

CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS SOBRE LA ESTRATEGIA DE  
**DESARROLLO PARA MÉXICO**

*Avance de la edición*

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo



Universidad Nacional Autónoma de México

Octubre 2018

Primera edición: 30 de noviembre de 2018

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, 04510, México D.F.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

# Contenido

## PRIMERA PARTE

PRESENTACIÓN .....	10
EL IMPERATIVO DE LA ACELERACIÓN DEL CRECIMIENTO .....	13
LAS INSUFICIENCIAS DEL CRECIMIENTO...Y DE LA POLÍTICA ECONÓMICA .....	16
POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO .....	26
INDUSTRIA MANUFACTURERA .....	26
DESARROLLO RURAL Y DESAFÍO ALIMENTARIO .....	31
POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS CON ÉNFASIS EN LA PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL, EL EMPLEO Y LOS SALARIOS .....	35
MÁXIMA PRIORIDAD A LA ATENCIÓN DE LA JUVENTUD .....	36
HACIA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL BASADO EN DERECHOS .....	39
EL EMPLEO DE CALIDAD COMO UN OBJETIVO CENTRAL Y CONDICIÓN ESENCIAL DE UNA ESTRATEGIA ECONÓMICA Y SOCIAL INCLUYENTE .....	42
RECUPERACIÓN URGENTE DE LOS SALARIOS MÍNIMOS Y FORTALECIMIENTO DE LOS SALARIOS MEDIOS Y DE LA MASA SALARIAL .....	45
POLÍTICAS PARA UNA MEJOR ADAPTACIÓN A LOS CAMBIOS QUE SUPONE EL TRABAJO DEL FUTURO .....	48
REFORMA HACENDARIA .....	51
GASTO E INVERSIÓN .....	52
REFORMA TRIBUTARIA .....	56

REFORMA AL FEDERALISMO FISCAL .....	64
ADECUACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PLANEACIÓN .....	67

## SEGUNDA PARTE

POLÍTICA Y POLÍTICAS PARA UN NUEVO CURSO DE DESARROLLO .....	73
PACTOS SOCIALES Y CRISIS .....	86
INTRODUCCIÓN .....	86
ACUERDOS INTERNACIONALES .....	87
AUTONOMÍA GUBERNAMENTAL .....	91
LOS MERCADOS DE TRABAJO .....	94
LOS PACTOS FISCALES .....	97
LA DEMOCRACIA .....	99
CONCLUSIONES .....	101

### UN NUEVO DESARROLLISMO INCLUYENTE VS

#### EL ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR:

UNA POLÍTICA HACENDARIA DIFERENTE PARA SUSTENTARLO .....	107
INTRODUCCIÓN .....	107
LAS VISIONES ALTERNATIVAS A DEBATE EN EL 2018 .....	111
EL MUNDO ANTE UNA GRAN TRANSFORMACIÓN .....	114
¡EL “ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR”	
FRACASADO Y OBSOLETO! .....	116
HACIA EL MODELO NEODESARROLLISTA .....	119
DIEZ PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA HACENDARIA	
DIFERENTE, QUE SUSTENTA UN CRECIMIENTO	
ACELERADO CON IGUALDAD, EL “NUEVO DESARROLLISMO” ....	120
CONCLUSIÓN .....	133
I. LO FISCAL, LA REALIDAD EN CIFRAS .....	135
II. LAS DEFICIENCIAS DEL CRÉDITO BANCARIO .....	137

### LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN: DESAFÍO

Y OPORTUNIDAD PARA LA ECONOMÍA MEXICANA .....	140
---	-----

RESCATE DEL PETRÓLEO, RESCATE DE LA NACIÓN .....	156
UNA INDUSTRIA EN DESMANTELAMIENTO .....	156
CESIÓN DE RESERVAS, TERRITORIO Y SOBERANÍA .....	160
LA FRONTERA MARÍTIMA .....	162
LA CONTRARREFORMA CONSTITUCIONAL	
EN MATERIA ENERGÉTICA .....	164
UNA AGRESIÓN POTENCIAL MÁS A LA SOBERANÍA	
DE LA NACIÓN .....	167
UNA NUEVA POLÍTICA PETROLERA .....	168
LA DOCTRINA DIPLOMÁTICA MEXICANA .....	175
CARACTERÍSTICAS DE LA DOCTRINA INTERNACIONALISTA	
DE LOS GOBIERNOS POSREVOLUCIONARIOS .....	176
MÉXICO DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL:	
EL PANAMERICANISMO .....	180
LA DOCTRINA INTERNACIONALISTA DE MÉXICO EN EL ORDEN	
INTERNACIONAL DE LA SEGUNDA POSGUERRA MUNDIAL .....	182
DOCTRINA REVOLUCIONARIA EN LA ERA DE LA GUERRA FRÍA	
Y DE LA HEGEMONÍA PRIISTA .....	185
PRAGMATISMO Y REVISIONISMO DE LA DOCTRINA DE	
POLÍTICA EXTERIOR: DE CARLOS SALINAS DE GORTARI A	
ENRIQUE PEÑA NIETO .....	188
TRUMP Y EL FIN DEL SUEÑO DE INTEGRACIÓN CON EUA .....	195
CONCLUSIONES .....	197
REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y TENSIONES GEOPOLÍTICAS –	
UN ESCENARIO GLOBAL COMPLEJO .....	202
INDICIOS TEMPRANOS DE DESACELERACIÓN .....	208
PERSPECTIVA DE UNA DESACELERACIÓN ANUNCIADA .....	210
COMERCIO INTERNACIONAL AL ALZA	
ENTRE NUBARRONES RESTRICTIVOS .....	212
UN DESEMPLEO PERSISTENTE, A PESAR DE LA REACTIVACIÓN ...	218
CONDICIONES FINANCIERAS Y EL DEBATE SOBRE	
EL ENDEUDAMIENTO .....	221

LAS TENSIONES POLÍTICAS MULTILATERALES O EL ÁGUILA EN EL AVIARIO .....	225
EL FUTURO DEL TRABAJO Y EL CONTRATO SOCIAL .....	230
INTRODUCCIÓN .....	230
UNA MIRADA AL TRABAJO A TRAVÉS DE LA HISTORIA .....	231
LA ACELERACIÓN DEL CAMBIO TECNOLÓGICO .....	233
LAS BASES DE LAS INSTITUCIONES DEL TRABAJO DEL SIGLO XX SE CIMBRAN .....	235
LAS INCÓGNITAS Y LOS RIESGOS QUE SURGEN .....	239
LA NECESIDAD DE RECONSTRUIR EL CONTRATO SOCIAL .....	242
INGRESO CIUDADANO UNIVERSAL .....	247
INTRODUCCIÓN .....	247
PRINCIPIOS DE APLICACIÓN DEL ICU .....	248
JUSTIFICACIÓN .....	249
ANTECEDENTES .....	250
EXPERIENCIAS EN NUESTRO PAÍS .....	253
CONCLUSIÓN .....	258
ANEXO. CARACTERÍSTICAS DE INICIATIVAS PRESENTADAS EN EL PODER LEGISLATIVO ICU ETAPAS, SUPUESTOS, COSTOS Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO .....	260
EL DESAFÍO DEL EMPLEO TENDENCIAS GLOBALES Y PERSPECTIVAS NACIONALES .....	271
LA GLOBALIZACIÓN Y SU IMPACTO EN EL MUNDO DEL TRABAJO .....	271
DEL CRECIMIENTO SIN EMPLEO A LA GRAN RECESIÓN .....	273
DE LA CANTIDAD Y LA CALIDAD DEL EMPLEO .....	274
EMPLEO VULNERABLE Y ECONOMÍA GIG .....	278
EL SECTOR SERVICIOS Y LA DESINDUSTRIALIZACIÓN .....	280
MERCADOS DE TRABAJO Y DESIGUALDADES .....	281
PROPICIAR EL TRABAJO DECENTE .....	283
EL PANORAMA LABORAL EN MÉXICO .....	285
EL MERCADO LABORAL .....	287

LOS SALARIOS Y LA CALIDAD DEL EMPLEO .....	292
DESIGUALDADES .....	294
LA DIMENSIÓN REGIONAL .....	299
POLÍTICAS DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO .....	301
DEBILIDAD INSTITUCIONAL .....	303
CONCLUSIONES .....	305
LAS VIOLENCIAS Y LA CUESTIÓN SOCIAL .....	317
VIOLENCIAS, EN PLURAL .....	317
EFECTOS DE LAS VIOLENCIAS EN LA CUESTIÓN SOCIAL .....	329
EFECTOS DE LAS VIOLENCIAS EN EL ESPACIO SOCIAL .....	337
A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA URGENCIA DE UNA NUEVA POLÍTICA SOCIAL .....	348
PRESUPUESTO Y DERECHOS SOCIALES .....	357

## Miembros del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo

Rolando Cordera (coordinador), Eugenio Anguiano, Ariel Buira, Cuauhtémoc Cárdenas, Mauricio De Maria y Campos, Enrique Del Val, Saúl Escobar, Gerardo Esquivel, Mario Luis Fuentes, Carlos Heredia, David Ibarra, Leonardo Lomelí, Juan Carlos Moreno Brid, Ciro Murayama, Jorge Eduardo Navarrete, Enrique Provencio, Jaime Ros, Norma Samaniego, Francisco Suárez Dávila, Carlos Tello.



## PRIMERA PARTE

## Presentación

El Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD) surgió bajo el auspicio de la Universidad Nacional Autónoma de México para reflexionar sobre las consecuencias de la Gran Recesión de 2008-2009 y sus implicaciones para el futuro de la sociedad mexicana. Pasado el periodo de emergencia, el GNCD se mantuvo para propiciar una deliberación acerca de las mejores rutas que conduzcan a un crecimiento económico de alta calidad social, con mejores estructuras distributivas, empleos dignos, seguridad social universal, sustentabilidad ambiental y otros rasgos de un desarrollo inclusivo.

A lo largo de sus diez años el GNCD ha publicado diversos libros con ensayos de sus integrantes, y comunicados sobre temas urgentes. En esta entrega, el énfasis tanto del artículo inicial como de las colaboraciones individuales, está colocado en el señalamiento de posibles opciones de política económica y social ante los desafíos del nuevo gobierno que inicia el 1° de diciembre de 2018, con el que también comienza el cumplimiento del amplio mandato de transformación contenido en el resultado electoral del 1° de julio. Retomamos algunos de los planteamientos y propuestas formulados en diversas coyunturas de esta década, de especial relevancia en este momento crucial para la vida de la nación.

Desde el primero de sus plantemientos, el GNCD ha sostenido que “el problema principal de la economía mexicana [...] es la permanencia de una estrategia que induce el desmantelamiento del aparato productivo y perpetúa la desigualdad”. Se requiere, por tanto, la articulación de un enfoque integral en las propuestas específicas de política económica y social, así como la reforma

de la estructura institucional que sustenta su formulación, ejecución y seguimiento. Por ello, “proponemos la revaloración del papel del Estado en la economía, como actor fundamental, en el objetivo total de terminar con la economía del privilegio de unos cuantos [...] Para garantizar que los mercados funcionen de manera eficaz y la economía crezca, se necesita contar con un régimen amplio y efectivo de protección social universal, con un Estado fuerte y transparente que rinda cuentas”<sup>1</sup>.

A principios de 2017, el GNCD subrayó que “la economía mexicana lleva tiempo entrampada en una senda de muy bajo crecimiento y ha perdido impulso en años recientes. De hecho, para 2017 se espera un alza del PIB real menor al 1.8% [resultó de 2%]. La brecha del PIB per cápita frente al de EUA se ha ampliado sistemáticamente y se ubica en niveles comparables a los de mediados del siglo XX; la incidencia nacional de la pobreza va al alza desde hace ocho años; la vulnerabilidad afecta a casi el 80% de la población, y el mercado de trabajo sufre de gran precariedad, dando lugar a un índice de pobreza laboral superior al 40%.” Para salir de esta trampa se propuso transformar “la estructura productiva, dinamizar el mercado interno [y] colocar al combate a la desigualdad como preocupación central de la agenda macroeconómica”, a través de introducir “cambios importantes en cuatro áreas de la política económica, muy interrelacionadas entre sí: *i*) Política de desarrollo productivo, que incluye cambios en la política cambiaria y de financiamiento; *ii*) Políticas redistributivas, con énfasis en empleo y salarios; *iii*) Política fiscal, para influir tanto en el nivel y composición del ingreso y el gasto públicos, como en las estrategias de financiamiento, y *iv*) Adecuación del marco institucional para el diseño y planificación de las nuevas políticas, así como su ejecución y evaluación.” Se subrayaba así la necesidad de “responder a esta coyuntura crítica [derivada de la actitud hacia

---

1 “Presentación”, *México frente a la crisis – Hacia un nuevo curso de desarrollo*, GNCD, UNAM, octubre de 2010, pp 12-13.

México del entonces nuevo gobierno estadounidense] en función del interés nacional de largo plazo. No basta con replantear los temas puntuales de la relación bilateral que han sido puestos en cuestión, sino, como tantas veces ha propuesto este Grupo, hay que colocar a la nación en un nuevo curso de desarrollo —menos vulnerable y dependiente, más sostenible, equitativo y compartido. Para hacer frente a este desafío, México debe responder mediante el replanteamiento de su propio rumbo de desarrollo y la reforma del marco institucional que lo sustenta”<sup>2</sup>.

Dado que la redacción de este documento se concluyó el 30 de septiembre, no se incorporan consideraciones sobre la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ni sobre diversas medidas anunciadas en el proceso de transición gubernativa, como las modificaciones a la estructura institucional de la administración pública o las decisiones sobre ingresos y gastos de la Federación en 2019, en espera de su formulación definitiva y de las modificaciones legislativas a que den lugar. Estas y otras cuestiones serán en su momento analizadas y consideradas por el Grupo.

Tanto el entorno de persistente bajo crecimiento, como los ámbitos de política enumerados, reclaman atención prioritaria en la transición y en el despegue del nuevo gobierno. Las posiciones y propuestas del GNCD sobre cada una de ellas integran esta entrega.

---

2 GNCD, “En defensa del interés nacional – Ante la coyuntura crítica, ¿qué hacer?”, UNAM, 2017, pp 1, *passim* ([www.nuevocursodesarrollo.unam.mx/docs/GNCDEnDefensaIntNal.050217.pdf](http://www.nuevocursodesarrollo.unam.mx/docs/GNCDEnDefensaIntNal.050217.pdf)).

## **El imperativo de la aceleración del crecimiento**

Tras decenios de dinámica claramente insuficiente, la aceleración del crecimiento económico aparece como la prioridad más importante e inmediata del nuevo gobierno, sobretudo si se considera inoportuno realizar una reforma fiscal y allegarse más recursos públicos para atender las prioridades nacionales. Debe tenerse en cuenta que la mera reestructuración del gasto público genera un flujo constante de recursos a precios constantes, pero decreciente como porcentaje del PIB a lo largo del tiempo. Resultaría, sin embargo, claramente insuficiente para atender las prioridades nacionales en materia de infraestructura y reforma de los sistemas de salud y pensiones, para mencionar solo dos de los mayores desafíos.

Se parte del supuesto de que la estructuración del gasto público en 2019 generará recursos invertibles en nuevos programas sociales y de infraestructura por 2.5% del PIB de 2018, equivalente a alrededor de 555 mil millones de pesos a precios de 2017. Estos recursos se mantienen en el tiempo y representan un flujo permanente, independiente del ritmo de crecimiento económico. Este flujo es constante como porcentaje del PIB de 2018 pero, desde luego, por el crecimiento del PIB en el tiempo, es un flujo decreciente respecto del PIB de cada año sucesivo. Este sería el escenario base para una trayectoria de crecimiento real del 2% anual.

Conviene comparar este escenario base con dos escenarios alternativos de crecimiento del PIB, con tasas de 4% y 6% anual respectivamente, a partir de 2019. El mayor crecimiento en estos dos escenarios genera recursos públicos adicionales con respecto al escenario base que se calculan con el supuesto de

que no hay cambios en el nivel y composición de los impuestos. Más precisamente, se calculan suponiendo que los ingresos presupuestales no petroleros (18.9% del PIB en 2017) se mantienen constantes como proporción del PIB, pero al crecer éste más rápido que en el escenario base, el crecimiento genera recursos adicionales que se agregan a los fondos invertibles en infraestructura física y social.

Como muestra el cuadro 1, el impacto de una aceleración del crecimiento es notable. Para su tercer año, el gobierno dispondría de recursos invertibles 50% superiores a los del escenario base en el escenario con crecimiento anual de 4% y 100% superiores en el escenario de 6%. Para fines de sexenio, el gobierno podría invertir dos veces más que en el escenario base con crecimiento de 4% y por encima de tres veces más con crecimiento de 6%. Todo esto, sin modificar un solo impuesto. El problema, claro está, es si resulta viable acelerar el crecimiento sin, al mismo tiempo, realizar una reforma fiscal.

**Cuadro 1. Recursos invertibles por restructuración del gasto público bajo distintos escenarios de crecimiento**

	2019	2010	2021	2022	2023	2024
Escenario de 2% anual						
PIB (Mmp 2017)	555	555	555	555	555	555
% / PIB 2018	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Escenario de 4% anual						
PIB (Mmp 2017)	639	727	822	922	1,027	1,133
% / PIB 2018	2.9	3.3	3.7	4.1	4.6	5.1
Rel esc base	1.15	1.31	1.48	1.66	1.85	2.04
Escenario de 6% anual						
PIB (Mmp 2017)	723	904	1,100	1,311	1,537	1,776
% / PIB 2018	3.3	4.1	2.45	5.0	6.9	8.0
Rel esc base	1.30	1.63	1.98	2.36	2.77	3.20

Fuente: Elaboración propia, (2018).

