adelante.

En lo que respecta al mecanismo que la Reforma propone para transparentar los resultados de los distintos componentes y procesos de la operación del Sistema Educativo –la evaluación– se le otorga un estatus jurídico del mayor nivel al establecerse como política de Estado (no de gobierno, ni de un sexenio particular). Además, a través de un cambio político-institucional, la evaluación se encarga a un órgano autónomo, en el nivel de los otros poderes del Estado: un nuevo INEE. También se crea el SNEE, con el que se busca distribuir la función de evaluación entre los diversos órdenes de gobierno involucrados en la tarea educativa. Por esta vía se avanza en la construcción de un nuevo marco de relaciones para la gobernanza y capacidad de dirección del sistema por parte del Es-

tado. Sin embargo, desde mi experiencia como actor dentro del mismo, me atrevo a decir que no existe aún una mirada del Sistema Educativo *como sistema*, que sea compartida por todos sus actores. Seguimos navegando en un archipiélago de agencias que producen y consumen información, pero aún no logramos una articulación efectiva que vaya más allá de los flujos de comunicación de arriba hacia abajo —es decir, órdenes— o viceversa —esto es, reportes de cumplimiento. Formar y fortalecer las capacidades institucionales de evaluación seria y propositiva será sin duda una de las labores que, si bien se han iniciado desde la coordinación del INEE en el SNEE, habrán de fortalecerse y desarrollarse.

Por otra parte, una rápida revisión de los compromisos que se planteó el Pacto por México permite afirmar que lo más destacado —por la atención, recursos, tiempo y esfuerzos que se le han invertido— son todos los asuntos alrededor de la creación y puesta en marcha del SPD, incluyendo tanto los concursos de ingreso, promoción y la evaluación del desempeño, así como los esfuerzos para garantizar una información más confiable y certera de quiénes son, dónde están y en qué condiciones se encuentran las diversas figuras que directamente prestan el servicio educativo.

En el discurso y la aceptación social se instaló el tema del mérito como valor fundamental en el ejercicio de la docencia y, en la práctica, se han puesto en marcha, aunque con grados desiguales de alcance, la evaluación y diversos mecanismos para transparentar los procesos de un servicio profesional. Por ejemplo, se conquista como principio rector el que la plaza docente sea concebida como parte del sistema de administración y control del Estado —en tanto que existen para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia del derecho a la educación—, desterrando de esta manera su tratamiento como patrimonio de las personas. Y se logra establecer que todas las plazas de nueva creación o que quedan vacantes por procesos de jubilación o regularización sean adjudicadas mediante nombramientos otorgados a partir de concursos de ingreso.

Pero quedan deudas pendientes muy importantes en el SPD, en especial todo lo relacionado con el acompañamiento efectivo a los docentes para mejorar su desarrollo —en especial los tutores para los docentes de nuevo ingreso— y la instalación de mecanismos efectivos que materialicen el valor formativo de la evaluación del desempeño; asunto que además quedó establecido en la ley como derecho para docentes y directivos. Se conserva y agudiza la deuda en lo que respecta al fortalecimiento de los docentes y a su trato como sujetos de derecho, apoyando de manera más decidida la formación inicial y perfeccionando la formación continua,¹⁸ para así cumplir con los compromisos que se asumieron en la legislación. Creo que esto será fundamental para que los profesionales de la educación puedan hacer suyos los principios de la Reforma.

¹⁸ Recientemente se lanzó el Programa de formación continua. Sin embargo, es temprano aún para juzgar su alcance.

Ligar la formación continua con los resultados de la evaluación de docente y directivos es un elemento más del cambio cultural que se busca en el sector educativo; se trata de una fórmula que busca superar las prácticas inerciales de los programas de formación continua orientados más a cumplir con exigencias administrativas, por sobre otorgar a docentes y directivos elementos sustantivos para su desarrollo profesional. Aún estamos en un momento donde no logramos plenamente materializar la función formativa de la evaluación para consolidar el desarrollo de los docentes. Debemos reconocer que venimos de una tradición corporativa-clientelar en la operación del servicio público educativo. Es prudente suponer que el rompimiento de esta tradición arraigada no ha sido, ni será hacia adelante, un asunto fácil de resolver. La complejidad que representa una función con casi un millón y medio de personas, con concepciones heredadas sobre cómo es su tarea y en qué consiste su relación laboral no se puede negar. Me atrevo a señalar que cuando se hizo la Reforma, parece que no había un diagnóstico muy claro y certero de en qué condiciones estaba el trabajo docente en el país: una gran heterogeneidad en los tipos de “plaza docente”, una diversidad entre las entidades federativas, una franca falta de información sobre quiénes son los docentes hoy en el país. En papel, pareciera muy sencillo realizar evaluaciones anuales, cuatrienales, etc. ¿Conocían quienes propusieron y aprobaron la Reforma las condiciones en que operaba el sistema escolar?, ¿sabían de la complejidad que resulta realizarla en las confusas y precarias condiciones en que nos encontramos?, ¿sabían de la complejidad que significa el diseño y operación de evaluaciones totalmente novedosas para el país? De esta manera, quedará como un asunto pendiente poder establecer un sistema de evaluaciones que no sólo se perfeccionen, sino que puedan ser reconocidas como parte de las rutinas naturales de la labor docente, para su desarrollo profesional.

Difícilmente podría esperarse que la instalación plena del SPD lograra madurar en seis años. Cabe, sin embargo, analizar las condiciones de implementación de sus mecanismos, con el fin de poder avanzar en su realización plena. Aún está en construcción una realidad donde la calidad y el mérito sean los principios rectores de todas las prácticas ocurridas al interior del SEN. Y esto va más allá del SPD.

Se han sentado las bases para la instalación de otros asuntos de gran importancia en tanto que impactan desde el contenido eminentemente educativo de la tarea escolar hasta su potencial incidencia en la mejora de los resultados de la educación. Sin embargo, el arranque tardío de estas medidas –hablamos de tres o más años luego del inicio formal del proceso de reforma, constituyendo una especie de segundo momento de la misma– sin duda dificultan su evaluación ahora. Es así como todo lo relacionado con la escuela al centro, el programa de formación continua, el SATE y el Modelo Educativo quedan en una suerte de “suspense” para el mediano y largo plazo, habida cuenta de que los inicios de implementación plena están previstos para 2017

(las reglas de funcionamiento del SATE ¹⁹ fueron publicadas en este año, aunque en algunos estados se hayan dado avances de operación en ese sentido), o 2018 (inicio de aplicación del Modelo Educativo en el nivel nacional). Los tiempos de inicio de implementación hacen difícil valorar en este punto más allá de la calidad de los diseños o del grado de legitimidad alcanzado en cada uno de sus procesos de gestación.

Juzgo oportuno recordar el porqué de los cambios vividos. La reforma educativa que se estableció en el año 2013, lo hizo como una reforma estructural necesaria para garantizar que los estudiantes adquieran las habilidades cognitivas y socioemocionales que les permitan ser competitivos en las condiciones impredecibles de lo que será su mundo social y laboral (muy probablemente en condiciones de globalización). Y de acuerdo con la evidencia internacional, hay algunas condiciones para que estas reformas sean exitosas: 1) Involucrar a todos los actores: educadores, empleadores, estudiantes, el Estado. 2) Diseñar claramente estrategias nacionales y locales con objetivos bien definidos. 3) Contar con mecanismos que garanticen la calidad; y 4) Que la formación no se limite al sistema escolar, sino que se cree un sistema de formación continua que identifique las demandas del mercado laboral (Urzúa, 2016).

El INEE ha recorrido un camino caracterizado por la expansión, tanto en sus atribuciones como en la responsabilidad que representan. Pero el cambio que ha implicado la Reforma, no sólo por sus contenidos jurídico-administrativos sino por las repercusiones sociales que ha tenido, demanda desarrollar al máximo sus capacidades para poder construir una legitimidad renovada y sostenida. Esto no sólo recae en fortalecer su alta capacidad técnica, reconocida en el pasado, sino especialmente en su nueva capacidad regulatoria y política en el actual escenario, y así llevar a buen puerto la empresa que implica la coordinación del SNEE mediante una Política Nacional de Evaluación de la Educación coherente y articulada. Estos esfuerzos deben tener un impacto observable –por parte de toda la sociedad y no sólo de algunos de sus sectores– y visible en la mejora de la calidad de la educación obligatoria en México. Sólo en un escenario de esta naturaleza el voto de confianza que implicó haber otorgado al INEE la autonomía constitucional que hoy ostenta, tendrá sentido para el conjunto de la sociedad mexicana.

Junto a todo lo anterior, se conserva una agenda crucial de pendientes, como los mencionados en el inicio, relativos particularmente a la desigualdad educativa; esta agenda seguirá con nosotros por más tiempo del que nos gustaría,

¹⁹ Es en 2018 cuando se espera que ya esté operando en todas las escuelas de primaria. En mayo de 2017 se dieron a conocer, por parte de la CNSPD los lineamientos de este programa (artículo 6° transitorio de LSATE). Durante el ciclo escolar 2017-2018 se implementará en algunas escuelas de cada entidad. A más tardar en el inicio del ciclo escolar 2018-2019 deberá estar en operación en todas las escuelas públicas de Educación Básica (SEP, 2017, Lineamientos generales para la prestación de Servicios de Asistencia Técnica a las escuelas en la Educación Básica. pp. 34 y 35).

porque algunos se han instalado como rasgos de carácter estructural del Sistema Educativo, dificultando así contener y revertir las tendencias. Revisemos los que a mi juicio son ineludibles. De entre las propuestas de la Reforma está el incremento de la cobertura —específicamente media superior y superior. Sin embargo, la agenda de cobertura deberá ser desarrollada aún más. Me explico. Si tomamos como referencia dos principios —educación como derecho y aprendizaje a lo largo de la vida— resulta obvio que estamos en deuda. Primero, la educación como derecho significa que lo es para todos. Segundo, que México haya suscrito la concepción internacional vigente de “aprendizaje a lo largo de la vida” (introducida en la reunión de UNESCO de Hamburgo en 1997) y reconocido ahora en el Objetivo de Desarrollo Sustentable 4 de la Agenda 2030, significa que es un proceso que debe existir desde el nacimiento hasta el fin de la vida. En consecuencia, el derecho “al aprendizaje” no es sólo para la población en edad escolar, sino para todos; y no sólo acotado a la educación posbásica, sino para toda la educación y formación de las personas. De esta manera, resaltan *otros déficits de cobertura*, tal vez no tan evidentes. Los obvios son aquellos que se derivan de la educación obligatoria, donde sobresale, además de la media superior, el preescolar (ya que a pesar de su obligatoriedad constitucional estamos lejos aún de alcanzar una oferta de calidad plena). Pero además están los pendientes en los extremos “marginales” la distribución de la escolarización, específicamente en programas de desarrollo para la infancia temprana y la oferta educativa de calidad para personas jóvenes y adultas que por diversas razones no han podido incorporarse ni a la cultura escrita ni siquiera a la educación básica. Aun cuando es ya un problema en la agenda gubernamental, el tema de evitar la salida de los estudiantes antes de concluir sus estudios, particularmente en los niveles pos-básicos, seguirá siendo un reto a superar. De esta manera, es claro que las decisiones de inversión en el Sistema Educativo de calidad necesariamente deben dar un peso importante a estos niveles y problemáticas.