## Anexo

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Recursos públicos (% PIB) = 18,9% anual Ingresos presupuestarios no petroleros								
PIB g = 2% <sup>a</sup>	21,767	22,202	22,646	23,099	23,561	24,032	24,513	25,003
Rec Pub <sup>a</sup>	4,113	4,196	4,280	4,366	4,453	4,542	4,633	4,731
PIB g=4% <sup>b</sup>	21,767	22,202	23,090	24,013	24,974	25,973	27,011	28,092
Rec Pub <sup>a</sup>	4,113	4,196	4,364	4,538	4,720	4,909	5,105	5,309
Rec extra <sup>a</sup>	0	0	84	172	267	367	472	578
Rec extra % PIB 2018			0.38	0.78	1.20	1.65	2.13	2.60
PIB g = 6% <sup>c</sup>	21,767	22,202	23,534	24,946	26,443	28,030	29,711	31,494
Rec Púb <sup>a</sup>			4,448	4,715	4,998	5,298	5,615	5,952
Rec extra <sup>a</sup>			168	349	545	756	982	1,221
Rec extra % PIB 2018			0.76	1.57	2.45	3.41	4.42	5.50

a Miles de millones de pesos a precios de 2017

b 4% a partir de 2019

c 6% a partir de 2019

Fuente: Elaboración propia, (2018).

## Las insuficiencias del crecimiento...y de la política económica

En un planteamiento de fondo dado a conocer a finales de 2015<sup>3</sup>, el GNCD resumió su visión en tal momento de la trayectoria de la economía y los titubeos de la política económica de México:

“Tras la profunda crisis de 2009 seguimos sin lograr una recuperación económica y social sostenida, generalizada y compartida. El desempeño continúa siendo decepcionante en relación, sobre todo, con las necesidades de ampliación y modernización de la infraestructura y la planta productiva, la creación de suficientes empleos de calidad y la superación de la pobreza. Los ingresos de la mayor parte de la población, reflejados en la masa salarial y otros indicadores, continúan siendo inferiores en valores reales a los que existían antes de la Gran Recesión”.

A partir de 2012 los pronósticos de crecimiento se han ajustado constantemente a la baja por razones diversas, pero principalmente por la incapacidad nacional para invertir lo suficiente, recuperar el consumo y el mercado interno. A partir de 2015, a las razones anteriores se sumaron factores externos, sobre todo la caída de los precios del petróleo. Constatamos que la recuperación después de la Gran Recesión fue insuficiente para alcanzar las metas y concretar las expectativas sociales de empleo, ingreso y bienestar.

Ante el deterioro en algunas de las principales variables económicas externas e internas, estamos ante un escenario más complejo, en un entorno de desgaste político, de liderazgos debilitados y de un escepticismo y disgusto social que retroalimentan las menguantes expectativas económicas.

---

3 Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, “El cambio económico y social reciente”, en Rolando Cordera (coordinador general), *Más allá de la crisis – El reclamo del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015: “Introducción”, pp 15-16, y “Política económica insuficiente”, pp 26-33.



La incertidumbre por la inseguridad pública, la irritación creciente ante la corrupción, la baja credibilidad y las muestras de incapacidad para promover grandes proyectos de inversión nacional pública y privada, entre otros aspectos, configuraron un entorno aún más complejo y adverso. Nos encontramos en una situación que hereda rezagos estructurales, a la que se agregan nuevos problemas de coyuntura, unos derivados del entorno global, otros internos.

La orientación general de política hacia el desarrollo, que incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI) propone, subraya la necesidad de revigorizar las políticas de estímulo al crecimiento, a través, entre otras medidas, de mayores inversiones en infraestructura con vistas a reforzar el crecimiento potencial y alejar el riesgo del estancamiento secular. El comportamiento de la inversión ha sido débil a pesar de la afluencia de inversión extranjera directa en algunas ramas, destacadamente la automotriz.

El mediocre desempeño económico mostrado por México obedece tanto a causas estructurales como de corto plazo. Los desfavorables factores externos, entre ellos el neo proteccionismo comercial, operan frente a un telón de fondo de baja inversión pública y privada, y frente a una política macroeconómica desfavorable al crecimiento que lleva actuando por lo menos década y media.

Después de la Gran Recesión de 2009, la economía mexicana no ha encontrado un rumbo de crecimiento sostenido. A largo plazo se mantiene en lo general el patrón de insuficiencia dinámica, e incluso se han reafirmado algunos signos de mayor debilidad estructural, al menos en lo que se refiere al desempeño de la inversión y al bajo nivel del consumo interno.

La discusión que se generó no solo durante la crisis de 2009 sino también en los años siguientes, sobre la necesidad de impulsar políticas proactivas para crecer y distribuir mejor, apuntó a la activación de medidas para el fortalecimiento de

las capacidades productivas a partir de la inversión, la reforma del presupuesto público y el impulso de los encadenamientos productivos nacionales para estimular la formación de capital y aprovechar el auge exportador, y también a la necesidad de poner en marcha un gran rescate social para enfrentar la desigualdad y la pobreza, mejorar los servicios sociales y, en general, para propiciar el dinamismo del mercado interno y la demanda nacional.

Parte de esas directrices fue retomada en los programas oficiales de desarrollo presentados al inicio del periodo de gobierno 2012-2018, y en alguna medida reflejaron el debate global sobre las fallas de la política de desarrollo, el crecimiento y el aumento de la desigualdad. Sin embargo, tras la crisis y la oleada de reformas de 2012 a 2014, lo que prevaleció fue una política que en los hechos fue incapaz de propiciar un mayor dinamismo productivo y de superar las trabas que han mantenido elevados los niveles de pobreza y desigualdad y los rezagos sociales y de infraestructura, todo ello en el marco de mayor inseguridad, el debilitamiento de la capacidad de conducción pública por parte de la autoridad y la menor credibilidad de las instituciones frente a la ciudadanía.

Los años recientes de la economía mexicana se enmarcan en otro ciclo de inestabilidad, caracterizado, en una apretada síntesis, por el bajo crecimiento tendencial, la estabilidad de las variables macroeconómicas fundamentales, la incapacidad de generar el empleo requerido y la permanencia de los niveles inerciales de pobreza y desigualdad, en un contexto de dinamismo de las exportaciones. Después de 2015 esa situación se afianzó por la aplicación de restricciones al gasto público.

Con frecuencia se menciona que México sorteó bien la crisis de 2009 y que su desempeño ha sido favorable en comparación con otros países y regiones, o frente a otros periodos de las décadas recientes. El crecimiento económico mexicano posterior a 2009 ha sido inferior al de los años noventa. En comparación

con el desempeño promedio de los países catalogados como emergentes y en desarrollo, el de México ha seguido siendo inferior. Son muy conocidos los contrastes con otros países, pero destaca el rezago en el PIB *per cápita* frente a EUA, con la pérdida de varios puntos porcentuales desde los años ochenta hasta 2010-2017.

Como lo han reiterado diferentes diagnósticos, la economía mexicana ha sido incapaz de alcanzar el ritmo de crecimiento de largo plazo tras el repunte posterior a la crisis, es decir, ha estado por debajo de su potencial inercial, que de por sí equivale a una expansión insuficiente para generar los empleos requeridos. Luego de 2009, sin embargo, las exportaciones recuperaron su crecimiento.

El crecimiento exportador de los años recientes se concentró sobre todo en las manufacturas, y especialmente las automotrices, pero no ha sido suficiente para impulsar a la economía en su conjunto por su débil efecto de arrastre causado por el bajo nivel de integración o encadenamiento nacional. El bajo crecimiento ha sido, así, una consecuencia, sobre todo, del insuficiente crecimiento de la inversión, en particular la del sector público, sobre todo después de 2015.

El desempeño del mercado laboral, marcado por la precariedad y asociado además a una mayor concentración factorial del ingreso, ya ha tenido consecuencias en la evolución del índice de desarrollo humano de México. Si bien éste sigue mejorando relativamente por las tendencias en educación y salud, se ha rezagado en comparación con otras regiones del mundo, a causa del mal desempeño del ingreso disponible de la población.

Ahora, tras otra década de malos resultados económicos, parecería sensato replantear, o al menos someter a debate, algunos cambios de política macroeconómica, incluso si se da por hecho que las reformas estructurales de 2001-2014 estén operando o vayan a funcionar correctamente. Aún más, para que dichas reformas funcionen, se requerirá una revisión de los supuestos de política económica, que más bien propician el

estancamiento. En especial, deben considerarse opciones para activar capacidades internas vinculadas a la demanda, sobre todo en la política de salarios, en el crédito y en la promoción de la inversión.

Lo que se cuestiona es si la estrategia general de desarrollo por la que se ha apostado es la correcta. Somos sin duda un país altamente exportador, definitivamente vinculado al exterior, y en especial a EUA, que ha sido exitoso en la estabilidad macroeconómica, pero lo somos a un costo social muy elevado, pues los niveles de pobreza y la elevada desigualdad no ceden. Por ello, y en el contexto globalizado en el que nos hemos insertado, consideramos indispensable instrumentar nuevos impulsos internos para un crecimiento centrado en la generación de empleo digno como prerequisite de una recuperación sostenida, robusta e inclusiva.

Se reconoce de forma unánime que continuamos con una brecha ante el producto potencial, pero siguen ausentes las políticas económicas activas de fomento. Hay, pues, elementos fundados para preguntarse qué previsiones pueden adoptarse ante la contingencia de que la economía no se recupere lo suficiente. De hecho, estamos ante el riesgo de continuar durante años en una ruta de bajo crecimiento, lo que agravaría la precarización social.

Aún más, la agenda nacional de riesgos económicos no puede descartar la vuelta a los problemas cíclicos de salida masiva de capitales en un escenario de incrementos de las tasas de interés en Estados Unidos, lo que introduciría nuevas dificultades para incentivar la inversión nacional y fortalecer la balanza de pagos. No hemos superado las restricciones externas al crecimiento, y por ello la idea de promover más activamente la recuperación con impulsos internos está asociada a la propuesta de poner en marcha una estrategia intensa de política industrial y de encadenamientos productivos que aproveche las capacidades nacionales de abastecimiento.

Pese a los programas formales de fomento al crecimiento de la productividad y del reconocimiento de la necesidad de aplicar una política industrial como ejes importantes del nuevo modelo de crecimiento del país, se dejó pasar una vez más la oportunidad de aplicar tales propósitos a través del estímulo a las inversiones, la capacitación y la investigación y el desarrollo tecnológico, que son los medios tradicionales para lograrlo. De nuevo quedamos lejos de cumplir el objetivo de alcanzar un 1% del PIB en el gasto en ciencia y tecnología, y de avanzar en la e implantación de políticas sectoriales y regionales, salvo las relativas a las Zonas Económicas Especiales.

Por los dichos y por los hechos, prevaleció una estrategia centrada en la estabilización y una actitud defensiva, o de abierto rechazo, respecto al fomento y el estímulo al crecimiento, la protección social, el empleo, la promoción regional y otros componentes esenciales de una política económica activa para el desarrollo. De hecho, las reformas que no han sido llevadas a cabo, y que se postergaron indefinidamente, son precisamente las de protección y seguridad social.

En los años recientes, la recuperación en el empleo asalariado se ha concentrado fundamentalmente en puestos de trabajo de niveles salariales bajos, de carácter temporal, de tiempo parcial, gran parte de ellos sin acceso a protección social. El número de trabajadores asalariados con ingresos de más de tres salarios mínimos todavía no recupera el nivel que tenía a mediados de 2008.

El trabajo informal continúa siendo la principal modalidad de ocupación en México. Casi seis de cada 10 trabajadores son informales. El reconocimiento de esta situación, con un programa explícito, constituye un avance para la formulación de políticas en esta materia. Fue también positivo que se retomaran medidas como la inspección laboral o los incentivos fiscales a los pequeños negocios para la incorporación de trabajadores a la seguridad social. En alguna medida, estas acciones pueden haber

contribuido a la disminución registrada de algunas modalidades de la informalidad.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que no toda disminución coyuntural del número de trabajadores informales representa una disminución de fondo del fenómeno. En muchos casos se trata más bien de movimientos cíclicos de trabajadores que se retiran de la fuerza de trabajo. De hecho, en los últimos años el trabajo informal y la población que no participa en la fuerza de trabajo se han movido sincrónicamente en sentido inverso, observándose un crecimiento en la población no activa, lo que obliga a tener cautela en la interpretación de las bajas coyunturales de la informalidad.

Por otra parte, dentro del trabajo informal existen grupos específicos en los que no se observa disminución y donde persisten injustificables rezagos en el acceso a la protección social. Uno de ellos es el trabajo doméstico, tema en el que nuestro país ha quedado a la zaga no sólo de la legislación que existe en las naciones desarrolladas, sino de las que imperan desde hace varios años en países de similar o menor desarrollo de América Latina.

La tasa de desempleo abierto descendió en los años recientes, aunque apenas en 2018 se alcanzaron los niveles previos a la Gran Recesión. Sin embargo, este indicador, que tradicionalmente se utiliza para medir los déficits del mercado de trabajo, pierde significado en países como México, donde impera un alto nivel de informalidad, que constituye un refugio para quienes no pueden mantenerse en el desempleo sin ningún ingreso.

Se ha subrayado el comportamiento de la población asegurada en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como el indicador privilegiado de dinamismo en la economía y de la creación de empleo, pero es obligado interpretar con cautela esta información, pues es posible que parte de los nuevos empleos reportados en esa institución no sean realmente de creación nueva, sino la incorporación de trabajadores anteriormente no

registrados. Por lo que respecta a su composición, los puestos de trabajo en el IMSS son en su gran mayoría trabajadores de muy bajos ingresos –57% de ellos ganan tres salarios mínimos o menos– y el porcentaje de empleos permanentes ha venido descendiendo.

Una lectura de indicadores económicos y sociales más recientes, permite reafirmar el diagnóstico y las conclusiones presentadas por el GNCD año y medio antes<sup>4</sup>:

De 2012 a 2016 el gasto público, como proporción del PIB, siguió una trayectoria creciente, que se tradujo en un incremento de 1.8 puntos. En 2017 se introdujo una reducción drástica, que lo colocó un punto por debajo del nivel del primero de estos años.

En cambio, en el mismo lapso, la trayectoria de los ingresos presupuestales, medidos también como proporción del producto interno, fue de altibajos: tres alzas frente a dos descensos en 2012-2017. El primer año equivalieron a 22.2 puntos del PIB y el último a 22.7.

En consecuencia, entre los años extremos del periodo, el *déficit* público (balance primario) se movió de 2.6 a 1.1 puntos del PIB. Las principales implicaciones de este *déficit* fueron la insuficiencia de recursos para financiar el gasto y el recurso al endeudamiento para atender el pago de la deuda.

---

4 Juan Carlos Moreno Brid (con base en trabajos de Noel Pérez Benítez y Héctor Juan Villareal Paz), “*Política hacendaria en México: retos (nuevos y de larga data) para la nueva administración*”, presentado en el seminario “Política fiscal contra-cíclica para el crecimiento estable y sostenido de los países en desarrollo – El caso de América Latina”, IIEc, UNAM, 13 y 14 de agosto de 2018.

**Gráfica 1. Gasto neto e ingresos presupuestarios (% del PIB)**



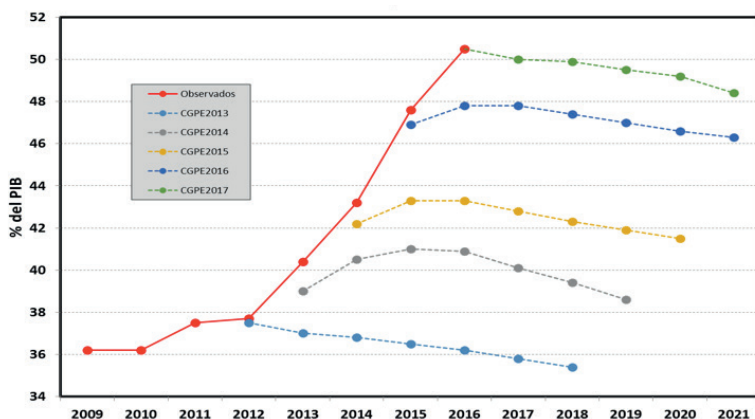
Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP e INEGI

Los recursos adicionales de que dispuso el gobierno entre 2012 y 2016 equivalieron a 6 puntos del PIB (alrededor de 1.3 billones de pesos), integrados por el alza de 5.2 puntos de los ingresos tributarios, de 4.3 puntos por endeudamiento y 1.4 puntos del remanente de operación del banco central (0.2 en 2015 y 1.2 en 2016), y disminuidos por la caída de 4.9 puntos en los ingresos petroleros. En 2017, este remanente se elevó a 1.5 puntos del PIB.

Los requerimientos financieros del sector público (RFSP) siguieron una trayectoria rápidamente creciente entre 2012 y 2016 y aumentaron en 12 puntos del PIB entre esos años.



**Grafica 2. RFSP (Requerimientos financieros del sector público) en México: Saldo histórico y pronósticos**



Elabroación propia, (2018).

En cada uno de estos años, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) pronosticó trayectorias descendientes a partir de uno o dos años después, las que nunca se cumplieron. A pesar del mayor endeudamiento, la formación bruta de capital del sector público disminuyó en términos reales en 5% entre 2012 y 2017. La inversión pública en este último año fue la menor en varios decenios.

## Política de desarrollo productivo

### Industria manufacturera<sup>5</sup>

El desarrollo industrial del país, incluyendo al sector energético, la construcción y las manufacturas, se encuentra en una encrucijada y al mismo tiempo ante una ventana de oportunidad para propiciar un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo nacionales.

México debe afrontar la mayor crisis en la historia de su sector manufacturero a partir de estrategias y políticas de fomento como las que continúan desplegando las naciones de mayor desarrollo productivo y tecnológico en el mundo. La capacidad de generar una amplia gama de bienes de alto valor agregado a través de procesos productivos complejos y con elevados contenidos nacionales de componentes y conocimientos determinará la productividad de la economía mexicana, el grado de modernidad del tejido productivo nacional y la competitividad sistémica del país en el siglo XXI. De ahí que sea necesario:

- Recuperar como instrumento de desarrollo la política industrial y de fomento productivo en México. Áreas estratégicas del sector público como la Secretaría de Economía (SE), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE) deben revitalizarse para estar en capacidad de fomentar en particular el desarrollo de empresas nacionales, en

---

5 Este inciso proviene de GNCD, *México ante la crisis – Hacia un nuevo curso de desarrollo – Síntesis*, UNAM, 2009, pp. 25-27 ([www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/Mexico\\_frente\\_a\\_la\\_Crisis.pdf](http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/Mexico_frente_a_la_Crisis.pdf)).

ramas estratégicas y con perspectiva de largo plazo –como la industria automotriz, la electrónica y la farmacéutica– para lo cual deben contar con personal especializado, con conocimientos del tejido productivo nacional y capacidad de diálogo y articulación con el sector empresarial y la infraestructura tecnológica del país.