Por otra parte, parece una obviedad, pero no lo es, decir que seguiremos teniendo como pendiente la atención a la diversidad con calidad. Mientras tengamos un país desigual, garantizar el derecho a la educación de calidad implica hacerle justicia plena a las modalidades que se han hecho cargo de aquellos problemas que no ha podido enfrentar el Sistema Educativo regular —las escuelas comunitarias e indígenas, la telesecundaria, los servicios de Consejo Nacional de Fomento Educativo, por mencionar sólo algunos—. Pero no se trata sólo de equiparar la preparación de los docentes, la infraestructura y los recursos entre las diversas modalidades y los diferentes niveles —desde preescolar hasta superior—. Hablar de inclusión en nuestro SEN del siglo XXI implicará también atender con calidad a los que han empezado a llegar, producto de la repatriación de mexicanos consecuencia de la modificación de las relaciones políticas con nuestro vecino del norte.

Aun cuando se han dado ya los primeros pasos, tampoco hemos logrado consolidar un fuerte vínculo entre evaluación y mejora del SEN promoviendo un uso y aplicación más intensiva de los resultados de la evaluación para modificar

sistemas, prácticas y culturas. Se trata de un mandato. No se ha materializado en el nivel macro, mediante la plena puesta en práctica de las directrices que hasta el momento ha emitido el INEE, pero tampoco en los niveles meso y micro, con el desarrollo de mecanismos y prácticas que permitan generalizar el uso de las evaluaciones como evidencia relevante que propicie la mejora, especialmente en el nivel de los planteles y las aulas.

Los períodos de maduración para lograr objetivos clave como los planteados en esta Reforma, son difícilmente predecibles. Además, requieren un fuerte trabajo político y una comunicación muy cuidadosa, que otorgue certeza y confianza a los actores que deben verse beneficiados con estos cambios. Es enfrentarse a cien años de prácticas que sin duda deben modificarse para caminar hacia la calidad de la educación que establece la Constitución.

Finalmente, la cosecha de lo que se ha sembrado requiere del más elemental requisito, aunque sin duda muy complicado en la tradición política nacional. Demanda continuidad, que implica vencer la tentación de pensar que el pasado era mejor y revertir los cambios, o también, la propuesta de reinventar completamente, dado un previsible nuevo escenario político. Revisar, ajustar, corregir aquello que represente una mejor opción para conseguir el objetivo final, son usualmente signos de salud institucional y serán necesarios, pero es muy importante que se equilibre con la sensatez de conservar lo valioso dentro de lo que ya hemos construido, y de dar oportunidad de germinar a las modificaciones que no son de corto plazo, como el SPD, y a aquellas medidas que tuvieron un inicio tardío, pero que se juzgue están en una dirección correcta para mejorar la calidad de la educación ofrecida.

Como sociedad, ha sido largo el camino recorrido para establecer esta suerte de código de ética común fundante, que es el catálogo de los Derechos Humanos. La educación, como parte de ese catálogo y como derecho sustantivo, no es la excepción. Y me resisto a aceptar que “el derecho a la educación de calidad para todos” se convierta en una utopía que sólo nos sirva para trazar caminos borrosos. Insisto. No se trata de un valor “aspiracional”, sino que habremos de conseguir y construir los medios para su garantía. Prefiero creer que, a pesar de nuestros acuerdos y disensos, avances y tropiezos, terminaremos por hacerla realidad para todos. Lo logrado en más de un siglo de existencia del Sistema Educativo Mexicano es una base cierta para tener esperanza. Con el ánimo de contribuir en ese objetivo y de aportar a esa visión, presento esta contribución.

Soy de la convicción de que el espacio colectivo al que aspiramos se puede resumir en tres grandes ideas: que los derechos se avalen para todas las personas; que el objetivo de la garantía del derecho a la educación sea desarrollar al máximo sus capacidades; y que cada persona pueda ejercer su libertad y lograr los valores a los que aspira. El para qué de la educación y su mejora constante deben fundarse en posibilitar la libertad sustantiva de todos para alcanzar lo que aprecian, así como desarrollar sus capacidades para lograr aquello que es valorado por la sociedad y los individuos.

IV. Bibliografía

- Arnaut, A. (2011). “El SNTE: de la federalización centralizadora a la federalización descentralizadora (1943-1998)”, ClubEnsayos.com. Recuperado en julio de 2017 de: <https://www.clubensayos.com/Historia/EL-SNTE-DE-LA-FEDERALIZACION-CENTRALIZADORA-A-LA/96009.html>.
- _____ (2013). “Los maestros de educación básica en México: Trabajadores y profesionales de la educación”, Ponencia presentada en Seminario organizado por el CIDE, BID y Senado. Recuperado el 13 de junio de 2017 de: http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/foros/docs/130613_presentacion1.pdf
- Bracho, T. (2009). *Innovación en la política educativa. Escuelas de Calidad*. México: FLACSO.
- _____ (2014). “Evaluación y política educativa. Preguntas centrales y algunas respuestas en el marco de la actual reforma educativa en México”. En G. Del Valle, & G. Valenti Nigrini, *¿Qué estamos transformando? Evaluación y política educativa* (págs. 39-47). México: FLACSO.
- _____ (2016). *Educational inequality in Mexico: Skills gap index*, en prensa.
- _____, & Zorrilla, M. (2015). “Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”. *Revista de Administración Pública*, L- 3(138), 113-137.
- _____, & Zorrilla, M. (2015). “Perspectiva de un gran reto”, en *Reforma Educativa. Marco Normativo* (págs. 15-38). México: INEE y Cámara de Diputados.
- González L. & Fernández, L. (2016). “La CNTE contra su historia”. *Letra Franca*. Recuperado en julio de 2017 de: <http://www.lettrafranca.com/politica/la-cnte-contra-su-historia/>
- INEE. (2006). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2006*. México: INEE.
- _____ (2012). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2011. Educación Básica y Media Superior*. México: INEE.
- _____ (2013). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2012. Educación Básica y Media Superior*. México: INEE.
- _____ (2015). *Los docentes en México. Informe 2015*. México: INEE.
- _____ (2016a). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2015. Educación Básica y Media Superior*. México: INEE.
- _____ (2016b). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: INEE.
- Fix-Fierro, Héctor (coord.); Flores, Julia Isabel (coord.); Valadés, Diego (coord.), (2017). *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, Primera edición, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Kreimer, R. (2000). Historia del mérito. *Local: editora*. https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31414532/historia_del_merito.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1504249363&Signature=nMw%2FG1HtegRhFtKgLyKfKIrn6qq%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DHistoria_del_merito_libro.pdf
- Loyo, A. (2017). “El artículo tercero constitucional: gobernabilidad y gobernanza del sistema educativo mexicano (1917-2017)”, en G. Esquivel, F. Ibarra, & P. Salazar, *Cien ensayos para el centenario*. (Vol. Tomo 3). 289-305.
- Longo, F. (2001) *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: Mérito con flexibilidad*, Documento de trabajo. Barcelona, España: Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE.
- (2006) Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil En Echebarría, Koldo (Ed.) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington D.C: BID.
- Urzúa, S. (2016) “Importancia del vínculo entre el sistema educativo y el mercado laboral”. BID: Curso Líderes en Educación (video).
- Zorrilla, M. (2002). “Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4(2). Recuperado en julio de 2017 de: <http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>.

Galería de Autores

Elena Azaola

Doctora en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana. Experta en temas sobre criminalidad y violencia entre mujeres y jóvenes; maltrato y explotación infantil e instituciones carcelarias y policiales. Recientemente co-coordinó el Informe Nacional sobre la Violencia para la Secretaría de Salud y el PNUD. Ha publicado más de 100 trabajos (entre libros y artículos) tanto en México como en el extranjero. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III, e integrante del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos desde 2001.

Julen Berasaluce Iza

Licenciado en Economía por la Universidad del País Vasco. Erasmus Mundus Master en Economía Cuantitativa por la Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne y la Universitat Autònoma de Barcelona y Doctor en Economía por la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualmente es Profesor Investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México.

Teresa Bracho González

Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Anáhuac y doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. El 30 de abril de 2013 fue elegida por el Senado de la República como Consejera de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en su nueva etapa como organismo constitucional autónomo. Actualmente cumple con esta responsabilidad. Es profesora-investigadora (con licencia) en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO (1982-1991 y 2008-2013), sede México. Fue también profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., CIDE (1991-2008); investigadora del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard (1999-2000) y profesora invitada de la Harvard Graduate School of Education (2000). Fue presidenta y miembro fundador del Consejo Técnico del INEE. Es miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y su presidenta (2012-2013). Desde 1997 es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC); y del Consejo Asesor de la Fundación Equitas de Chile. Es miembro activo de asociaciones internacionales de investigación educativa como La American Educational Research Association (AERA), (World Educational Research Association (WERA), y American Evaluation Association (AEA). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) desde 1985. Es autora de numerosas publicaciones nacionales e internacionales en las áreas de la sociología, economía de la educación y el estudio del sistema educativo y sus políticas.

José Luis Calva

Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de diversas obras en materia económica en las cuales ha profundizado sobre los resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su impacto en la industria y el campo mexicano. Entre sus publicaciones destacan: México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global, Probables Efectos de un Tratado de Libre Comercio en el Campo Mexicano.

Rolando Cordera Campos

Profesor Emérito de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinador del Centro del Estudios Globales y de Alternativas para el Desarrollo de México; Coordinador del Seminario Universitario de la Cuestión Social; Miembro de la Junta de Gobierno; PRIDE “D” de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Fue director y conductor del programa de televisión semanal Nexos.; Miembro de la Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud de la Secretaría de Salud; Miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática y de la Academia Mexicana de Economía Política; Presidente de la Fundación Pereyra, A.C., Director de la revista Configuraciones. Es autor de múltiples ensayos y libros.