- Abandonar la política actual que incentiva la sustitución de producción nacional por extranjera. Debe fomentarse la reconstrucción de las cadenas productivas nacionales y la sustitución eficiente de productos importados a partir de empresas establecidas en México con capacidad propia de investigación y desarrollo tecnológico y de exportar. El poder de compra del sector público debe reconstituirse en una eficaz palanca del desarrollo de industrias y empresas nacionales proveedoras de bienes y servicios.
- Reorientar la política de atracción de la inversión extranjera directa hacia sectores que generen empleos y exportaciones, que modernicen la producción, y amplíen de manera efectiva el aparato productivo y las capacidades nacionales, en vez de continuar permitiendo pasivamente la compra de empresas nacionales y su concentración en el ensamble de productos para la exportación a partir de insumos importados y mano de obra mexicana de escasa calificación.
- Estructurar una agenda explícita de fortalecimiento de las relaciones económicas y la cooperación de México con países como China, India, Brasil y otras naciones emergentes, así como otros socios potenciales, que favorezca la diversificación geográfica de comercio, inversiones y flujos tecnológicos, atendiendo mercados

con capacidad de absorción de exportaciones mexicanas y en particular de empresas de capital mexicano.

- Fortalecer con nuestros socios de América del Norte infraestructuras y redes mejor articuladas y balanceadas de competitividad regional, buscando, ante el agotamiento del TLCAN, nuevos patrones de producción industrial compartida y de movilidad laboral y potenciando el margen de negociación que nos ofrece el nuevo contexto global.
- Poner en marcha un nuevo esquema de política comercial y aduanera más sencillo y pragmático y menos susceptible a prácticas corruptas que permita defender a la producción nacional de importaciones depredadoras o injustificadas y reforzar la capacidad negociadora nacional para la conquista de nuevos mercados externos y el rescate de mercados nacionales.
- Fortalecer a la banca de desarrollo, que ha sido un instrumento de política esencial en los países emergentes exitosos. En este sentido, resulta importante mantener y consolidar las funciones distintas y específicas que tienen encomendadas Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior para el fortalecimiento de la política industrial, el fomento e incorporación de la innovación y la promoción de la capacidad exportadora del país hacia áreas de mayor valor agregado y mayores encadenamientos productivos. Una estrategia de racionalización de recursos, podría considerar la reintegración de la función promotora al Banco Nacional de Comercio Exterior, que por muchos años ha sido una institución autofinanciable.

- Fomentar la educación, la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico en el sector manufacturero con el fin de elevar la productividad, generar ventajas comparativas y elevar el valor agregado nacional, estimulando una mayor contribución financiera del sector privado a estas actividades.
- Propiciar de manera explícita el desarrollo de productos y procesos limpios, el reciclaje de residuos industriales, el uso eficiente del agua y la energía y el cumplimiento efectivo de la normatividad ambiental nacional e internacional.
- El próximo gobierno necesita un plan y una estrategia de desarrollo industrial de mediano y largo plazo, que busque que las manufacturas recuperen su papel de motor del desarrollo y el cambio tecnológico y articulador de la agricultura, la minería, el sector energético y los servicios clave para el futuro desarrollo del país.

En un documento posterior,<sup>6</sup> se retomó el asunto de la industrialización en los siguientes términos:

Al abordar el futuro del sector industrial en México debe reconocerse que, por una parte, se está configurando un nuevo mapa industrial del mundo y, por otra, tras decenios de abandono, se revaloriza el papel central que corresponde a la política industrial. Se propone la elaboración de un plan de desarrollo industrial –que incorpore las dimensiones subsectorial y regional– para el México del siglo XXI, orientado a los próximos dos decenios, con los siguientes lineamientos, entre otros:

---

6 GNCD, *Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal* -- Sumario, UNAM, marzo de 2012, pp 11 y 12 ([www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/MFC2012.pdf](http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/MFC2012.pdf)).

- Hacer de la expansión del mercado interno el instrumento central de la industrialización, incluyendo una amplia participación de la inversión pública y privada, que son complementarias;
- Buscar nuevas oportunidades de inserción dinámica de las manufacturas mexicanas en los mercados externos, renovando las políticas de comercio exterior;
- Modernizar y fortalecer las empresas pequeñas y medianas;
- Asegurar una regulación efectiva de oligopolios y monopolios;
- Determinar criterios de desempeño de la inversión extranjera directa (IED);
- Utilizar el poder de compra de los distintos niveles de gobierno y de las entidades del sector público en favor de la industria nacional, e
- Impulsar el desarrollo tecnológico y la innovación.

En primer término, debe otorgarse prioridad al desarrollo de ramas de tecnología avanzada y amplio horizonte de crecimiento, en función de las nuevas cadenas productivas en la globalidad, entre otras: biotecnología, nanotecnologías, bienes para la salud, equipo ferroviario moderno, aeronáutica, tecnologías de la información, fuentes de energía de bajo impacto ambiental y desarrollo de nuevos materiales. Por otra parte, es indispensable otorgar mayores apoyos a la industria manufacturera nacional para asegurar la modernización y consolidación en el nuevo marco global de sectores y ramas maduras y en reconversión. Al mismo tiempo, en la presente década, México requiere duplicar, cuando menos, la inversión en investigación, desarrollo e innovación.

En el sector de las telecomunicaciones se propone una política de Estado incluyente, transversal y suficientemente debatida entre todos los actores de la comunicación (gobierno, legisladores, empresas, operadores y sociedad) que rijan el destino de la radiodifusión, las telecomunicaciones y la implantación de la sociedad de la información y el conocimiento en México.

Para que la economía en general pueda alcanzar tasas de crecimiento sustancialmente mayores, es necesario elevar cuanto antes la participación de la inversión pública en el PIB y recuperar los niveles de inversión privada sobre todo en las manufacturas y la economía del conocimiento, para que crezcan a un ritmo superior y lo hagan con un creciente valor agregado nacional. Con este propósito será crucial construir alianzas, con participación activa de los sectores académico y laboral, que garanticen las condiciones y cambios necesarios en el andamiaje institucional y en la disponibilidad de recursos para realizar las tareas necesarias y crear un nuevo espíritu nacional industrializador.

## **Desarrollo rural y desafío alimentario<sup>7</sup>**

Habida cuenta de los profundos cambios registrados en el medio rural, debe partirse de la familia rural como unidad de análisis y punto de convergencia de las políticas públicas. Habría que avanzar hacia una política de ingresos rurales, revisable periódicamente, cuya continuidad esté garantizada por ley y se integre a los derechos sociales exigibles. Esa política de ingresos le daría al productor la libertad de elegir su propia mezcla de cultivos y actividades productivas, fortalecería los ingresos rurales y fomentaría un desarrollo sustentable que permitiera diferentes acciones, tomando en cuenta las características de los productores, sus estrategias productivas y los desequilibrios

---

7 *Ibidem*, pp 12 y 13.

regionales. Esta política de ingresos favorecería la pluriactividad rural, las reconversiones a nivel de parcela y de comunidad, sobre todo si están fuertemente vinculadas a generar valor vía servicios ambientales, y los encadenamientos productivos regionales.

Dado que el campo mexicano es extraordinariamente diverso, aunque predominan los sistemas de producción de pequeña escala, a esta característica deben ajustarse las reformas institucionales, los trabajos de extensión e investigación, y los mecanismos de financiación y asistencia técnica.

Para una modernización justa e incluyente se requiere una transformación a fondo del gasto público destinado al campo, que hoy privilegia el impulso a bienes privados y que concentra más del 70% de los subsidios en los estratos de más alto ingreso. Se requieren presupuestos multi-anales, que den certidumbre en especial a los pequeños productores, y se necesita corregir el sesgo que discrimina a favor de los grandes productores del noroeste y norte del país.

De esta suerte, se colocaría en el centro a las familias rurales, a los sistemas productivos de pequeña escala y a un estilo de desarrollo regional que estimule una modernización incluyente. Dicho de otra manera, se articularía el derecho a la alimentación con la soberanía alimentaria.

En los próximos años deberán canalizarse mayores volúmenes de crédito y capital de riesgo al sector, en particular a los productores pequeños y marginales, así como restablecer un seguro agropecuario de amplio alcance. Para ello sería necesario fortalecer y racionalizar el sistema institucional de apoyo y las políticas correspondientes.

Al mismo tiempo, se requiere una política comercial pragmática, orientada a reforzar la capacidad nacional de almacenamiento de alimentos, proteger a los productores mexicanos de la competencia desleal y promover su mayor productividad y competitividad por la vía de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.



La imagen del campo que queremos<sup>8</sup> se resume en los siguientes puntos:

**Productividad y competitividad.** Implica que el campo aporte al crecimiento económico y al bienestar de la sociedad, para lo que debe contar con los recursos, bienes y servicios necesarios que le permitan ser productivo, diversificado, sustentable y eficiente lo que incluye aumentar la participación de las mujeres en empleos remunerados.

**Sostenibilidad ambiental.** El campo mexicano debe ser moderno e inclusivo, pero también sustentable, resiliente a los efectos del cambio climático, e incorporado a una economía que haga uso equilibrado de la biomasa.

**Inclusión productiva.** El campo debe estar integrado a los mercados y cadenas de valor urbanos e internacionales. Debe contar con agricultores profesionales y con pequeños productores rurales, que superen la visión convencional mediante la integración de innovación y conocimiento, reducir las desigualdades tecnológicas y de conocimientos entre pequeños y grandes productores, y ofrecer mayores oportunidades de participación productiva a mujeres, jóvenes, indígenas y afroamericanos para reducir la desigualdad.

**Bienestar rural.** El campo debe cumplir con el propósito de brindar a sus habitantes bienestar, expresado en salud, educación, empleo y acceso a activos productivos; reducir la desigualdad de género y ofrecer condiciones de trabajo similares a las de los trabajadores urbanos, salario digno, asegurando que la visión de los habitantes rurales sea recogida en la adopción de las políticas.

---

8 Aporte del Grupo Agenda Rural, integrado por Kirsten Appendini, Julia Carabias, Alfonso Cebrenos, Max Correa, Isabel Cruz, Jaime de la Mora, Enrique del Val, Margarita Flores, Gustavo Gordillo, Sergio Madrid, Francisco Mayorga, Héctor Robles, José Sarukhán, John Scott y Antonio Yúnez. El texto que aquí se reproduce es el “Mensaje principal” del documento *La nueva sociedad rural*, publicado el 18 de marzo de 2018 por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP): [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)

**Estado de Derecho.** El campo debe ser seguro en lo físico, lo social y lo ambiental; las zonas rurales deben desarrollarse en paz, con adecuada y oportuna presencia del Estado y sus instituciones, que garantice a sus habitantes el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

Todo lo anterior debe calibrarse frente a la cruda realidad respecto a la ausencia de una política pública agroalimentaria que a) sea producto de la convergencia, quizás tensa y con desacuerdos en algunos temas, de todos los actores públicos y privados interesados, b) que sea resultado de un proceso transparente, definido por reglas básicas, c) que sea una política articulada en función de una estrategia nacional coherente e integral, y d) que no excluya a nadie, particularmente a los actores sociales con mayores dificultades para articularse en el ámbito nacional, tanto en la producción, como en el abasto, comercialización y consumo de alimentos y materias primas.

## **Políticas redistributivas con énfasis en la protección social universal, el empleo y los salarios**

Desde sus inicios, el GNCD ha sostenido que los problemas sociales que se exacerbaron a raíz de la pasada crisis, no eran simplemente resultado de un desajuste de los mercados internacionales. Debían entenderse “como el mayor y más cruel síntoma de un sistema económico construido implícitamente para la desigualdad”. Se decía “no se puede plantear como salida de la crisis solamente corregir o mejorar lo que hoy se tiene o lo que se percibe que no funciona adecuadamente, sino revisar sus causas”<sup>9</sup>.

Se destacaba la urgencia emprender un cambio hacia una estrategia desarrollo con inclusión social y se subrayaban las siguientes prioridades:

- a) Asignar atención primordial a la juventud.
- b) Transitar de un enfoque desarticulado de política social, hacia un sistema de protección social universal basado en derechos;
- c) Considerar al empleo de calidad como un objetivo central y una condición esencial de una estrategia económica y social incluyente.
- d) Promover la recuperación urgente de los salarios mínimos y el fortalecimiento de los salarios medios y de la masa salarial.

---

9 (GNCD, 2009) *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*. [http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/Mexico\\_frente\\_a\\_la\\_Crisis.pdf](http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/Mexico_frente_a_la_Crisis.pdf)

Dichos objetivos cobran especial relevancia en el momento actual en el que se inicia una nueva administración y se ha anunciado una transformación de fondo en la estrategia de desarrollo. Algunos de los cambios divulgados hasta ahora coinciden, en principio, con planteamientos que el GNCD ha venido haciendo a lo largo de estos años; otros no han sido mencionados dentro de los que la nueva administración contempla en una primera etapa; sin embargo, consideramos que, por su relevancia y porque los problemas que los originan tenderán a agudizarse con el paso del tiempo, será necesario considerarlos en un planteamiento integral.

### **Máxima prioridad a la atención de la juventud**

En 2009 el grupo señalaba que “Una prioridad de cualquier política de Estado que se haga cargo de la crítica situación que vive la sociedad mexicana debe tener como población objetivo el vasto y heterogéneo universo juvenil en México”. Advertíamos también que “México ha pasado por un momento de transición demográfica en el cual los jóvenes han alcanzado máximos históricos en su participación dentro de la población total y en la fuerza de trabajo. Paradójicamente, ni el Estado ni la sociedad parecen haberse percatado de la trascendencia de esta circunstancia crucial para el futuro del país”<sup>10</sup>. Los jóvenes han sido uno de los grupos sociales más afectados en períodos de crisis. En ellos, “su situación de desventaja en el mercado laboral se ha agudizado y la transición de la escuela al trabajo se ha hecho más difícil”. Todavía hoy día “el grueso de la población desempleada está constituido por jóvenes con un nivel educativo mayor que el promedio de la población trabajadora”<sup>11</sup>.

“La inactividad prolongada en los jóvenes representa un grave

---

10 GNCD, 2009, *ibid.* p. 36

11 GNCD, 2009, *ibid.*

desperdicio de un potencial que no está siendo aprovechado. Quienes se han desconectado de la fuerza de trabajo constituyen un grupo particularmente vulnerable, propenso a caer en situaciones de frustración y depresión, en adicciones o en actividades nocivas para la sociedad. La marginación del trabajo por periodos prolongados y a temprana edad amenaza las perspectivas laborales y los ingresos futuros de una persona y propicia el desarrollo de patrones de comportamiento laboral nocivos que perduran toda la vida”<sup>12</sup>.

Por lo anterior, hemos manifestado la necesidad de adoptar medidas específicas orientadas a este sector de la población:

- “El Estado mexicano debe adoptar grandes definiciones en torno a la cuestión juvenil. Es necesario canalizar mayores recursos a este sector con una perspectiva incluyente y de fortalecimiento de la cohesión social para apoyar su inserción laboral”<sup>13</sup>.
- “La política hacia los jóvenes debe articular la acción del Estado, dentro de una estrategia integral y transversal explícita, que contemple al conjunto de las instituciones públicas”.
- Es necesario diseñar ambiciosos programas de capacitación y aprendizaje y adiestramiento en el trabajo, así como la vinculación de las instituciones de educación con el tejido productivo<sup>14</sup>.

Debe reconocerse que uno de los programas prioritarios de la nueva administración va justamente orientado a incorporar a la educación y a la actividad productiva al cada vez más numeroso

---

12 Samaniego, N, 2014, *La participación del trabajo en el ingreso nacional: El regreso a un tema olvidado*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37279> p. 14

13 GNCD, 2009, *Ibid.* p. 15

14 GNCD, 2009, *Ibid.* p. 35

grupo de jóvenes que ha abandonado la escuela y que no trabaja. El programa anunciado, dada su dimensión y complejidad, así como por las expectativas que ha despertado, requeriría ser cuidadosamente diseñado, enfocado e implementado, y tomar en cuenta, entre otros aspectos:

- Ser diseñado e implementado con la participación estrecha de los sectores de trabajadores, empleadores, de las autoridades laborales y educativas, así como de las localidades en las que operará.
- Su contenido deberá reflejar las necesidades reales de las empresas en las que está destinado a operar, con énfasis en construcción de capacidades de empleabilidad, integración social y desarrollo de los becarios. Debe evitarse el riesgo de que se convierta simplemente en un subsidio temporal al ingreso.
- La mayoría de los programas de capacitación en el mundo han fallado cuando no hay una conexión directa entre la capacitación que se imparte y trabajos específicos que se demandan en empresas concretas y en el entorno productivo en el que se inscriben.
- Otro riesgo que habrá que contemplar y evitar es la posibilidad de que se ocupe a los becarios en tareas que no aporten nuevos conocimientos y habilidades, que desplacen a trabajadores en activo, o a aquéllos que la empresa estaría dispuesta a contratar. Un elemento adicional que debe preverse es la articulación del programa a los servicios de certificación y colocación que amplíen las posibilidades de colocación y desarrollo de los becarios.
- Cabe apuntar, finalmente que, independientemente de su diseño, un factor fundamental para el éxito de todo

programa de capacitación está vinculado con la dinámica de la economía y la pertinencia de la capacitación que se imparta. Es recomendable, asimismo, que el programa pueda ser evaluado periódicamente por expertos, autoridades, los propios becarios y los empleadores.

## **Hacia un sistema de protección social universal basado en derechos**

Una de las conclusiones que apuntaba nuestro documento de 2009 es que “en sentido estricto no ha habido una auténtica política social, sino un conjunto de programas superpuestos, inconexos y en algunos casos, con enfoque clientelar. Para construirla, es fundamental recuperar como columna vertebral la noción de derechos sociales exigibles y la construcción de las garantías que permitan a toda la población acceder a ellos”<sup>15</sup>.