José Luis De La Cruz

Doctor en Administración con especialidad en Economía Aplicada por el Instituto Tecnológico de Monterrey. Maestro en Economía por el Colegio de México e Ingeniero en Electrónica y Comunicaciones por el Instituto Politécnico Nacional. Es Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC). Se ha desempeñado como Subdirector de Análisis Macroeconómico y Subdirector de Estudios Financieros en la SHCP y es comentarista económico en radio y televisión y profesor de cátedra en los Departamentos de Economía y Mercadotecnia, ITESM (2002-2003) y de los Departamentos de Finanzas y Economía, ITESM, (2001, 2003). Fue Coordinador General del Centro de Servicio MVS Multivisión, México, (1991-1997). Entre sus publicaciones más recientes se encuentran “Foreign Direct Investment, Economic Growth and Private Consumption: Evidence for Causality in the Mexican Case,” en proceso de arbitraje; “Migración y remesas: evidencias de interacción con el consumo privado de México”, en proceso de arbitraje; “Exportaciones de México a Canadá, cuando el TLCAN no es suficiente para enfrentar a la competencia de China”

Ángel De la Vega Navarro

Profesor/Investigador en el Postgrado de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) , en el Postgrado de Ingeniería (Campo de Co-

nocimiento ENERGÍA) y en el Postgrado de Ciencias de la Sostenibilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Participó en la preparación del 5º. Informe del IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), en el Grupo III (Mitigación), en particular como “Lead Author” del Capítulo “Energy Systems” (2010-2014). Coordinó Mesas de Análisis sobre los tres volúmenes del 5º. Informe del IPCC (I- The Physical Science Basis; II – Impacts, Adaptation, Vulnerability; III - Mitigation). Ingresó como académico de número a la Academia Mexicana de Economía Política (AMEP), el 24 de mayo 2012 y es Presidente de esta Academia hasta fines de marzo 2016. Organizó y coordinó académicamente el Coloquio: “30 años de la AMEP, 30 años de la economía mexicana”. En julio de 2008, obtuvo la Cátedra José María Luis Mora en Economía Internacional y en ese marco desarrolló, diversas actividades académicas de docencia, investigación y difusión. Sus líneas de investigación interrelacionadas son: Cambio institucional y reorganización de las industrias energéticas, Nuevas construcciones institucionales y regulatorias en el plano internacional relacionadas con la energía y el medio ambiente. Los límites del petróleo y el futuro energético de México: nuevas fronteras, conocimiento y cambio institucional. Crecimiento, cambio climático y transformación de los sistemas energéticos.

Héctor Fix – Fierro

Investigador y Ex Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido profesor visitante en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad Veracruzana y la University of Houston Law Center. También ha sido investigador visitante en la Universidad de Bremen, institución de donde obtuvo su doctorado en derecho. Sus líneas de investigación abarcan del derecho constitucional y la sociología del derecho. Ha publicado varios artículos y capítulos de libros sobre la globalización, la administración de justicia y los tribunales. Ha editado y escrito numerosos libros.

Raúl Gutiérrez Muguerra

Actualmente es Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC). Es ingeniero industrial egresado de la Universidad de Purdue en West Lafayette, Indiana, en los Estados Unidos. Ha sido presidente de la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero en México (CANACERO), y vicepresidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN). Es fundador y presidente del Consejo del Museo del Acero Horno 3, Centro de Ciencia y Tecnología, con sede en el Parque Fundidora en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Ha sido un decidido promotor del fortalecimiento de la planta productiva nacional a través de esquemas de coordinación entre los sectores público y privado para el diseño e implementación de una política industrial en México.

Claudio Lomnitz

Escritor, antropólogo y profesor de Antropología en el Departamento de Culturas Iberoamericanas, Universidad de Columbia, Nueva York, USA. También ha sido profesor en la Universidad de Chicago, de la Universidad de Nueva York, El Colegio de México, y la Universidad Autónoma Metropolitana, en la Ciudad de México. En la Universidad New School, Lomnitz fue nombrado editor de la revista académica *Public Culture*, que se trasladó con él a la Universidad de Columbia en 2006. Él continuó sirviendo como redactor hasta 2011. Realizó su licenciatura de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. En 1982, el Fondo de Cultura Económica publicó su primer libro, un estudio de la política y el cambio cultural en Tepoztlán titulado “Evolución De una sociedad rural”. Doctorado en antropología por la Universidad de Stanford. Se desempeñó en diferentes puntos en el tiempo como co-director de la Universidad de Programa de Estudios Mexicanos de Chicago (con Friedrich Katz), Director de la Universidad de Programa de Estudios Latinoamericanos de Chicago, y el director del Centro de la Universidad de Columbia para el Estudio de la Etnicidad y Raza. Su obra ha sido una intervención importante en el estudio de la ideología nacionalista y su relación con la comunidad involucrada. Es un colaborador habitual en *La Jornada*. En 2010 fue galardonado con el Premio Nacional de Teatro de México para una obra histórica titulada “El verdadero Bulnes”, en coautoría con Alberto Lomnitz.

Ernesto López Portillo Vargas

En la actualidad es uno de los más prestigiados especialistas independientes en seguridad ciudadana y reforma policial en México y América Latina. Licenciado en Derecho graduado a través del Sistema CENEVAL-SEP y egresado del Diplomado en Análisis Político de la Universidad Iberoamericana. Cuenta con más de 100 reconocimientos por participaciones en eventos académicos en México y en otros países. Fundó en el 2003 el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) y lo dirigió hasta el 2016, organización merecedora de varios reconocimientos internacionales; el primero a cargo de la Fundación McArthur en el 2007; el segundo por parte de la Unión de Bancos Suizos en el 2011, y el tercero por la Universidad de Pennsylvania, la cual desde el 2008 incluyó a Insyde en el ranking *The Global Go To Think Tank. The Leading Public Policy Research Organizations In The World*; lista mundial de los centros de pensamiento más influyentes, y en la cual el instituto en el 2012 ocupó la posición número 22 y en el 2013 el sitio número 21 entre los 30 más importantes de la Región México-Canadá. Entre 1990 y el 2002 ocupó diversos cargos de investigación y asesoría en el Instituto Nacional de Ciencias Penales, la Procuraduría General de la República, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Senado de la República y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Fue consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009 a 2011. En el 2010 quedó como finalista para la beca Gus Hart del Chicago Council on Global Affairs y desde septiembre de 2011 es miembro de la prestigiada Red Mun-

dial de Emprendedores Sociales Ashoka. Fue articulista del periódico El Universal, tarea que le mereció el Premio Nacional de Periodismo José Pagés Llergo en el 2009 y fue miembro de la comisión redactora de la propuesta de Política de Estado en Seguridad y Justicia presentada por el Rector José Narro Robles a nombre de la Universidad Nacional Autónoma de México en agosto del 2011.

Juan Carlos Moreno Brid

Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo su PhD en la Facultad de Economía y Política de la Universidad de Cambridge, Inglaterra, la maestría en economía en el CIDE y la licenciatura en matemáticas en la UNAM.

Coordinador de Investigación de la sede subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) donde, además, dirigió un proyecto sobre modelos macro econométricos para bancos centrales en Centroamérica y la República Dominicana. Anteriormente ocupó el cargo de Asesor Regional en la misma CEPAL, después de haber laborando por varios años como investigador asociado del *David Rockefeller Center for Latin American Studies* de la Universidad de Harvard. Su actividad profesional, que cubre tanto el campo académico como el de proveer asesoría a gobiernos de la región, se centra en temas de desarrollo económico y macroeconomía. Además de su participar en *El Trimestre Económico*, es miembro del comité editorial de FLACSO-México, y de la revistas América Latina en la Historia Económica, ECONOMIAUNAM, y *Principios: Estudios de Economía Política* (España). Sus investigaciones más recientes están por aparecer en *World Development* y en el *International Journal of Political Economy*. Sus anteriores publicaciones comprenden, además de capítulos de libros, artículos en diversas revistas de economía y desarrollo inter alia: *Metroeconomica*, *Development and Change*, *Revista de la CEPAL*, *Investigación Económica*, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, *Journal of Post Keynesian Economics*, *International Review of Applied Economics*, *N.C. Journal of International Law and Commercial Regulation*, *Harvard Review of Latin America*, *Cuadernos del SELA*, *Nueva Sociedad*, *International Journal of Social Economic*, *Revista Mexicana de Sociología*, *Economía Mexicana*, *South African Journal of Social and Economic Studies*, *Nexos* y *Comercio Exterior*.

Mauricio Millán

Ingeniero Industrial por la Universidad Iberoamericana, Diplomado en Gerencia Avanzada en el Colegio de Estudios Avanzados en Administración. Certificación de estudios en EUA (Harvard University) y Reino Unido (Cambridge University). Su trayectoria profesional cuenta con más de 20 años de experiencia en los sectores industrial y de servicios. Es Vicepresidente y miembro del Consejo de Administración de Coraza Corporación Azteca, S.A. de C.V., asimismo es Socio y Vicepresidente de Consultores Internacionales, S.C. A nivel internacional maneja alianzas con firmas españolas para el desarrollo y consultoría a las pe-

queñas y medianas empresas, en áreas de innovación, competitividad y gestión. Nombrado por el Presidente de la República en el Consejo Asesor de Negocios del APEC (ABAC por sus siglas en inglés) donde es Co-Chair del grupo de PyMES, cargo que desempeña hasta la fecha. Actualmente es Vicepresidente de Gestión para el Fortalecimiento de la Consultoría de la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría.

Jordy Micheli Thirión

Profesor Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana. Entre sus cargos anteriores destacan Secretario de la Unidad Azcapotzalco, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Director Editorial de la revista TecnoIndustria. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Profesor Externo Invitado de la Maestría en Economía Aplicada. El Colegio de la Frontera Norte. Algunas de sus publicaciones: *Japan Inc. en México. Las empresas y modelos laborales japoneses*, *Nueva manufactura, globalización y producción de automóviles en México.*, entre otras.

Gaspar Núñez

Doctor por la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha trabajado como profesor investigador en el Centro de Investigaciones Socio-Económicas de la UadeC, y en la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la ESE del IPN, incorporándose al Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México en agosto de 2014, como investigador del Programa de Análisis Económico de México (PRAEM). Es Miembro del Registro Conacyt de Evaluadores Acreditados (RCEA). Investigador Nacional Nivel I, por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Sus líneas de investigación son Análisis estructural y Equilibrio general aplicado.

Arturo Oropeza García

Doctor en Derecho por la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Vicepresidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C. (IDIC). Autor y coordinador de más de 20 libros sobre temas globales referidos a Asia Pacífico, América del Norte y América Latina.

Edgar Ocampo Téllez

Analista e investigador de la Asociación para el Estudio de los Recursos Energéticos AEREN. Experto reconocido en temas de hidrocarburos y energía. Arquitecto por la UNAM, Se ha desempeñado como coordinador de proyectos de ingeniería en diferentes empresas en México y en Francia. Ha dictado numerosas conferencias en temas de petróleo y energía. Es columnista de la revista *Energía a Debate*, del diario *El Sur* de Campeche y el semanario *Energía y ecología* de Tabasco.