El concepto de protección social universal para el siglo XXI que hemos propuesto comprende un conjunto de derechos sociales esenciales, que nuestro país debería aspirar a garantizar a toda su población en el curso de una generación, en materia de salud, seguridad social, alimentación, educación, cuidado infantil, vivienda y otros servicios sociales indispensables. Se finca en un enfoque basado en derechos y plantea que nadie debe vivir por debajo de un ingreso mínimo garantizado y todos tener acceso a un conjunto de servicios sociales básicos para desarrollarse en igualdad de condiciones.

Un régimen de protección social universal así definido sería la expresión contemporánea de los contenidos y paradigmas del Estado de bienestar, que dieron base a los pactos que permitieron el surgimiento de las democracias sociales. Esta noción de protección social universal supone, por otra parte,

---

<sup>15</sup> GNCD, 2009, Ibid. p. 18.

adecuar a nuestro tiempo —a los riesgos y necesidades de hoy— el esquema limitado de seguro social que México adoptó en los años cuarenta, restringido únicamente al trabajo asalariado formal y cuyos supuestos están siendo claramente rebasados. Representa, asimismo, un cambio de fondo en la orientación focalizada de atención a la pobreza extrema, a través de los múltiples programas que han proliferado en las últimas décadas, en un esfuerzo por atender al amplio núcleo de población que ha quedado fuera de los criterios tradicionales de seguridad social y que padece de múltiples carencias económicas y sociales, algunas de ellas en grado extremo<sup>16</sup>.

Entre los elementos que conformarían este sistema de protección social universal, a nuestro juicio se debería contemplar:

- “Un sistema de salud pública del Estado mexicano, que, sin excluir la pertinencia de los servicios provistos por el sector privado, constituya un sistema no fragmentado de salud de calidad y genuina cobertura universal, no sólo de afiliación nominal, financiado a través de impuestos generales de carácter progresivo para hacer de la salud un derecho al alcance de todos”.
- Fortalecer y ampliar la protección de los individuos y las familias frente a la pérdida de ingresos en la vejez y la incapacidad, a través de esquemas de pensiones de amplia cobertura que garanticen un ingreso suficiente y hagan extensiva esta protección a trabajadores independientes. Esto implicaría una revisión de fondo a los sistemas de pensiones en vigor, porque el panorama del sistema de pensiones de México dista mucho de estar resuelto. Su cobertura en el ámbito contributivo sigue siendo muy baja y prácticamente no ha variado

---

16 GNCD, 2012, *Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal*, p. 40 [http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/Manifiesto\\_lineamientos\\_politica.pdf](http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/Manifiesto_lineamientos_politica.pdf)



en los últimos 15 años; el ingreso de reemplazo es el menor de la OCDE y más bajo que la media de América Latina. El alto costo fiscal y el pasivo contingente, cuya corrección de fondo fue el motivo fundamental de las últimas reformas, siguen siendo considerables y aumentarán todavía más en los próximos años<sup>17</sup>.

- La crisis reciente puso en evidencia la urgente necesidad de construir redes adecuadas de seguridad frente al desempleo. No se trata de medidas utópicas. Numerosos países —desarrollados y en desarrollo— han recurrido a este tipo de protección al ingreso como uno de los principales instrumentos anti cíclicos de estabilización automática frente a una recesión. Visualizamos, por tanto, la necesidad de crear un seguro de desempleo como parte de la red de protección que nuestro país requiere construir dentro de un nuevo Estado garante de los derechos sociales.
- Una de las medidas que se requieren con carácter más inmediato, es la incorporación obligatoria a los esquemas de salud y seguridad social a grupos importantes de asalariados hasta hoy no cubiertos, como el de los trabajadores y trabajadoras asalariados domésticos.
- Otro de los aspectos que requiere atención particular es ampliar los servicios de cuidado infantil para hijos de padres o madres trabajadoras y los de atención y cuidado a población en edad avanzada.

La universalización de la salud y la seguridad social es una de las grandes reformas estructurales fundamentales para construir

---

17 Samaniego, N. 2015, *Diagnóstico del sistema de pensiones en México*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3552>

un país menos excluyente y más justo. Es éste un proyecto de largo alcance que debe involucrar a todos los sectores de la sociedad, a los prestadores de servicios, a la comunidad médica y académica y, por supuesto, a los poderes y a las administraciones públicas, pues se trata de una auténtica tarea de Estado que, consideramos, es factible y realizable.

Dado que el esfuerzo fiscal que implicaría será elevado, es muy importante emprenderlo en el marco de una reforma fiscal integral, que estría llamada a ser una reforma articuladora de otras que contribuyan a crear una red de protección social más fuerte, que desemboque en el establecimiento de un sistema de protección social universal.

### **El empleo de calidad como un objetivo central y condición esencial de una estrategia económica y social incluyente**

El trabajo es un elemento clave que sirve de gozne entre el desempeño económico y el bienestar social. Influye en el potencial del crecimiento de la economía y es la principal fuente de ingresos de la mayoría de las familias en México. La estrategia de desarrollo debe asignar, en consecuencia, un lugar prioritario al empleo. El diagnóstico elaborado por el GNCD parte de la premisa de que la muy baja creación de empleos de calidad es, en esencia, un problema de demanda laboral insuficiente, de débil crecimiento y de un escaso acervo de capital. Tres décadas de magro crecimiento se han traducido en una débil creación de empleo formal frente a un desbordamiento de la ocupación informal —a la que se acoge más de la mitad de la fuerza de trabajo— mientras que otros emigran. México debe fortalecer la formación de capital y crecer a tasas significativamente mayores, para asegurar un ritmo suficiente de creación de puestos de trabajo.

Consideramos que una estrategia de desarrollo que priorice el empleo de calidad requeriría tomar en cuenta las siguientes

consideraciones y líneas de acción:

- Dinamizar la creación de empleo no puede reducirse a la mera flexibilización de la legislación laboral y a tolerar la precarización los puestos de trabajo, sino que implica cambios de fondo en la estrategia macroeconómica y sectorial. México requiere fortalecer la formación de capital y crecer a tasas claramente mayores que en el pasado reciente.
- Transitar a mediano plazo hacia una estructura ocupacional basada en actividades generadoras de mayor valor agregado, a fin de elevar la calidad de los empleos existentes. Para ello se requiere emprender una estrategia de transformación de la estructura productiva que no está fuera de los alcances de un país como México. La mayoría de las naciones recientemente industrializadas de Asia la fincaron en políticas industriales, agrícolas y de infraestructura, educación y desarrollo tecnológico.
- Fortalecer el andamiaje jurídico institucional del trabajo para adecuarlo a las exigencias de un marco democrático, con transparencia, justicia laboral efectiva y pronta y rendimiento de cuentas por parte de las organizaciones del trabajo. En este sentido, es importante dar efecto a la reforma constitucional de 2017, mediante las leyes reglamentarias que han quedado pendientes para poner en práctica el contenido de dicha importante reforma, que establece entre otros aspectos:
  - La sustitución de las Juntas tripartitas de Conciliación y Arbitraje adscritas al Ejecutivo por tribunales laborales del Poder Judicial, como es usual en regímenes sustentados en la división de poderes.

- La creación de una instancia de conciliación especializada, expedita e imparcial en apoyo a la solución de controversias
- La fijación de criterios para la negociación colectiva legítima, a fin de garantizar la participación de los trabajadores, mediante su voto libre y secreto, y evitar prácticas como los contratos de protección o los emplazamientos de huelgas “fantasma” en las empresas.
- Ratificar el Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, único de los ocho convenios sobre Derechos Fundamentales del Trabajo que México no ha ratificado, que constituye una herramienta esencial para terminar con los “contratos de protección” y promover su observancia<sup>18</sup>.
- Repensar desde ahora los empleos del futuro que México requiere, ante un mundo en el que industrias completas están en transformación radical o desaparición, al tiempo que otras están emergiendo. En esta materia, será necesario avanzar hacia la sustitución de empleos de baja calificación y salario en la maquila tradicional, por empleos vinculados al cambio tecnológico en sectores productores de mayor valor agregado y en la infraestructura que el país requiere.
- Es imprescindible, además, como ya se señaló, asegurar un buen inicio de los jóvenes en el mundo del

---

18 El 20 de septiembre de 2018, el Senado de la República ratificó por unanimidad el Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, adoptado en Ginebra, el 1 de julio de 1949. (<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/41780-senado-ratifica-por-unanimidad-convenio-98-de-la-oit.html>).

trabajo, dando un amplio impulso a los programas de capacitación y colocación y apoyando, en especial, la transición entre escuela y trabajo.

- Finalmente, una medida que favorecería dar al empleo la relevancia que le corresponde dentro de la estrategia económica, sería recuperar en el mandato del Banco de México la promoción del crecimiento y el empleo. Es éste un esquema usual que hoy rige en otros bancos centrales en el mundo.

### **Recuperación urgente de los salarios mínimos y fortalecimiento de los salarios medios y de la masa salarial**

Junto al débil crecimiento del empleo de calidad, el salario - y en especial el salario mínimo- han sufrido una erosión prolongada respecto a sus niveles reales de hace tres décadas. Si bien a partir de 2016, el salario mínimo se desindexó respecto a numerosas variables, y se inició lo que pretendía ser una recuperación, su nivel continúa hoy entre los tres más bajos de América Latina y es todavía insuficiente para adquirir la canasta básica establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El salario medio del trabajo formal, a juzgar por la trayectoria el salario medio real de los asegurados al IMSS, se empezó a desvincular del comportamiento de los mínimos a fines de los ochenta y desde mediados de los años noventa mostró un crecimiento moderado, que se vio interrumpido con la crisis de 2008-2009. Sin embargo, después de la caída de 2008, este salario demoró seis años en recuperarse y solo ha sido, a partir de los últimos cuatro años, que ha podido situarse ligeramente por arriba del nivel pre-crisis, aun cuando su mejoría no muestra una clara tendencia sostenida.

La debilidad para lograr el crecimiento sostenido de los salarios ha redundado en una declinación de la masa salarial real, que es la fuente principal de ingreso de la mayoría de las familias en México. Dicho agregado es uno de los componentes más importantes del consumo interno, que no solo impacta en demanda final y en el crecimiento potencial del país, sino que se refleja en la declinación prolongada de la participación de los salarios en el ingreso nacional. El nivel al que ha llegado la participación salarial en México es, no solo es el más bajo de la OCDE, sino que resulta muy inferior al de otros países no miembros de esa organización, como Brasil, la India y China.

Ante este panorama, el GNCD considera importante adoptar las siguientes líneas de política:

*Revertir la severa declinación del salario mínimo*

Es urgente detener y revertir la severa declinación del salario mínimo, a fin de que resulte compatible con el mandato constitucional y, a la vez, funja como un límite inferior efectivo, social y económicamente aceptable, de la estructura salarial. Un primer paso sería establecer metas claras, de muy corto plazo, para que este salario cubra el costo de la canasta básica, y constituya un límite inferior adecuado de la estructura salarial.

*Contribuir al fortalecimiento sostenido del salario medio*

Una mejora sustancial y duradera en los niveles de ingreso, particularmente del salario, implica orientar y articular los distintos instrumentos de la política económica y social hacia este objetivo; supone reorientar el modelo de desarrollo del país. Requiere, a la vez, cuidar los equilibrios macroeconómicos, a fin de evitar efectos desestabilizadores o aumentos de precios que pueden salirse de control como ocurrió en los años ochenta, con un muy alto costo social y un desplome acelerado de los niveles de salario e ingreso de la mayoría de la población. En este sentido, se propone:

- Fortalecer la inversión productiva y el impulso a la innovación en áreas productivas de mayor valor agregado, que promuevan la transición hacia empleos de mayor nivel de calificación y de mayores salarios;
- Dejar de utilizar el salario como el principal instrumento de contención inflacionaria y como variable clave del ajuste macroeconómico durante las eventuales crisis;
- Transitar hacia un modelo superior de inserción en los mercados globales y en las cadenas de valor, donde la competitividad no se centre básicamente en el bajo precio de la mano de obra, y
- Asegurar que las ganancias de una mayor productividad se reflejen de manera efectiva en las remuneraciones al trabajo.

*Una premisa para un crecimiento incluyente es revertir la pérdida de participación de los ingresos del trabajo en el ingreso nacional.*

La ampliación de la disparidad en la distribución funcional del ingreso en México -una de las más extremas, no sólo en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sino entre países de desarrollo similar de América Latina- es a su vez, un factor que ha alimentado la desigualdad en la distribución personal del ingreso. Es imprescindible, por tanto, asegurar que los salarios estén efectivamente ligados a los incrementos de la productividad, a fin de que la mayor prosperidad sea equitativamente distribuida.

En el muy corto plazo, y en tanto se logra poner en marcha una reforma como la que el GNCD plantea, sería necesario adoptar otras medidas de carácter más inmediato, entre ellas:

- Incorporar a los trabajadores domésticos al actual régimen obligatorio de seguridad social y establecer

modalidades que faciliten la incorporación de trabajadores independientes.

- Intensificar los programas de inspección para incorporar al trabajo formal a los trabajadores que actualmente laboran en empresas formales, sin estar registrados en la seguridad social. Una medida indispensable para lograr avances más significativos en el abatimiento de este tipo de informalidad, sería homologar los distintos registros que para un mismo trabajador mantienen las autoridades hacendarias, el IMSS y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT). Esto ayudaría a evitar que las empresas registren a sus trabajadores ante la autoridad hacendaria, con objeto de deducir costos de mano de obra, pero no lo hagan ante el seguro social.
- Crear el marco institucional que favorezca negociación colectiva y libertad de sindicación, que contribuya a que las ganancias de la productividad tengan un reparto equitativo que se refleje en el salario.

### **Políticas para una mejor adaptación a los cambios que supone el trabajo del futuro**

Los desplazamientos de mano de obra que se avizoran, como resultado de la automatización y del cambio tecnológico, sobrevendrán mucho más rápido que en otros momentos de la historia. Este fenómeno no solo afectará en alto grado a los países más avanzados, donde el cambio tecnológico se adopta con mayor rapidez, sino que tendrá también efectos considerables en nuestro país, debido a que es en el tipo de industrias que aquí prevalecen, donde más ha avanzado la introducción procesos automatizados y de robotización.



De ahí que es importante reaccionar, desde ahora, y avanzar en el diseño de una estrategia que permita que esta nueva ola de avances tecnológicos redunde en beneficio de la sociedad y de los propios trabajadores. Esto supone tres elementos básicos:

- a) Empezar un plan de gran escala en materia de educación, capacitación y readaptación continua de la fuerza de trabajo, a fin de que los trabajadores puedan no solo adaptarse, sino beneficiarse del cambio tecnológico. Esto implica, desde el sistema educativo, dotar a la población de los conocimientos y habilidades críticos para desenvolverse mejor en entornos laborales de mayor nivel de requerimientos, sujetos a un cambio continuo; impulsar, con el concurso de las empresas, las instituciones educativas y las organizaciones de los trabajadores, esquemas de capacitación y readiestramiento continuo, y dar un impulso considerable a las políticas activas de empleo, para facilitar un ajuste más armonioso en los puestos de trabajo y actividades con mayor riesgo de desplazamientos masivos.
- b) Reforzar la libertad de negociación y organización colectiva de los trabajadores, particularmente en las cadenas productivas de exportación, donde la automatización avanza con mayor rapidez y donde la declinación de la participación salarial ha sido más acentuada.
- c) Avanzar hacia un sistema de protección social universal no solo se justifica desde el punto de vista de los derechos humanos. Este sistema permitiría al país estar mejor posicionado para adoptar los avances tecnológicos, limitando los costos humanos correspondientes. Una sólida red de seguridad social permite ajustes más

armoniosos, favorece la readaptación de trabajadores entre distintos puestos o unidades productivas, y en este sentido, favorece un cambio tecnológico incluyente y la innovación.

Es indispensable, repensar el contrato social dentro de este nuevo entorno, a fin de aprovechar las ventajas que ofrecen las nuevas formas de empleo, brindando al mismo tiempo, adecuada protección social a los trabajadores en los distintos contextos laborales.

Todas estas propuestas requieren enmarcarse en una estrategia de desarrollo inclusivo, centrada en la protección social universal, el empleo y el ingreso, y enfocada a atender el grave problema de la desigualdad, mediante la coordinación, coherencia y complementariedad entre las políticas macroeconómica y de apertura comercial, con las de protección social, de salarios e ingresos y la política fiscal. Debe aprovecharse la coyuntura crítica por la que atraviesa el país para rediseñar la estrategia de apertura y replantear el modelo de desarrollo.

En este nuevo modelo, el Estado requerirá recuperar su papel como moderador o árbitro, que actúe para hacer efectivas las garantías constitucionales mínimas de ingreso de la población asalariada, promueva el marco institucional adecuado para una libre negociación colectiva entre capital y trabajo y oriente el proceso de desarrollo hacia una más equilibrada distribución funcional del ingreso.

## Reforma hacendaria

El GNCD siempre ha considerado que la reforma de la hacienda pública es pieza fundamental para la adopción del GNCD que México requiere. En su primer pronunciamiento amplio,<sup>19</sup> el Grupo señaló:

La reforma fiscal no es sólo una de las múltiples reformas que necesita el país, sino que constituye el eje de la transformación social, de la articulación de un nuevo arreglo social que combine la ampliación del bienestar para el conjunto de la población, priorizando la condición de las grandes mayorías desfavorecidas; la expansión de las capacidades productivas de la economía, y el fortalecimiento de la convivencia armónica en el marco de la democracia participativa y el Estado de derecho. La reforma fiscal está llamada a ser una reforma articuladora de reformas. [...] La viabilidad política de la reforma [hacendaria] dependerá, en gran medida, de su vinculación a otras reformas encaminadas a apoyar el empleo y a construir una red de protección social más sólida y con cobertura universal.

El pronunciamiento más amplio del GNCD sobre reforma hacendaria<sup>20</sup> data de 2012 y a él corresponden los párrafos siguientes:

La reforma hacendaria que se propone debe ser integral, incluir cambios en materia de gasto, ingreso y crédito y promoverse de manera coordinada en los tres órdenes de gobierno. Por sus alcances y complejidad requerirá de un amplio esfuerzo de concertación y de una secuencia bien definida. Un instrumento para facilitar el consenso y coadyuvar a las labores

---

19 *México frente a la crisis – Hacia un nuevo curso de desarrollo*, GNCD, UNAM, octubre de 2010, pp 36 y 39.