Noel Pérez Benítez

Maestro en políticas públicas por la Universidad de Chicago y economista por la Universidad de Pennsylvania. Asumió funciones como Coordinador Normativo en el Instituto Mexicano del Seguro Social y como Director General en la Subsecretaría de Ingresos, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se desempeñó como Director General de la Oficina del Secretario, en la SHCP, como Director General Adjunto de Planeación en la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, y como Asistente de Investigación en el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional. Actualmente es Director General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Alicia Puyana Mutis

Doctora en Economía por la Universidad de Oxford, Reino Unido. Investigadora Nacional Nivel II del CONACYT. Actualmente es Profesora Investigadora de FLACSO México. Su más reciente aportación científica y profesional es el análisis del debate de la economía internacional contemporánea de América Latina. Entre sus temas de estudio destacan entre muchos otros: “Los efectos dinámicos de los cambios en el modelo de inserción en la economía mundial”; “Convergencia Económica”; “La teoría de la fragmentación y el comercio intra-industria”. Es miembro del Consejo Asesor de la Revista Quórum, editada por la Universidad de Alcalá de Henares, España, integrante del Comité de la Biblioteca Iberoamericana, FLACSO- México e Integrante del Comité de Selección para la Integración de Nuevas Promociones.

José Antonio Romero Tellaeche

Director del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. Miembro fundador del Instituto para el Desarrollo Industrial y Crecimiento Económico (IDIC). Es Licenciado en Economía por la UNAM, maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), maestro en Economía por la Northwestern University y Doctor en Economía por la Universidad de Texas en Austin. Miembro del SNI nivel III.. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Economic Growth and the External Sector: Evidence From Korea*, *Política Monetaria ¿Es Posible Utilizar la Política Monetaria como Instrumento para Estimular la Inversión y el Crecimiento?* .

Claudia Rodón Fonte

Se ha dedicado a la docencia en los diversos niveles académicos en temas de educación para la salud y prevención en torno a la sexualidad, derechos sexuales y reproductivos, y reducción de riesgos y daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas en diversas instituciones educativas (Logos Escuela de Bachilleres, Centro de Investigación y Docencia Económica –CIDE-, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Tecnológi-

co de Monterrey, entre otros). En la actualidad es investigadora externa del programa de Prevención Social del Delito y la Violencia de la Dirección de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad y Prevención del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C.; es consultora en otras organizaciones de la sociedad civil (Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas, Grupo Interdisciplinario de Apoyo Académico); forma parte del grupo académico del Diplomado en Política de Drogas del Programa de Política de Drogas del CIDE; miembro del Consejo Consultivo de la Comunidad para el estudio sobre población usuaria de Crack (piedra) en la Delegación Iztapalapa de la Universidad del Sur de California, el Instituto Nacional de Psiquiatría y la Fundación Bill y Melinda Gates; del Consejo para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas de la Delegación Miguel Hidalgo; funge como enlace entre CUP-IHD, ReverdeSer Colectivo, Espolea, el Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones (IAPA) y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHDF) para el convenio sobre la reducción de daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas.

Ernesto Rubio del Cueto

Licenciado en Derecho egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, continuando sus estudios de postgrado en la Universidad de Harvard (Becado por el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Es Doctor “Honoris Causa” de la Academia Mexicana de Derecho Internacional y miembro de su Consejo de Honor. Master de Oro del Foro de Alta Dirección, España. Ha desempeñado su carrera teniendo una destacada participación como Representante del Sector Privado en los importantes Organismos públicos descentralizados como la Bolsa Mexicana de Valores, Nacional Financiera, Banco de México, Banco de Comercio Exterior, FFNM, CONALEP, IMSS, INFONAVIT, IMCE, etc., etc. Fue miembro del H. Consejo Técnico del IMSS durante 15 años y fundó la Afore XXI y las UMAE. Fungió como Presidente de la Comisión de Comercio Exterior y Asuntos Internacionales de la Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana y ha participado en el Foro Económico Mundial de Davos-Suiza. Ha ostentado diversos puestos de elección en el Sector Privado, fungiendo como Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana y como Presidente de la Cámara Nacional del Cemento, Presidente de la Cámara de Comercio México-Estados Unidos, Representante de la Industria de la Construcción en las negociaciones NAFTA, etc.

Pedro Salazar Ugarte

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín, Italia y licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus principales líneas de

Investigación giran en torno a las precondiciones y condiciones que hacen posible la vigencia de los modelos democráticos constitucionales.

Francisco Suárez Dávila

Ex Embajador de México en Canadá. Maestro en Economía por el King's College de la Universidad de Cambridge. Ex representante de México ante la OCDE en París, Francia. Fue Miembro del Consejo de Administración de la Fundación UNAM. Se desempeñó como Miembro del Patronato Universitario UNAM. Fue Director General del Banco Obrero (1992-1994); Director General del Banco Mexicano Somex (1988-1991) y Diputado Federal en la LVI Legislatura (1994-1997), donde presidió la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la LIX Legislatura. (2003-2006). Es profesor de maestría en diversas instituciones académicas como la UNAM, ITAM, y la Universidad Iberoamericana.

Derna Vanessa Veintimilla Brando

Es economista por el Tecnológico de Monterrey y actualmente se desempeña como Directora de Estudios Económicos del Instituto para el Desarrollo Industrial y Crecimiento Económico (IDIC). Previamente se desempeñó como investigadora del Centro de Investigación en Economía y Negocios (CIEN) del Tecnológico de Monterrey, en donde se encargó de la elaboración de los estudios de análisis y modelo macroeconómico de México, la realización de artículos de investigación en revistas arbitradas nacionales e internacionales y capítulos de libros; así como estudios de asesoría y consultoría y de la elaboración de los reportes semanales y trimestrales de la revista "Perspectivas Económicas".