20 GNCD, *Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal – Sumario*, UNAM, marzo de 2012, pp 99-112 ([www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx / docs/ MFC2012.pdf](http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/MFC2012.pdf)).

del Poder Legislativo sería el establecimiento de un Consejo Económico y Social que permitiera movilizar la participación de los sectores y promover el apoyo ciudadano a un pacto social que haga viable la reforma hacendaria desde el punto de vista político.

Por su contenido y alcances, la reforma hacendaria integral requerirá de un proceso de cambio institucional que debe abarcar, entre otros aspectos, la revisión del actual federalismo fiscal y la transformación del sistema de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en un mecanismo de amplia coordinación hacendaria. Se requiere, además, la reforma de un conjunto de ordenamientos legales y procesos administrativos en materia de ingreso, gasto y crédito, con objeto de lograr mejoras sustantivas en la administración y simplificación tributarias, el control de la evasión y la elusión fiscales, la planeación y ejercicio presupuestal, el control, transparencia y rendimiento de cuentas en todos los niveles de gobierno, así como en la adecuada regulación de las instituciones financieras.

## **Gasto e inversión**

Los objetivos de impulsar el crecimiento económico y de reducir la pobreza y la desigualdad deben orientar el gasto del Estado mexicano. La reforma hacendaria, tantas veces propuesta y pospuesta, debe encontrar su viabilidad política en un consenso nacional acerca del uso transparente y adecuado de los recursos públicos en fines legítimos y claramente identificables. En especial, debe enfocarse en asegurar el cumplimiento de derechos sociales básicos, genuinamente universales, como el acceso a un sistema nacional de salud de calidad, así como en ampliar la inversión en infraestructura para incrementar la capacidad productiva de la economía mexicana, con el fin expreso de recuperar la senda de desarrollo del país y la posibilidad de ofrecer mejores condiciones

de vida a la población. Aumentar la inversión pública y mejorar la eficiencia del gasto público son elementos indispensables para impulsar el crecimiento económico y el empleo y, con ello, alcanzar de modo deliberado y comprometido mejores niveles de equidad social.

Es preciso reconocer que en México la tasa de inversión y gasto públicos respecto del PIB son inferiores a los que alcanzan los países industrializados e incluso las naciones emergentes con mejor desempeño económico. A esa insuficiencia en el volumen hay que añadir la deficiencia en la ejecución, lo que explica que con frecuencia se haya llegado a identificar gasto público con ineficiencia o dispendio. Por ello, transparentar y legitimar el ejercicio del gasto entraña, en sí, una profunda reforma de la administración pública en su conjunto. El contribuyente necesita tener certeza acerca del destino y buen uso de sus impuestos.

Deben eliminarse los gastos superfluos y onerosos, a la par que se incrementan los recursos destinados a actividades prioritarias. Deben recortarse las estructuras administrativas excesivas en los tres órdenes de gobierno, en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en los organismos constitucionalmente autónomos.

El Estado mexicano y sus funcionarios deben ser ejemplo de probidad y buen uso de los recursos: es inaceptable que los sueldos y salarios de los mandos superiores sean significativamente mayores a los que perciben sus pares en países desarrollados y que exista una desigualdad extrema en los ingresos de los trabajadores públicos. Debe recuperarse la ética del servicio público evitando, en primer lugar, que ocupar un cargo en la administración pública sea sinónimo de enriquecimiento.

En el mismo sentido, el sector público mexicano no puede destinar sus recursos a gastos de publicidad en medios de comunicación electrónica: el Estado no tiene por qué publicitar que cumple con sus obligaciones básicas ni debe distraer recursos en tareas no sustantivas, sobre todo cuando se dispone de tiempos oficiales del Estado en todas las difusoras de radio y televisión.

Se propone que el Poder Legislativo prohíba, en definitiva, la contratación de publicidad gubernamental, incluida la de las entidades federativas, en los medios electrónicos.

Asimismo, el supuesto adelgazamiento del Estado ha servido para trasladar recursos a despachos y consultorías que ahora hacen el trabajo de planeación y evaluación inherente a la actividad sustantiva del sector público, por lo que es necesario recuperar esas funciones y reducir el desmesurado y poco transparente gasto en asesorías y estudios.

Por otra parte, debe racionalizarse la ejecución del gasto público. en materia de política social, a la documentada dispersión de los programas federales, hay que sumar la dispersión y la duplicidad de los programas a cargo de las entidades federativas y los municipios. El hecho de que existan cientos de programas destinados a combatir la pobreza es muestra de ineficiencia y no de amplitud y suficiencia de la acción estatal.

El incremento en el gasto debe canalizarse al combate efectivo a la pobreza; a garantizar el acceso real a la salud de calidad para todos los mexicanos; a la educación, con el fin explícito de mejorar la calidad, la infraestructura y los servicios escolares; al desarrollo científico y tecnológico; a la construcción y rehabilitación de infraestructura básica en agua, energía, transportes y comunicaciones, y al desarrollo rural.

La reforma al gasto público implica, necesariamente, revisar qué nivel de gobierno debe ejercerlo y cómo lo debe ejercer. En la actualidad las entidades federativas y los municipios, que recaudan directamente menos de 3% de los ingresos públicos, ejecutan 50% del gasto nacional sin la suficiente transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, grandes volúmenes de compras, como los medicamentos del seguro popular, se ejercen por cada entidad desaprovechando la capacidad de compra del Estado y multiplicando los incentivos a la corrupción y la ineficiencia. No se trata de que la Federación vuelva a concentrar partidas de gasto, sino de avanzar hacia esquemas novedosos en los que

las entidades federativas realicen en conjunto adquisiciones a nivel nacional en mejores condiciones, sujetándose a estándares estrictos, uniformes y transparentes de auditoría y rendición de cuentas.

Asimismo, conviene reducir a situaciones excepcionales el margen de maniobra de que dispone el titular del Ejecutivo federal para hacer modificaciones en materia de gasto durante el ejercicio fiscal correspondiente.

La planeación a largo plazo del gasto y un proceso eficiente de evaluación son indispensables. Es oportuno considerar la asignación multianual de presupuestos para proyectos en actividades prioritarias para el desarrollo cuya realización trasciende los ejercicios anuales. Asimismo, como han hecho otras naciones, es del todo pertinente recuperar la planeación del desarrollo y la gestión del ciclo económico, renunciando a la visión de corto plazo guiada por la meta del equilibrio anual entre ingresos y egresos para, en cambio, trazar una ruta de presupuesto estructural acorde con la evolución del ciclo económico.

Durante tres décadas México ha crecido por debajo de su potencial, en buena medida por la reducción de la inversión pública, tanto dentro del presupuesto de egresos como dentro de la inversión total. Para toda economía la llave del crecimiento es la inversión. Es indispensable que la inversión fortalezca significativamente su participación dentro del conjunto del gasto. Se propone que la contabilidad gubernamental distinga con claridad y rigor entre gasto corriente e inversión pública para facilitar y racionalizar la toma de decisiones.

Para reimpulsar la inversión pública es necesario que los ingresos petroleros, que provienen de recursos finitos no renovables, se canalicen prioritariamente a ella y sirvan para generar ingresos en el futuro a través de nuevas actividades económicas.

Todo lo anterior supone que el volumen de gasto del Estado mexicano alcance 35% del PIB hacia 2018. Asimismo, la inversión pública requiere duplicarse de sus niveles actuales (de 4 o 5%) hasta 10% del PIB. Esta necesidad es más imperiosa si se considera que sin PEMEX la formación pública de capital actual es del orden de 2% del PIB.

## **Reforma tributaria**

En parte por haberse abordado como un ejercicio independiente de la reforma hacendaria que México necesita desde hace varios decenios, la reforma tributaria —uno de los componentes centrales de aquélla— ha sido un objetivo que se ha eludido por un tiempo ya demasiado largo. La han sustituido, en diversos momentos, los ingresos de PEMEX, particularmente los derivados de la exportación de crudo, que se apropia el gobierno sin atender las necesidades de desarrollo del organismo, y una serie interminable de “misceláneas fiscales” que, adosadas cada año a la Ley de Ingresos de la Federación, han complicado enormemente el sistema impositivo, le han restado certeza al contribuyente y abierto oportunidades mayores para la elusión y evasión. Siendo México uno de los países con menor carga impositiva en relación con el producto, se torna cada vez más urgente el diseño e instrumentación de una reforma tributaria integral, como parte de una amplia reforma hacendaria vinculada al nuevo curso de desarrollo que se propone para la nación.

Existen algunas premisas que deben reconocerse y modular la reforma tributaria:

- El alcance de la reforma debe plantearse en su integridad, al tiempo que se anuncia una secuencia de instrumentación que puede extenderse por varios años y responder a la evolución de la coyuntura económica, que aconsejaría acelerarla o demorarla.



- El objetivo de la reforma no es simplemente elevar la recaudación, aunque sea evidente la insuficiencia de los ingresos tributarios, sino asegurar el financiamiento de la parte que corresponda al Estado del desarrollo económico y social de la nación.
- Deben ser las estimaciones de las necesidades de gasto e inversión públicas las que determinen, una vez descontado el aporte que se espera del endeudamiento, las metas de recaudación por alcanzar.
- La reforma debe incluir, en principio, todo tipo de instrumentos impositivos. No hay razón para eludir de entrada ninguna de las figuras tributarias modernas, incluidas en sistemas impositivos vigentes en países reconocidamente bien administrados.
- Conviene buscar con la reforma impositiva un equilibrio adecuado entre los impuestos directos y los indirectos, tanto en términos de equidad en la distribución de las cargas como de rendimiento recaudatorio.
- El Consejo Económico y Social puede articular consensos para facilitar el proceso legislativo en torno a las propuestas políticas para impulsar el crecimiento económico y el empleo, la instrumentación del sistema de protección social universal y la concreción de la reforma hacendaria integral.

Como objetivo preliminar que permita elaborar y cuantificar las diversas propuestas, sujeto a los ajustes que demande la evolución de la coyuntura económica, puede pensarse en una reforma tributaria que permita elevar la recaudación en 10 puntos porcentuales del PIB a lo largo de un gobierno (seis años), con un impacto sustancial a su inicio.

En cualquier caso, paralelamente a las medidas de reforma tributaria y para elevar su factibilidad y grado de aceptación social, se requiere:

- Mejorar sustancialmente la administración tributaria. Es indispensable elevar la eficacia recaudatoria, que ha quedado muy atrás de los índices que alcanzan países de desarrollo similar. Para reducir drásticamente los niveles de elusión y evasión —que se estiman equivalentes a una cuarta parte de la recaudación— se requiere actualizar y mantener al día el registro de contribuyentes y sus obligaciones, y avanzar en la simplificación tributaria mediante procedimientos recaudatorios más sencillos y expeditos. Las auditorías a los contribuyentes deben mejorarse y aplicarse de manera transparente.
- Transparentar el ejercicio del gasto. Para generar el apoyo de la opinión pública a las propuestas de reforma tributaria se requiere un esfuerzo constante de transparencia en el ejercicio del gasto y de eliminación de gastos superfluos o abiertamente inequitativos, a favor sobre todo de la alta burocracia, y en el desmedido afán publicitario de la función gubernativa, legislativa, judicial y reguladora. Los delitos asociados al ejercicio del gasto público deben sancionarse de manera ejemplar, como parte de una estrategia anticorrupción.
- Abatir el gasto fiscal. Salvo aquellos que resulten estrictamente indispensables —como los relacionados con la exención del impuesto al valor agregado (IVA) a alimentos y medicinas, en una primera etapa, y a una canasta básica de alimentos y una lista acotada de medicinas, más adelante— debería programarse la más pronta reducción del conjunto de exenciones y privilegios que lo constituyen. Los mayores ingresos

públicos que se deriven de la elevación de la eficiencia recaudatoria y de la reducción del gasto fiscal y la evasión, así como los ahorros de gasto que se obtengan no serán suficientes para los objetivos planteados. Sin embargo, avanzar en estas medidas permitirá modular las necesidades de recaudación adicional y facilitará la aceptación de la imprescindible reforma tributaria.

### *Impuesto sobre la renta - Personas físicas*

No hay razón alguna que justifique que la recaudación mexicana por este impuesto —el gravamen distribuidor y equilibrador por excelencia— sea excesivamente baja en las comparaciones internacionales. Además, ha perdido progresividad y capacidad recaudatoria. Se requiere por tanto una reforma integral de fondo que vaya aplicándose por etapas —a fin de no provocar trastornos económicos y políticos—, a paso y medida que la estrategia propuesta en este documento desemboque en un mayor crecimiento:

- Debe elevarse la progresividad de la tarifa. En la actualidad la tasa marginal máxima, que es de sólo 30%, se aplica a cualquier ingreso gravable superior a 360 mil pesos anuales. Por una parte, la tasa marginal máxima debe elevarse a niveles comparables a los de los países industriales, o cuando menos a la media actual de los países miembros de la OCDE, sin incluir a México; por otra, debe revisarse el escalonamiento de la tarifa, abriendo un mayor número de tramos para llegar al nuevo nivel de ingreso sujeto a la tasa marginal máxima.
- Adicionalmente, en consonancia con experiencias internacionales recientes, se requiere establecer una sobretasa extraordinaria aplicable al 1% de los perceptores de más alto ingreso gravable.

- Se requiere establecer un impuesto sobre ganancias de capital, incluyendo las obtenidas en la bolsa o, alternativamente, prever la acumulación de estas ganancias al ingreso gravable con el ingreso sobre la renta de personas físicas (ISRPF).
- La base gravable de los causantes individuales debe incluir todos los conceptos de ingresos que serán acumulables para efectos del ISRPF.
- Un impuesto patrimonial de control (de 0.25 o 0.5%), acreditable contra el ISRPF, permitiría una mejor identificación de los causantes de muy altos ingresos antes mencionados. Todos los ingresos que perciba una persona deben ser acumulables para el cálculo del ISRPF.
- Añadir un impuesto progresivo a herencias y legados, gravando la masa hereditaria.
- Se requiere también eliminar estímulos, tratamientos especiales y subsidios, así como revisar, con vistas a reducirlos, los conceptos deducibles, en especial los de carácter regresivo, como las colegiaturas.

### *Impuesto sobre la renta - Personas morales*

En consonancia con las experiencias internacionales, el impuesto sobre la renta de personas morales, independiente por completo del que grava el ingreso de las personas físicas, tendrá como causantes a todas las empresas, sin importar su tamaño, localización o rama de actividad, con las modalidades que se indican.

Para el ISRPM se propone un sistema en el que se definan

con claridad “los gastos necesarios para el negocio” que se descuentan para definir la base del impuesto y establecer una tasa única sobre las utilidades comparable al promedio de los países de la OCDE, con tratamiento especial para las pequeñas y medianas empresas PYMES. Se requiere revisar a fondo el régimen de pequeños contribuyentes, el de causantes menores y personas físicas con actividad empresarial.

### *Impuesto al valor agregado*

Una reforma que aumente la progresividad del ISRPF y eleve la eficacia recaudatoria del ISRPM abriría la puerta para una reforma sustancial del IVA, que se ha convertido casi en tabú político. Dicha reforma consistiría en:

- Elevar la tasa, gradualmente, hasta alcanzar en el curso de un sexenio niveles comparables a otros países, del orden de 17 a 20 por ciento.
- Mantener la actual exención a alimentos y medicinas durante los primeros tres años y establecer que el IVA se aplicará de manera generalizada (excepto a una canasta básica de alimentos y una lista acotada de medicinas) a partir del cuarto año, eliminando la tasa cero.
- Evaluar y ponderarlos efectos del tratamiento especial para la zona fronteriza, con la reducción propuesta del IVA y el ISR, ya que implicaría efectos adversos en los ingresos públicos.
- En cualquier caso, paralelamente se requieren mecanismos explícitos de compensación a las personas de menores ingresos.

### *Otros impuestos*

Conviene establecer una tasa sobre las transacciones financieras internas como lo han hecho otros países, que produce un buen rendimiento recaudatorio con un gravamen bajo: tasas inferiores a 0.3%. Esta tasa podría eliminarse, eventualmente, tras varios años de aplicación, cuando se esté obteniendo la recaudación adicional derivada de otros rubros de la reforma tributaria o se haya alcanzado el objetivo general de recaudación.

Deben mantenerse los impuestos especiales (IEPS) al tabaco, la cerveza, las bebidas alcohólicas y otros productos, y aplicarlos a alimentos chatarra, orientándolos más a desalentar el consumo que a la finalidad recaudatoria.

De igual manera, debe explorarse la oportunidad de gravar el consumo y la producción de bienes y servicios que deterioran la sustentabilidad ambiental, como el uso de combustibles fósiles, por ejemplo.

En función del comportamiento de la recaudación y, sobre todo, de la evolución de las necesidades de gasto —por ejemplo, las asociadas a acelerar la ampliación de la cobertura de la educación superior o las derivadas de gasto adicional en salud pública para atender a una población en envejecimiento progresivo—, conviene mantener en cartera opciones tributarias a las que podría acudir en caso necesario. También deben revisarse las tasas y la pertinencia de los diversos derechos y aprovechamientos que actualmente se recaudan.

### *Aspectos institucionales*

#### Simplificación administrativa y eficiencia de la recaudación

En materia de simplificación administrativa y mayor eficiencia en la recaudación, el campo para actuar es muy amplio. Se estima que actualmente la evasión y la elusión equivalen a alrededor de

una cuarta parte de la recaudación fiscal. Complementariamente a los procesos de simplificación, se requiere revisar con detalle el Código Fiscal de la Federación, a fin de evitar que, de manera indirecta, este ordenamiento sirva para facilitar la evasión y la elusión fiscales. También es necesario eliminar la facultad que tiene el ejecutivo de conceder todo tipo de modificaciones y tratos distintos del régimen general.

#### Evaluación y control del gasto público, transparencia y rendición de cuentas

Se propone ampliar las funciones del Congreso en materia de control y evaluación del gasto público, a fin de aumentar la transparencia y reducir sustancialmente la discrecionalidad del ejecutivo en el ejercicio del presupuesto. En especial, es necesario estimular la transparencia y la rendición de cuentas de las entidades federativas y los municipios, y conformar un esquema presupuestal único y exigible a estos niveles. Debe revisarse el procedimiento para que la cuenta pública y otros instrumentos de fiscalización sean presentados con mayor oportunidad al Congreso con el objetivo de que se conozcan antes de la siguiente aprobación presupuestal.

#### Definición clara del déficit fiscal y reforma de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Se requiere una definición precisa de déficit fiscal, utilizada por la SHCP, que sea consistente en el tiempo y comparable internacionalmente, de forma que no se preste a la manipulación.

Asimismo, es necesario reformar la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para hacerla compatible con el concepto de equilibrio fiscal estructural, que supone déficit o superávit en función de las necesidades de crecimiento de la economía y la evolución del ciclo económico. Actualmente esta Ley prevé la posibilidad de déficits moderados cuando las condiciones económicas recesivas hacen necesaria una política

anticíclica, facultad que a menudo se ignora.

## **Reforma al federalismo fiscal**

Debe reformarse la actual Ley de Coordinación Fiscal, incluyendo participaciones y aportaciones, a fin de avanzar hacia una verdadera coordinación hacendaria entre los tres niveles de gobierno. En la actualidad existe un acervo de propuestas dirigidas a la Convención Nacional Hacendaria que deben ser analizadas y que contemplan, entre otros aspectos:

- La definición clara de responsabilidades de gasto y de fuentes de tributación a cada orden de gobierno.
- La posibilidad de que las entidades federativas y los municipios apliquen sobretasas a los impuestos federales.
- Una mejor regulación en materia de endeudamiento estatal.
- El ejercicio pleno de las facultades de regulación y supervisión de la SHCP y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en materia de endeudamiento estatal y la exigencia de responsabilidad a las agencias calificadoras.
- La eliminación de exenciones y tratamientos especiales en el cobro del impuesto predial actualizando de manera permanente los valores catastrales, con base en una reforma a los registros de la propiedad y del catastro.
- Actualización del sistema de cobro de servicios públicos como el agua.



Aunque formulada hace algunos años, la propuesta de reforma hacendaria aquí transcrita parece sustancialmente actual y, desde el punto de vista económico, absolutamente válida. En los últimos años, sin embargo, se ha producido una evolución perversa en el ambiente de opinión pública respecto de la función recaudatoria del Estado. In nuce, la combinación de circunstancias como los numerosos casos de corrupción en el uso de los recursos públicos; la impresión pública generalizada de que estos abusos no se investigan y mucho menos se sancionan; la percepción de que existe una disponibilidad casi ilimitada de recursos públicos que permite su evidente dispendio, en gastos claramente innecesarios, como los de publicidad oficial; el resentimiento que se deriva de la información sobre niveles de retribución abierta e insultantemente excesivos de un segmento privilegiado de servidores públicos de alto nivel, entre otros factores semejantes, han aumentado el rechazo de la población a las iniciativas orientadas a colocar las diversas tasas tributarias en niveles comparables con las de otros países de desarrollo medio de la OCDE o de América Latina.

A esta suerte de clamor popular se ha respondido, desde la autoridad y desde los partidos políticos y sus candidatos, con actitudes que equivalen a renunciar, de hecho, a la facultad recaudatoria del Estado, ofreciendo la congelación de impuestos por lapsos prolongados, como los del término de una administración. Es esa la circunstancia que vive México –tanto en lo que corresponde al gobierno saliente cuanto al recién electo. En consecuencia, es indispensable revisar la secuencia de acciones propuestas en materia de reforma hacendaria. Convendría dar la más alta prioridad, quizá en los primeros dos años, a las acciones orientadas a evitar el gasto superfluo –sobre todo pero no exclusivamente en el pago de servicios personales, sino incluyendo gasto dispendioso, del que la publicidad oficial es el más conspicuo pero no el único ejemplo.

De manera permanente, este esfuerzo debería incluir el

compromiso de eliminar el componente suntuario de la obra pública –en el que abunda el proyecto de nuevo aeropuerto internacional para la Ciudad de México (CDMX). Dar continuidad y aumentar el énfasis en el combate efectivo de la elusión y la evasión fiscales es asunto que también debería priorizarse en este primer momento. Otro frente, quizá de mayor importancia, es asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público; es decir, el combate frontal a la corrupción. Las acciones y resultados en esta materia deben ser ostensibles y verificables. Existen sobre estos puntos compromisos del gobierno electo que permiten apreciar una perspectiva positiva en la materia. Tras dos o tres años de esfuerzos de esta naturaleza –y habiendo utilizado los importantes recursos adicionales que sin duda resultarán de ellos– podría procederse, en función de necesidades de gasto bien cuantificadas, a buscar la aprobación de las reformas fiscales que permitan financiarlas.

## **Adecuación del marco institucional para la planeación**

La experiencia del último gobierno en materia de planificación ha confirmado y justificado el diagnóstico y las propuestas que el GNCD formuló con motivo de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. *Mutatis mutandis* siguen siendo validas seis años después. Se reproducen a continuación:

Como ha ocurrido desde hace décadas, para el próximo Plan Nacional de Desarrollo podrían convocarse las tradicionales consultas temáticas, regionales o de otros tipos. Las consultas públicas son necesarias y están previstas en la ley. Sin embargo, el procedimiento vigente ya no está a la altura del intenso debate que se ha registrado en México en los últimos años, ni de la riqueza de las contribuciones académicas, ciudadanas, empresariales, sindicales y de otros orígenes planteadas en la búsqueda de nuevos cauces al desarrollo.

La formulación y consulta de los planes y programas se ha convertido en un procedimiento rutinario, burocrático, sin consecuencias prácticas, lo que conduce al desprestigio público de la planeación y a la creencia de que es una actividad innecesaria.

En los documentos preparados por el GNCD se propone una agenda para el crecimiento, la inclusión y una reforma del sistema de planeación de las políticas públicas. Se necesita construir una perspectiva macroeconómica, integradora, de largo alcance que articule los intereses colectivos, que facilite la deliberación pública, la reconstrucción del pacto social y de un Estado a la altura de las demandas sociales y nacionales.

Se requiere renovar las prácticas de participación y planeación.

En su sentido actual, la planeación debería ser vista como una tarea colectiva, pública, como un modo de definir la senda del desarrollo, de trazar rutas en lo inmediato congruentes entre sí y con la visión del largo plazo, de adoptar mecanismos deliberativos en apoyo de las grandes decisiones nacionales, con rendición de cuentas y mecanismos de control y corrección.

Se vive un momento privilegiado para abordar prácticas participativas, incluyentes, que contribuyan a enriquecer las políticas públicas con horizontes de alcance mayor, que no se agoten en consultas públicas virtuales o presenciales, sino se conviertan en práctica constante en la selección y evaluación de las mismas.

En una sociedad democrática inserta en las incertidumbres de la economía de mercado y, además, globalizada, es necesario reconstruir las dimensiones del espacio público y dotar al Estado de nuevos contenidos y prácticas de planeación.

Con esas miras el GNCD adelanta las siguientes medidas:

### *1. Construir un proyecto de nación de largo plazo*

Hoy día las naciones, instituciones y las mismas corporaciones mercantiles, realizan ejercicios estratégicos deliberados para compensar factores de incertidumbre y sobre todo ordenar sus acciones y programas. Por otro lado, el combate a nuestras principales carencias sociales debe ser visto en función del debate abierto sobre las metas nacionales y la construcción de un nuevo curso de desarrollo.

Proponemos que el próximo PND y los distintos programas que lo integran, se perfilen con una visión que trascienda las acciones de gobierno al 2024 y que integre las políticas económicas entre sí y con las de orden social. Así está dispuesto hoy, por lo demás, en la Ley de Planeación.

La cesión de la macroeconomía del desarrollo al cortoplacismo de los mercados ha dejado sin brújula a las políticas y reformas

microeconómicas, les ha restado efectividad, tanto como alcances a las políticas de empleo y ampliación de los derechos sociales y ciudadanos. México tiene las capacidades de identificar sendas de desarrollo que suplan esas deficiencias y que lo aparten de los caminos trillados, fracasados, del pasado.

*2. Establecer formas participativas de deliberación de los grandes temas nacionales, creando un Consejo Económico y Social de alcance nacional*

Las políticas económicas y sociales debieran debatirse, formar parte de la deliberación democrática abierta. Sin duda, el Pacto por México proporcionó una base de concertación de acuerdos entre partidos políticos que superó muchas desavenencias legislativas. Sin embargo, cabe enriquecer los temas a debatir e incluir a otras instituciones y organismos importantes de la sociedad.

Ha llegado el momento de que los poderes Ejecutivo y Legislativo convoquen a la formación de un Consejo Económico y Social, como mecanismo no partidista de diálogo y de consulta social obligada. Se integraría por expertos de instituciones académicas y centros de investigación o de estudios estratégicos, representantes empresariales y sindicales y grupos organizados de la sociedad civil, con el fin de afianzar el apoyo ciudadano a reformas y acciones sobre diversos temas, sean macroeconómicos, hacendarios, energéticos, de política industrial o de carácter social.

El intenso proceso de reformas legislativas que ha tomado cuerpo requiere del ensanchamiento de la participación ciudadana en el procesamiento de la legislación primaria y secundaria o en el de implantar innovaciones institucionales necesarias al nuevo rumbo que se busca imprimir a la política.

Un Consejo Económico y Social puede hacer aportes significativos, enriquecer decisiones complejas con la voluntad de actores sociales prominentes y comprometidos en allanar y

contribuir al proceso de toma de decisiones. No se trata de crear otro órgano burocrático, sino de abrir un espacio social que ventile decisiones hasta ahora cerradas en círculos reducidos de los poderes públicos. El Consejo podría abrir mecanismos de diálogo social y nacional a fin de abordar temas que aseguren el apoyo público a reformas de significación y al escrutinio de sus resultados.

### *3. Participación de la Cámara de Diputados en el sistema de planeación*

Como efecto de las reformas constitucionales de 2014 y de los cambios a la Ley de Planeación realizados en febrero de 2018<sup>21</sup>, por primera ocasión el Presidente de la República deberá enviar el Proyecto de PND a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en esta ocasión a más tardar el 28 de febrero de 2019, y la Cámara deberá aprobarlo en un plazo máximo de dos meses. Para todo fin práctico, el proyecto del nuevo PND deberá ser procesado en un corto periodo de tiempo, lo que supondrá un reto de inclusión y formulación, y a la vez una dificultad para que las personas, grupos, instituciones, cámaras empresariales, sindicatos y otros agentes sociales canalicen sus propuestas y propicien una deliberación nacional en toda regla sobre la estrategia de desarrollo de los próximos años.

No sólo el Gobierno de la República deberá contar con una estrategia de participación e intervención pública en este sentido, sino que también deberá hacerlo la Cámara de Diputados, de tal forma que ésta realmente constate que el proyecto de PND incluya los fines del proyecto nacional, contenga una visión de largo plazo, al menos de dos décadas adelante, según lo prevé la propia Ley de Planeación, se adapte a lo comprometido en los tratados internacionales, y responda al enfoque de derechos establecido en el art. 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

---

21 Ley de Planeación, art. 21. Reformado el 16 de febrero de 2018.

#### *4. Dar un seguimiento sistemático con rendición de cuentas al Plan y los programas*

La Ley de Planeación prevé la revisión de los resultados del Plan y de sus programas, tarea que no se ha satisfecho en la práctica. Tampoco se han realizado adecuaciones al Plan en función de circunstancias no previstas, hecho que incide a la obsolescencia y descrédito de la propia planeación.

En consecuencia, se propone que el Poder Ejecutivo asuma el compromiso de revisar el desempeño del PND y de sus programas y, en su caso, corregir estrategias y metas al menos cada dos años, poniendo énfasis en mejorar los mecanismos de medición de resultados y de rendición de cuentas.

#### *5. Implantar perspectivas regionales y de sustentabilidad ambiental en las políticas de desarrollo*

Una de las consecuencias del empobrecimiento de la planeación económica es el abandono de la perspectiva regional del desarrollo. La adopción de una agenda de largo alcance no supeditada exclusivamente a objetivos de equilibrio macroeconómico de precios, mucho contribuirá a redescubrir la importancia de la dimensión geográfica del desarrollo, de la programación sectorial o de la gestión de proyectos de infraestructura e inversiones. En la revisión del PND habría que incorporar no sólo las dimensiones territoriales y sectoriales, sino también los criterios de sustentabilidad del desarrollo y protección al ambiente.

Las propuestas incorporadas a este documento son el punto de arranque en la renovación del sistema de planeación nacional. El cambio de perspectiva es impostergable ante el pausado crecimiento nacional de las últimas tres décadas y la presencia de una crisis global que pone en entredicho a varios de los ingredientes de los paradigmas socio-económicos todavía en boga.

## SEGUNDA PARTE



## Política y políticas para un nuevo curso de desarrollo

*Rolando Cordera Campos*

*Vale la pena insistir en la necesidad de trazar una política para el desarrollo. Las que siguen, son consideraciones generales que buscan ser más que una mera declaración de principios aunque, quizá, sea conveniente pensar en estos términos para iniciar una deliberación desarrollista después de nuestros treinta poco gloriosos años, de tanto extravío político y político-económico.*

Estamos en el vórtice de transformaciones de las economías políticas nacionales y del orden internacional que daba a las primeras un mínimo de estabilidad y certidumbre. La Gran Recesión que estallara en 2007 hizo evidente la fragilidad del nuevo orden globalizador que se presumía había llevado a la euforia globalista y la llamada “gran moderación”.

Lo que vivimos y viviremos en los próximos años es un cambio de época como han sugerido la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y su Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcena. En particular, podríamos que la cuestión de las relaciones entre el Estado y el mercado ha cobrado nueva presencia como un asunto de urgente reflexión y deliberación para (re)pensar el papel de la política para empujar un nuevo curso de desarrollo.

No hay que olvidar que fue en la modificación radical de esas relaciones que se cifró el éxito del cambio estructural de fin de siglo, la “Gran Transformación” mexicana. No soslayar que ésta no se tradujo en un fortalecimiento de nuestras capacidades productiva, un mejor y mayor crecimiento económico y un mejoramiento social efectivo, con el abatimiento de la pobreza y la reducción sostenida de la desigualdad económica y social.

A treinta años de que se iniciaran estas mudanzas, ha llegado el momento de hacer valer un reclamo de justicia social postergado ya por tantos años, como la mejor vía para revisar dichas relaciones fundamentales. México tiene que llevar a cabo una sustancial reconversión de sus criterios de evaluación de la realidad y de sus políticas básicas. Poner al empleo como objetivo central y articulador de las políticas y programas del Estado, pensar en una economía política de las transformaciones para crecer y una política democrática para la inclusión como sostén de un nuevo acuerdo para recuperar la idea y la visión del desarrollo.

Para darle al pacto social hoy fracturado ominosamente, consistencia y vigor, atributos extraviados en la mudanza estructural, se trataría de (re)actualizar un proceso de cambio social; un desarrollo que tuviera como núcleo un nuevo formato político en el que la participación y la deliberación social, junto con un sostenido aprendizaje democrático, conformaran la plataforma primordial de una reforma del Estado siempre pospuesta. Para convertirlo en un Estado social, democrático y constitucional que tendría que ser, en las actuales circunstancias, un Estado desarrollista.

Lo anterior obliga a reivindicar la política económica y social como un paquete integral; entenderlas, decimos, como un proceso social y no sólo técnico o tecnocrático; ver a la política social como el cemento indispensable para el funcionamiento del Estado democrático constitucional moderno. Tales deberían ser las divisas de este Estado en transformación.

Como lo ha propuesto Celso Furtado (2004):

“Lo que caracteriza al desarrollo, es el proyecto social subyacente. El crecimiento se funda en la preservación de los privilegios de las élites que satisfacen sus ansias de modernizarse. 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”. Cómo construir y darle durabilidad a esa voluntad política es nuestro gran reto.

## En palabras de Raúl Prebisch:

“(…) influir sobre las fuerzas del desarrollo 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. ¿Pero se conseguirán las mudanzas en nuestros países? Preguntárselo entraña con frecuencia un sentido de escepticismo que desalienta la acción. Hay que empeñarse ineludiblemente en hacerlo, porque no hay otra solución” (Prebisch, 1963: 19).

Lo que está sobre la mesa de estas decisiones políticas, que queremos fundamentales, tiene que ver con ser capaces de diseñar una relación efectiva, virtuosa por su capacidad reproductora, entre la acumulación de capital y la redistribución social. De aquí la importancia crucial de recuperar el Estado y, a la vez, modificarlo en un sentido desarrollista claro y expreso, hay que repetirlo.

De la mano con las reformas de mercado consagradas en el canon del llamado Consenso de Washington, hechas a contrapelo de las crisis financieras desatadas por la debacle de la deuda externa que explotara en 1982, hacia fines del siglo XX México sellaba “a tambor batiente” su entrada a la globalización con la firma del TLCAN (1993). Apuesta mayor, sin duda, por un cambio estructural que asegurara su pronta inserción en los nuevos mundos que la globalización prometía instaurar en la tierra. Y que alejara del horizonte político y económico de México los fantasmas del Estado populista y el endeudamiento público externo sin control.

Mucho que aprender y más que enmendar nos arroja el relato mexicano de su “Gran Transformación” hacia una economía abierta y de mercado. Poco de qué presumir: hoy, nuestra economía registra deslices y caídas, el bienestar no aparece, la democracia es acremente cuestionada y la violencia desatada no da tregua. Tal es, además, el contexto de la nefasta centralidad adquirida y otorgada a la corrupción como conducta pública y criterio prácticamente único para evaluar a la política y los políticos y, de paso, enjuiciar al Estado.

Habría que admitir, de entrada, que la gran apuesta aterrizó en un “estancamiento estabilizador”, condensado en la lentitud del crecimiento de la economía, la falta de los empleos necesarios y su precarización. La redistribución social se desparramó en altas cuotas de pobreza y vulnerabilidad de la mayoría y la democracia no pudo ser, como se quería, el manantial de nuevas y mejores formas de gobierno.