René Villareal Arrambide

Obtuvo el Grado de Doctor por la Universidad de Yale y se hizo acreedor al Premio Nacional de Economía con su tesis "Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macroindustrial y Financiero 1929-2010", FCE, Quinta Edición Ampliada. En la administración pública de México, se desempeñó como Subsecretario de Industria y Comercio en SECOFI, Subsecretario de Reconversión Industrial de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal SEMIP. En el campo empresarial se desempeñó como Director General del Grupo Industrial y Comercial Productora e Importadora de Papel PIPSA y Presidente del Consejo de Administración de sus tres plantas productoras, durante 10 años. Actualmente, es Presidente del Centro de Capital Intelectual y Competitividad (CECIC), Institución Asociada (Partner Institute) del Foro Económico Mundial de Davos para la elaboración del Reporte Global de Competitividad en el capítulo de México. El Dr. Villareal es consultor y conferencista internacional de empresas y gobiernos en temas de competitividad, globalización, capital intelectual, innovación, desarrollo regional, clúster, PyMEs, y competitividad gubernamental, así como en la evaluación de los tratados de libre comercio (TLCAN y DR. CAFTA). Es miembro del Nuevo Club de

París -comunidad internacional del conocimiento- y de la Fundación Internacional Triffin de la Universidad Católica de Lovaina y ha sido miembro del Consejo del Peter Drucker Center of Management.

Héctor Juan Villarreal Páez

Obtuvo la Licenciatura en Economía en el ITESM y la Maestría y el Doctorado con especialidad de Microeconomía Aplicada en la Universidad de Wisconsin, en Madison, EE.UU. Fue director general del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputado, profesor-investigador en la Escuela de Gobierno del ITESM e investigador asociado del Food System Research Group de la Universidad de Wisconsin. En la actualidad, es director general del CIEP; además, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde enero del 2005 y se desempeña como profesor de la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey.

Gina Zabudovsky

Doctora en Sociología. Profesora de tiempo completo de la UNAM e Investigadora Nacional Nivel 3. También ha sido catedrática y o investigadora visitante en otras instituciones como el ITAM el FLACSO, el Instituto José María Luís Mora, Columbia University y el CIDE. Ha sido merecedora de varios reconocimientos como el *Premio Nacional María Lavalle Urbina en Investigación y Docencia en Ciencias Sociales* (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005) y el *Premio Universidad Nacional en Investigación en Ciencias Sociales* 2009). A partir de abril de 2015 es integrante de la Junta de Gobierno de la UNAM y en noviembre del mismo año la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez fundó una *Cátedra de Sociología* a su nombre. Sus áreas de investigación son la teoría sociológica y política, la historia de las ciencias sociales en México, las organizaciones empresariales y las mujeres en cargo de dirección del sector privado. Ha sido responsable y coordinadora de una diversidad de proyectos en estas áreas. Recientemente se ha dedicado también a la literatura y escribió su primer libro de cuentos. Es autora de más de cien secciones de libro y artículos en revistas académicas y ha publicado más de 30 libros

México 2018 La Responsabilidad del Porvenir, Tomo I,
coordinado por Pedro Salazar Ugarte,
Arturo Oropeza García y Jose Antonio Romero,
se termino de componer, imprimir y encuadernar
en el mes de enero de 2018.
La edición consta de 2,000 ejemplares
mas sobrantes para reposición.



ISBN 9 786079 762926

PEDRO SALAZAR UGARTE

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín, Italia y licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus principales líneas de investigación giran en torno a las precondiciones y condiciones que hacen posible la vigencia de los modelos democráticos constitucionales.

ARTURO OROPEZA GARCÍA

Doctor en Derecho por la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Vicepresidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C. (IDIC). Autor y coordinador de más de 20 libros sobre temas globales referidos a Asia Pacífico, América del Norte y América Latina.

JOSÉ ANTONIO ROMERO

Director del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. Miembro fundador del Instituto para el Desarrollo Industrial y Crecimiento Económico (IDIC). Es Licenciado en Economía por la UNAM, maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Maestro en Economía por la Northwestern University y Doctor en Economía por la Universidad de Texas en Austin.



MÉXICO
2018

No cabe duda que 2018 será un año de riesgos pero también de oportunidades. Desde la perspectiva del devenir político nacional, se abrirá nuevamente la ventana del futuro del país, como cada seis años, en el marco del debate político por la presidencia de la República.

Habrà la oportunidad de analizar el camino que se ha seguido en materia económica, política y social, así como la de evaluar la calidad de los resultados obtenidos a la fecha. De manera importante, también se tendrá la posibilidad de rescatar la reflexión del país de la inmediatez donde se le tiene confinada, tanto para comparar lo alcanzado con el mundo que nos rodea en esta segunda década del siglo, como con lo que el país puede llegar a ser a 2050, en tan solo tres décadas más.

2018 deberá ser un año de oportunidad. Una puerta abierta a la reflexión, al debate sobre un mejor presente y futuro nacional. “LA RESPONSABILIDAD DEL PORVENIR” debería ser razón suficiente para que esto ocurra. La sobrevivencia de la clase política actual sería una segunda razón.