No se trata, por cierto, de regatear los logros del cambio: México se volvió un gran exportador de manufacturas pesadas y semipesadas, con una base poderosa de la producción y la exportación automotriz y electrónica; vastas regiones, en parte del centro y el centro norte de México, han vivido enormes mutaciones en sus formas de vida, cultura y economía.

Empero, esta notable expansión exportadora, cuyo valor cuando menos se ha quintuplicado a partir de 1995, se ha concentrado en el mercado norteamericano, con la preponderancia relativa de la maquila y la producción de partes y componentes para la exportación y con una muy reducida o nula capacidad de irradiación al resto de la economía y la sociedad mexicanas. Esta pauta, al reproducirse, se ha alejado progresivamente de criterios de industrialización regional con potencialidades de desarrollo tecnológico e integración nacional.

También se superó la condición de economía dependiente del petróleo; sin embargo, esta superación no se ha visto reflejada en un mayor ritmo de expansión del PIB ni de la inversión. De hecho, el incremento de las exportaciones ha sido insuficiente para arrastrar al resto del aparato productivo y poder distribuir las ganancias provenientes del comercio exterior renovado<sup>1</sup>.

Pero, no puede decirse que hoy México cuente con un Estado “esbelto y eficaz”, como propuso el discurso estructural

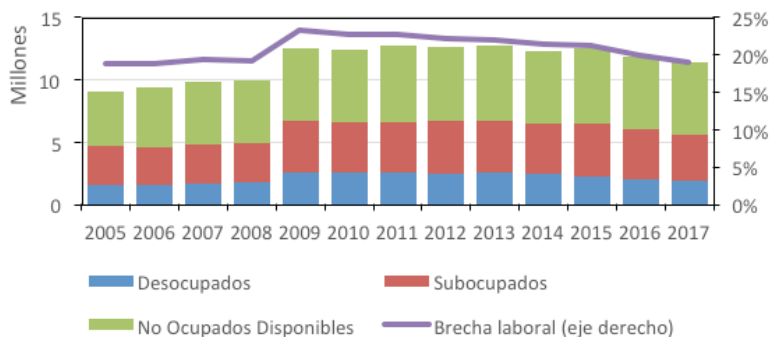
---

1 Debido a la alta dependencia de insumos importados, así como al abandono de la política industrial, el auge exportador no ha desarrollado los encadenamientos productivos internos que permiten crecer a los demás sectores, razón que explica por qué desde 1995 los sectores que más exportan no han aumentado su peso en el PIB.

globalizador. México tiene un Estado financieramente débil y erosionado en cuanto a sus capacidades para formular y llevar a la práctica proyectos de largo alcance; para poder desarrollar estrategias que contemplen no sólo el fortalecimiento de los mercados, sino la ampliación de la infraestructura, el impulso a la planta productiva y el empleo, el fortalecimiento de sus capacidades para regular la economía y propiciar la redistribución social.

Si hubiera que apuntarlo en una nuez diría que estamos ante resultados totalmente paradójicos y discordantes: tenemos un modelo de desarrollo inverso al de la industrialización dirigida por el Estado, pero que sigue reproduciendo la desigualdad y ha sido incapaz de asimilar productivamente las ganancias del comercio exterior. El más grave y preocupante de estos saldos, es el divorcio de una demografía profundamente transformada que no encuentra acomodo en una economía política también transformada. Tómese nota: no más de 30% de los jóvenes cursa educación superior y media superior, y alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo ocupada lo hace en condiciones de informalidad, sin acceso a la seguridad social y sin protección laboral. Junto con esta brecha laboral enorme, la de México es una sociedad mayoritariamente vulnerable, según los criterios de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con una fuerza de trabajo ocupada que mayoritariamente gana salarios muy bajos. Con poca o ninguna capacidad de asegurar mejores niveles de vida y menor vulnerabilidad en el acceso a los bienes y servicios que ofrecen una buena vida.

**Gráfico 1. Brecha laboral en México, porcentaje y composición, 2005-2016**



Fuente: Elaboración con base en datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI (varios años).

Esta encrucijada, que no es sólo coyuntural ni atribuible a la crisis y su secuela, debería constituir un argumento *prima facie* contra las pretensiones e ilusiones que sobre la “magia del mercado” el pensamiento único esparció *urbi et orbi*. Hoy, hay que sostener lo contrario: sin política y sin Estado no hay mercado, por más virtuosismos que se le cuelguen.

Sin esos vectores, que recogen la voluntad y el conocimiento colectivos, el libre actuar que supuestamente propicia la competencia no arroja ni deriva en progreso y bienestar. Por el contrario, da lugar a reacciones políticas y culturales enormes, portadoras de descalabros enormes y nocivos para la estabilidad política y la cohesión social. Y para el propio funcionamiento de la economía global y las formaciones nacionales que sufren dichas reacciones. Ahí están, para quien quiera verlo, los nuevos proteccionismos, el racismo y el chovinismo, los nacionalismos xenofóbicos y extremos.

Como lo enseña la historia, cada momento de revisión del papel de la política y del Estado en la economía ha significado grandes cambios en el sistema productivo y distributivo y en los

modos de pensar dicho papel. En realidad, lo que ha habido son transgresiones de las ideas consagradas y de las prácticas al uso en cuanto a la conducción económica. Así se pudo abrir paso la teoría y la doctrina keynesiana y el “nuevo trato” del presidente Roosevelt o el reformismo social redistributivo y desarrollista avant la letre del presidente Cárdenas; pero también, conviene recordarlo, la “revolución de los ricos” (Tello & Ibarra, 2012), que arrancara de las crisis de los años setenta que auspició la demolición de los criterios y principios que habían organizado el Estado de bienestar.

Frente a los embates ideológicos que marcaron la época de esta “revolución”, negando su propia historia, el Estado mexicano renunció a generar proyectos de largo alcance y a fijar objetivos sociales congruentes con esta voluntad. Este distanciamiento, a su vez, propició un vacío intelectual y ético en el sector público, donde se alojaba corazón de la economía política. Así se despojó a la noción de interés y servicio público, de sentido y contenido cultural y político.

La primera y gran tarea para la reedición de un Estado desarrollista en México implica recuperar dicho sentido y contenido, así como las capacidades constitucionales del Estado, aún vigentes, para promover el crecimiento y auspiciar su sostenibilidad, a la vez que encarar la desigualdad y la pobreza.

La inversión pública, en particular, no sólo debe reconstruir su dinámica sino los tejidos y las formas de división del trabajo dentro del propio Estado que le daban ese sentido histórico de soporte de una fórmula económico política novedosa y renovadora de las relaciones básicas entre Estado y mercado, entre inversión pública y privada, entre gobierno, empresa y sociedad. Un formato de economía mixta que no renunciaba a sus compromisos y veredictos históricos.

Hoy, tiene que hacerse honor a los cambios constitucionales recientes (2011) y construir un Estado comprometido con la garantía del acceso universal a los derechos humanos

consagrados en la Constitución. En cualquier hipótesis de trabajo a este respecto, debe ser claro que esto implica revisar las formas actuales de organización y división del trabajo público, pero también y desde luego de las formas y modalidades en el ejercicio del gasto y de su financiamiento.

Desde la política democrática, el desafío y los dilemas que lo acompañan estriba en recuperar la voluntad de encarar y despejar el arrinconamiento de que ha sido objeto la tradición y la práctica del reclamo desarrollista mexicano, como una condición para que el país se enfile hacia la construcción de un nuevo curso de desarrollo.

Una visión de largo plazo para la economía, como la implica ese nuevo curso, tiene que asumir, sin dilación, la centralidad de la igualdad como requisito para alcanzar un desarrollo robusto y sustentar en él una forma distinta de insertarnos en la globalidad que viene. Por esto es que la superación progresiva, pero sistemática, de la pobreza, tiene que verse y entenderse como un propósito prioritario y no como un resultado subalterno o subordinado del desempeño económico o de la situación de las finanzas públicas.

Estas consideraciones deberían llevarnos a hacer recuento de las fortalezas y debilidades actuales para, desde ahí, evaluar la viabilidad de un proyecto nacional renovador y actualizador. La equidad para la igualdad y la remoción sostenida de la pobreza, deberían ser los criterios más rigurosos de evaluación de la estrategia de desarrollo y de las políticas económicas y sociales. Pero el ritmo y la modulación del cambio de estructuras y políticas tendría que instalarse en los circuitos decisivos de la asignación de los recursos públicos y el seguimiento y revisión de las estrategias y políticas específicas para el cambio.

La sintonía que se requiere para reescribir las relaciones sociales y económicas en dirección desarrollista tiene a su vez que respetar la “restricción” democrática. De aquí la relevancia de los órganos colegiados y representativos del Estado y la



urgencia que adquiere la revisión y reformas de sus estructuras y prácticas deliberativas internas y, desde luego, las que definiesen sus vínculos cotidianos y constitucionales con el Poder Ejecutivo y el sistema de justicia.

La necesidad de pensar y poner en acto una estrategia que reconoce la dimensión regional como sustancial para su avance, tendrá que llevar a una dimensión de la reforma del Estado que se ha desnaturalizado en estos lustros de una descentralización a partir de un “centro” cada vez más debilitado. Tanto en el plano de la coordinación tributaria como en el decisivo del gasto y la inversión, se impone una actualización del federalismo y la puesta al día de sus contenidos fiscales y de cooperación entre órdenes de gobierno. Tarea peliaguda pero impostergable.

Aquí se habla, entonces, de una reforma de la política macro económica para transitar a un nuevo curso de desarrollo. Éste debe entenderse como el inicio de una serie de modificaciones en el carácter y propósitos del Estado, cuyos primeros pasos deben dirigirse a modificar los conceptos y convicciones que han ordenado las decisiones de la política económica general en las últimas décadas, en especial lo referente a los equilibrios que han inspirado las decisiones primordiales en materia de gasto e ingreso públicos.

Una operación como ésta, requiere de mecanismos e instancias de modulación del conflicto y facilitación del diálogo social y político que, en nuestro caso, tiene que ser regional y federalista. Los partidos y el sistema político actual, no parecen contar con la fuerza y disposición necesarias, pero son imprescindibles si se quiere respetar la “restricción” nombrada arriba. El tripartismo tradicional carece de las fuerzas y organizaciones sociales que le dieron vida y sostén y su reedición podría salir más que costosa. Estamos en esta materia ante la inevitabilidad de un momento que puede ser largo de prueba y error cuyas incertidumbres no debían servir de pretexto para postergarlo.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden coadyuvar

significativamente en esta empresa, pero a condición de que asuman con claridad y precisión su carácter de auxiliares del proceso democrático más amplio y no caigan en la tentación de sustituir a los vectores clásicos pero imprescriptibles de la democracia representativa: los partidos y los congresos. Es en esta perspectiva que se justifica la reiteración de la ya añeja demanda de que desde el Congreso de la Unión, pero en un auténtico ejercicio de colaboración entre poderes, se constituya un Consejo Económico y Social que facilite las deliberaciones y coadyuve a un mejor procesamiento de las iniciativas de política y asignación de recursos provenientes de la sociedad civil, de los propios partidos y de otros organismos de acción política que forman parte ya del Estado.

Tampoco debería verse esta iniciativa como algo a examinarse en el largo plazo o en momentos de “estabilidad” política y social. Su papel sería no sólo como promotor de una efectiva ampliación del Estado democrático, sino como un mecanismo de estabilización y sostenibilidad del propio diálogo plural que el país tendrá que poner en acto para acometer la dura tarea del desarrollo.

No todo es ni ha sido política, y el arrinconamiento del mercado por el Estado es tan perjudicial como su inversa, aún en los niveles relativamente menos extremos que el mundo y nosotros hemos vivido en las últimas décadas. De esta saga, cuyos postulantes entendieron y vivieron como revolucionaria hasta topar con la difícil coyuntura abierta por la Gran Recesión, debe extraerse una sencilla pero vital lección: que la economía de hoy, globalizada y compleja, no puede entenderse o conducirse sin la presencia y dinámica de la política.

Por ello es que debe apurarse el reconocimiento de la relevancia de esta elemental ecuación histórica. Su traducción al plano de la política y la organización del Estado no es ni será sencilla y supone un gran esfuerzo intelectual y mucha pedagogía democrática, a la cual no nos hemos habituado a pesar de casi

treinta años de transición y alternancia. Sin este piso institucional, conceptual y político, que tendrá que ser cultural a medida que avance el proceso aquí apenas sugerido, parece imposible imaginar alguna reedición prometedora del pragmatismo histórico que, en otros momentos decisivos, nos ha permitido salir de atolladeros y encrucijadas e, incluso, plantearnos el desarrollo como empresa colectiva y constitucional.

La clave reside en montar bajo mandatos democráticos, una conversación virtuosa entre demografía, economía y sociedad, para lograr una sintonía virtuosa entre acumulación de capital y distribución de los frutos del crecimiento. Ni esa conversación ni esa sintonía podrán siquiera formularse sin contar con el entramado institucional y semántico del Estado democrático constitucional.

Un Estado dispuesto a asumir su responsabilidad en el entendimiento claro y a fondo de la cuestión social contemporánea y de lo urgente que es su superación. Sólo así México podrá (re) conocer al desarrollo como un derecho central y fundamental de una modernidad globalizada.

	PEA	Desocupados	Subocupados	No Ocupados Disponibles	Brecha laboral (eje derecho)	Fuerza laboral potencial
2005	43631501	1552365	3154880	4332790	18.85%	47964291
2006	44982518	1604057	2988641	4779625	18.83%	49762142
2007	45904540	1673292	3190745	5020018	19.41%	50924559
2008	46769214	1825687	3101024	5083837	19.31%	51853051
2009	48018362	2583010	4174887	5788940	23.32%	53807302
2010	48717789	2596168	3980678	5804419	22.71%	54522208
2011	49721702	2582815	4049405	6083552	22.79%	55805254
2012	51228767	2522033	4160453	6012634	22.18%	57241401
2013	51787087	2559774	4116552	6110656	22.09%	57897743
2014	51924053	2508642	4026751	5836698	21.42%	57760751
2015	52905125	2293793	4236762	5977005	21.24%	58882130
2016	53679954	2085206	3954046	5830597	19.95%	59510551
2017	54068791	1870180	3773194	5802113	19.12%	59870904

Fuente: elaboración con base en datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI (varios años).

Nota: para el trimestre 2017 se tomó el dato del segundo trimestre del año.

## Referencias

- Furtado, C. (2004). La fantasía deshecha. *Pesquisa FAPESP*, (106) Diciembre. Disponible en: <http://revistapesquisa.fapesp.br/es/2004/12/01/la-fantasia-deshecha/>
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Argentina, FCE, p. 19.
- Tello, C. & Ibarra, J. (2012). *La revolución de los ricos*. México, UNAM.

# Pactos sociales y crisis

*David Ibarra*

## Introducción

La historia cercana de los pactos sociales reguladores de la vida interna de los países y de la convivencia entre naciones, muestra debilidades y necesidades de reparación o reconstrucción. Se trata de arreglos insertos en tradiciones, costumbres, expectativas, normas jurídicas o convenios trasnacionales, erosionados por cambios que se han venido sucediendo en el interior de los países y en el orden económico internacional.<sup>1</sup> A ello se añaden fenómenos agravantes sean de carácter ideológico, demográfico, tecnológico y de relocalización de los centros productivos mundiales. Por largo tiempo tales fenómenos pasaron desapercibidos o se pasó por alto la profundidad de los costos acumulativos del proceso imperfecto de modernización globalizante.

Analizar el resquebrajamiento de los pactos sociales es la otra cara de la moneda del escrutinio de las deficiencias de los paradigmas del orden internacional. Esta última tarea se resumió en el artículo “Paradigmas Económicos Corroídos” publicado en las revistas *Economía UNAM* y en *Configuraciones*.<sup>2</sup> Por

---

1 Una versión más detallada de esta cuestión se aborda en el libro “Mercados abiertos y protección social: democracia arrinconada” (2017) publicado por el Fondo de Cultura Económica.

2 “Paradigmas Económicos Corroídos” (2017), *Revista Economía UNAM*, No. 41, mayo-

supuesto, entre ambos textos hay tesis comunes que confiamos les hagan ganar en complementariedad al examinar el mismo problema desde dos vertientes distintas.

Repasemos ahora con mayor acercamiento algunos de los pactos sociales invalidados en distinta medida en el mundo.

## **Acuerdos internacionales**

A escala internacional quedaron maltrechos los viejos principios rectores de la Paz de Westfalia (1648) que dieron fin a la “Guerra de los Treinta Años” y que rechazaron el universalismo religioso, ideológico o político al dar nacimiento al concepto de soberanía nacional. El universalismo neoliberal prevalente rompió esa concepción e instaló en casi todos los países la libertad de mercados, la integración financiera, la vocación al Estado pequeño, la validación de la estabilidad de precios y la aceptación de las disparidades distributivas resultantes. Sin embargo, en respuesta, a los trastornos nacidos de ese cambio paradigmático, surge titubeante otro universalismo, civilizatorio, el de los derechos humanos que comienza a postular no sólo la igualación de oportunidades sino, en cierto grado, la de resultados.

Ya también es historia el acuerdo de Bretton Woods que avalaba la libertad de los países en la elección de los objetivos de empleo y crecimiento con la única obligación de fijar sus tipos de cambio apoyados en el compromiso de los Estados Unidos de América (EUA) de sostener el precio del oro (35 dólares por onza) para saldar ordenadamente los resultados del comercio. En 1971 el gobierno norteamericano suspende su compromiso, abriendo la puerta a que cada gobierno eligiese el régimen cambiario y monetario de su preferencia. De ahí, los tipos de cambio flotantes.

Remediar los trastornos reales o potenciales del tránsito de tipos de cambio fijos a flotantes en el intercambio de bienes y de capitales, llevó a los países líderes a inducir enormes reformas institucionales en el mundo que acotarán la libertad o el posible libertinaje de los gobiernos nacionales. Al propósito, se generalizó el otorgamiento de independencia a los bancos centrales -para resguardar la estabilidad de precios cualquiera que fuesen las estrategias gubernamentales- y la reducción del ámbito de autonomía fiscal de los propios gobiernos con la instalación del monetarismo macroeconómico.

En ese ámbito al parecer ordenado u ordenador, surge de pronto una sorpresa inesperada: la política norteamericana parece alejarse de su liderazgo histórico en favor del libre comercio y de la búsqueda universal de la estabilidad de precios. Hoy, los tipos de cambio flotantes, las inyecciones monetarias masivas de los bancos centrales y los barruntos de intervencionismo proteccionista (“*America First*”) ya anticipan la alteración de las reglas del orden económico internacional, cuando no, el surgimiento de tensiones entre países o grupos de países. En esa coyuntura, las exigencias de reacomodo global tenderán a subordinar de nueva cuenta las demandas ciudadanas nacionales. Piénsese, por ejemplo, en los efectos de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde el primer objetivo norteamericano es el de reducir sus déficits comerciales.

Ese último propósito se corresponde con realidades difíciles de soslayar. Los EUA registran déficits significativos en su balanza de pagos que suman en el periodo 1990-2017 más de 10,562 miles de millones de dólares. En igual lapso China, Alemania y Japón tienen superávits acumulados de 5,329, 2,712 y de 3,505 miles de millones de dólares. (tabla 1). Esos desequilibrios y la crisis financiera de 2007-2008, restan dinamismo al intercambio, lentitud, que parece hacerse crónica e invalidar en algún grado las esperanzas puestas en la exportación como agente del



desarrollo sobre todo ahora que los EUA pretende reducir sus déficits comerciales que fueron durante años el principal estímulo del intercambio internacional. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional, el crecimiento del comercio internacional se ha contraído del 6.6% al 3.0% anual entre los periodos de 1999-2008 y 2009-2018 (donde se proyectan con cierto optimismo los dos últimos años)<sup>3</sup>.

**Tabla 1. Saldos en cuenta corriente de la balanza de pagos  
(miles de millones de dolares)**

País	Total 1990-1999	Total 2000-2009	Total 2010-2017	Gran total
EUA	-1,223.80	-5,764.90	-3,574.30	-10,562.90
Alemania	-450.7	1,101.90	2,061.00	2,712.20
Japón	991.5	1,492.10	1,022.00	3,505.60
China/1	100.2	1,759.50	3,469.40	5,329.10
América Latina y el Caribe	-439.2	-85.3	-1,117.20	-1,641.70
México	-141.3	-126.9	-179.1	-447.4

/1 Hong Kong y China continental

Fuente: Fondo Monetario Internacional

Otra manera de visualizar los desajustes acumulativos en el comercio internacional consiste en contrastar los cambios en las tenencias de reservas internacionales. En 1992, los países desarrollados,<sup>4</sup> habían acumulado reservas -medidas en derecho especiales de giro- que representaban alrededor del 56% de los acervos mundiales.<sup>5</sup> En 2014, la situación fue diferente: el mundo desarrollado apenas disponía del 34.4% de las reservas totales, mientras las naciones en desarrollo retenían 65.6% restante,

3 *World Economic Outlook*, (abril de 2017, página 211).

4 Incluyendo a Taiwán, Hong Kong, Corea y Singapur.

5 En ese año, los Estados Unidos contaban con el 7%, Europa desarrollada con el 28% y Japón con 7 por ciento.

destacándose China con el 32% y los EUA con apenas el 1%.<sup>6</sup> (tabla 2). Así, poco a poco se forman desequilibrios difíciles de sostener indefinidamente que corren paralelos a grandes desplazamientos productivos y de las capacidades financieras comparativas de los centros mundiales.

**Tabla 2. Tenencia de reservas internacionales (por ciento)**

	1992	2014
Países desarrollados	56.3	34.4
EUA	7.0	1.0
Europa	28.0	2.7
Japón	7.0	10.3
Otros	14.3	20.4
Países en desarrollo	43.7	65.6
China	16.4	32.3
India	4.6	4.5
Medio oriente y norte de Africa	5.9	11.4
Europa en desarrollo	2.1	6.1
América Latina	6.6	6.9
Otros	8.1	14.4
Total	100	100

Fuente: IMF, International Financial Statistics

Sea como sea, los desequilibrios en las relaciones entre países están llegando a un punto que demandan revisiones al orden económico internacional establecido. Y ello necesariamente implica redistribución de los beneficios netos de la integración comercial y financiera del mundo, impulsada de distinta manera -a veces encontrada- por los países líderes como expresión viva del multipolarismo de visiones e intereses. Por otra parte, el orden mundial no debiera seguir siendo fiel a proposiciones

6 En ese año, Europa poseía el 2.7%, Japón el 10.3% y el resto de Asia desarrollaba el 11.4 por ciento.

económicas exentas de contenido social, de ingredientes inclinados a perfeccionar a la democracia.

## **Autonomía gubernamental**

Congruentes con el neoliberalismo internacional, los países como México abrieron sus mercados esto es, viajaron del proteccionismo al libre cambio, cercenando en el proceso parte de los instrumentos que les aseguraban soberanía en la erección de instituciones desarrollistas y en la fijación de los grandes objetivos nacionales. La meta del crecimiento cede el lugar a búsqueda de la estabilidad de precios, aún contrariando la aspiración de los países de abandonar las filas del atraso.<sup>7</sup> Como correlato se suprimen las políticas industriales, se emprenda la privatización de las empresas públicas y se hace perder autonomía al fomento público deliberado. Los sustitutos a la compleja armazón nacional de los pactos desarrollistas se hicieron descansar casi exclusivamente en la inversión extranjera y en trabajosas ganancias potenciales de competitividad en mercados abiertos. La simplificación institucional resultante fue exitosa en integrar al mundo y en combatir la inflación, aunque invariablemente restase soberanía y autonomía socioeconómica a los gobiernos del tercer mundo.

Esas características del orden internacional son bien conocidas y se han divulgado ampliamente. Menos publicitado es que los países periféricos asumen condicionantes o restricciones a sus concepciones estratégicas derivadas de la adopción de la libre movilidad de capitales y de tipos de cambio flotantes, asociado al rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods. Al asumir esos cambios, cancelan regulaciones a la inversión extranjera,

---

7 Puesto en términos de Mervyn King, exdirector del Banco de Inglaterra, "... Then major policy question, was how reduce inflation, not how to boost employment"; King, M. (2016), *The End of Alchemy*, pág. 292, Norton, N. York.

tanto como muchas de las medidas internas de fomento financiero en respaldo a sus políticas industriales. Ese doble régimen sólo en teoría ensancha la capacidad del monetarismo de satisfacer objetivos nacionales supuesta en el trilema de la política monetaria.<sup>8</sup> De hecho, los países en desarrollo quedan casi inermes para estabilizar sus sistemas financieros frente a la magnitud desproporcionada de las fluctuaciones cíclicas, burbujas especulativas y otros fenómenos originados en los centros mundiales. De ahí, el temor generalizado a flotar y la singular acumulación precautoria de reservas internacionales de gran parte de los gobiernos en desarrollo a partir de la década de los noventa del siglo pasado. En consecuencia, cabría reconocer limitaciones de la política monetaria -sobre todo en los países en desarrollo- para compensar las oscilaciones financieras atribuibles a fenómenos internacionales, sean cíclicos o de otra naturaleza.

En resumen, la supresión de regulaciones a la cuenta de capitales y el sostenimiento de tipos acomodaticios de cambio no favorecieron la esperada independencia monetaria para acometer objetivos nacionales. Las oscilaciones en los flujos internacionales de capitales usualmente fuerzan a los bancos centrales a intervenir en términos casi idénticos a los que se usarían para defender un tipo de cambio fijo.<sup>9</sup> Además en caso de México, el predominio

---

8 El trilema sostiene la imposibilidad de alcanzar simultáneamente más de dos de los tres objetivos optativos del monetarismo aperturista: estabilidad en el tipo de cambio, libre movilidad de capitales e independencia en las estrategias monetarias nacionales. Véanse, Obstfeld, M. (2015), *Trilemmas and Tradeoffs: Living with Financial Globalization, in Global Liquidity, Spillovers in Emerging Markets and Policy Responses* en Raddafa, et al, Central Bank Chile; Obstfeld, M. et alia (2005), *The Trilemma in History, Review of Economics and Statistics* 87 (43), 429-438; Ocampo, J.A. (2015), *Capital Account Liberalization and Management Wider*, Working Paper 2015/048; Shoenmaker, D. (2013), *Governance of International Banking: The Financial Trilemma*, Oxford University Press; Davis, S. (2015), *The Trilemma in Practice Federal Reserve Bank of Dallas*, Globalization and Monetary Policy Institute, Annual Report.

9 El caso de México puede resultar ilustrativo. Entre diciembre de 2006 y al mismo mes de 2016, el tipo de cambio se depreció de 10.8 a 20.6 pesos por dólar (91%), sin que el déficit de la balanza de pagos se hubiese deteriorado en proporción análoga. En alta proporción los prolegómenos y luego la crisis de 2007-2008, determinaron la interrupción

de la banca extranjera en el mercado financiero nacional y la pérdida deliberada de autonomía promocional en los bancos estatales, suponen limitaciones redobladas a la autonomía de las políticas monetarias y crediticias nacionales<sup>10</sup>.

Ahí no terminan las demandas internacionales sobre la conducción de las políticas financieras internas de los países. Ahora se quiere amoldar las finanzas públicas a las exigencias de los acreedores internacionales. Ante la posibilidad de que caigan en mora de pagos, no sólo las empresas y personas, sino los mismos países, se comienza exigir de los gobiernos acomodar sus políticas a fin de garantizar el servicio puntual de la deuda externa, reduciendo o reasignando gastos, casi siempre sin elevar contribuciones. Dos argumentos justifican la renuencia a ensanchar el espacio tributario: la competencia internacional en atraer inversiones y las resistencias a tributar, nutridas en ideologías conservadoras. Así, cobra vida la llamada “consolidación tributaria”, auspiciada por bancos, instituciones, calificadoras de riesgos y las organizaciones financieras internacionales.

---

o aflojamientos de las entradas netas de la inversión extranjera de cartera, originada en la búsqueda de la seguridad del mercado norteamericano. Entre enero de 2015 y enero de 2016, la inversión extranjera en valores gubernamentales cae de 145 a 117 miles de millones de dólares. Al afianzarse la recuperación financiera en EUA con sus tasas de interés muy bajas y especialmente al intervenir el Banco de México elevando su tasa de interés real del 3.25% al 7.0% entre 2016 y 2017, se apaciguó la fragilidad del tipo de cambio que ya experimenta una revaluación del 14% entre diciembre de 2016 y septiembre de 2017. Como consecuencia, la inflación devaluatoria en el mercado extremadamente abierto de México subió hasta alcanzar el 4.1% en agosto de 2017 pronosticándose en 6.5% a fin del año en curso. Otra consecuencia de ese esfuerzo estabilizador fue la de ensanchar el diferencial entre la tasa de interés y la tasa de desarrollo, con efectos distributivos regresivos. Como se aprecia, la política monetaria se enderezó primordialmente a contrarrestar la inestabilidad creada por factores externos y luego a contener la inflación causada por las oscilaciones del tipo de cambio, más que favorecer otros objetivos nacionales. Todo ello se inclina a dar continuidad a la contención crediticia en complemento de la política de consolidación fiscal.

10 Obsérvese que las instituciones financieras extranjeras instaladas en México operan con prelações de carácter global o de sus matrices, mientras el aparato regulatorio de las políticas internas funciona exclusivamente con criterios nacionales.

## Los mercados de trabajo

En otro terreno, se debilitan los pactos que dieron raíz y razón a los mercados de trabajo. Desde Bismark (1879) esos mercados se edificaron como instituciones de conciliación entre los intereses obreros y empresariales. Por ese medio, los trabajadores se obligaban a aceptar la disciplina empresarial sin mayor agitación política, ni exagerar peticiones. Y, en contrapartida, los empresarios y los gobiernos compartían la responsabilidad de proveer empleo y protección social a los propios trabajadores.

La globalización violenta tales funciones al desequilibrar demanda y oferta de empleos en el mundo.<sup>11</sup> Entre 1980 y 2 mil, la fuerza de trabajo incorporada a la competencia de los mercados abiertos se duplica casi de golpe, sube de 1,500 a 2,900 millones de personas, dejando corta a la demanda mundial de ocupaciones. De inmediato aparecen sus efectos, depreciación o estancamiento de las remuneraciones salariales en los países industrializados y de desarrollo intermedio, así como evoluciones dispares en el empleo y la informalidad entre diferentes países y localizaciones.<sup>12</sup> A lo anterior, se suman fenómenos sociodemográficos y políticos agravantes, donde destaca presiones a favor de la flexibilización competitiva de normas laborales, así como la sustancial incorporación de la mujer como demandante de trabajo.

Sin cambios contrabalanceadores en la orientación de las políticas económicas de los gobiernos y del orden mundial globalizado, no resulta sorpresivo el desempleo crónico o el rezago salarial en los países industrializados junto a la explosión de la informalidad en muchas zonas comparativamente atrasadas. En Europa la desocupación abierta oscila entre el 9%-10% de la

---

11 Véase, Rodrik, D. (2017) "Too Late to Compensate Free Trade's Losers", *Project Syndicate*, abril 11.

12 Véanse, Freeman, R. (2008) "The New Global Market", *Focus*, Madison Institute for Research in Poverty, 26 (1), University of Wisconsin; Ibarra, D. (2017), *op.cit*; Calvo, G. y Reinhart, C. (2002), Fear of Floating *Quarterly Journal of Economics* 117 (2), pp. 379-408.

fuerza de trabajo, siendo mucho más grave la de los jóvenes. De su lado, la informalidad se estima en más de 1 mil millones de trabajadores en las zonas de desarrollo.

En general, el ritmo de ampliación del trabajo en las naciones industrializadas ha caído más del 50% de compararse el periodo 2001-2006 con los años posteriores a la crisis de 2008 (de 0.9% a 0.4% anual) mientras se mantiene alrededor del 2% en el Sudeste Asiático y con hondas oscilaciones sobre todo a la baja en América Latina. En los EUA la desocupación se reduce, pero los salarios no acaban de recobrase plenamente. También en Norteamérica no obstante la mejora general del empleo, no ha ocurrido lo mismo con la ocupación sectorial. Los sueldos y salarios han crecido lentamente o han quedado rezagados con respecto a su participación en el producto. Asimismo, el aporte industrial al empleo no agrícola ha caído de una cifra del 30% en buena parte de la posguerra a menos del 12% en la actualidad, siguiendo la involución del valor agregado manufacturero que, de alcanzar el 24% del producto (1970), cae a sólo el 12% en 2015<sup>13</sup>.

Como daño asociado, se deprime el ascenso de la productividad, al caer la industrial y cobrar relevancia el avance tecnológico en desplazar empleo de las actividades susceptibles de ser automatizadas o sustituidas por el abaratamiento de los bienes de capital.<sup>14</sup> Al propio tiempo, ocurren fallas de correspondencia entre las ofertas de profesionistas o de trabajadores calificados de los sistemas educativos y la demanda de los sectores de la producción. En conjunto, se configura un dramático problema de incapacidad mundial de generar suficientes empleos, originado en múltiples factores: desplazamientos geográficos de la producción, cambios tecnológicos, fallas de la oferta educativa

---

13 Véanse, OIT (varios números), *World of Work Report*, Ginebra.

14 El cambio tecnológico -asociado al uso del internet- ya comienza a afectar también al sector de servicios reduciendo por ejemplo el empleo en los mercados al menudeo y en la preparación de información periodística.

o insuficiencias de demanda que ahondan las consecuencias del abandono de las políticas de empleo pleno. A futuro, quizás tendrá que recurrirse a medidas extraordinarias o de corte distinto a las consagradas para completar o reemplazar las funciones protectoras de los viejos mercados de trabajo y atenuar la concentración de los ingresos<sup>15</sup>.

Por supuesto, la desorganización y fallas institucionales con torno al trabajo no se reducen a su impacto cuantitativo, tiene profundas repercusiones cualitativas:<sup>16</sup> los salarios pierden peso frente al ingreso del capital con reducción de la participación de los trabajadores en el producto; los beneficios de la productividad favorecen en exceso al empresariado; el sindicalismo se abate. El corolario inescapable es la pérdida de influencia política de los trabajadores y, posiblemente de las mayorías de las poblaciones en la orientación de las políticas sobre todo de las que guarecían los equilibrios distributivos socialmente aceptables.

En México, la situación es grave, el empleo informal absorbe alrededor del 50%-60% de la fuerza de trabajo. Por eso, la desocupación abierta -4%-5%- es baja, además de la inexistencia de seguros de desempleo; la válvula de escape de la emigración se ha reducido mucho en el último quinquenio, dejando como residuo a la numerosa población indocumentada (8-10 millones) que vive en los EUA; la sindicalización y la influencia de las principales centrales obreras van a la baja; los salarios se precarizan y la participación de los trabajadores en el producto se comprime del 46% al 28% entre 1946 y 2013; la producción manufacturera deja de ser la actividad más dinámica del país,

---

15 Ya se discuten y hasta instrumentan parcialmente algunas ideas novedosas: la renta básica garantizada, hacer del Estado empleador de última instancia, elevar los impuestos directos al ingreso y a la riqueza, reducir la jornada laboral, establecer acceso universal a los servicios sociales, etc.

16 Véanse, Ibarra, D. (2017), *Mercados abiertos y pactos sociales: democracia arrinconada*, op. cit.; Cameron, D. (1982), *Social Democracy, Corporatism and Labour Evanesence*, Stanford University, California; Lavoie, M. y Stockhammer, E. (2013), *Wage-Led Growth*, Palgrave, Inglaterra; Elsby, M. et alia (2013), "The Decline of the U. S. Labor Share", *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall, pp. 1-63, Washington.



como lo atestigua el estancamiento en su aportación al producto en poco más del 17%, mientras su empleo decae del 19% al 16% entre 2000 y 2015. Todo ello se decanta en una distribución muy dispareja del ingreso, donde el 10% de la población más rica absorbe más del 60% del producto<sup>17</sup>.

## Los pactos fiscales

Por igual se han erosionado los pactos fiscales por cuyo medio los gobiernos buscaban sostener el ritmo de desarrollo económico y enmendar, además, desigualdades distributivas graves. En contraste, hoy en día, la tributación ha dado en considerarse rémora a la competitividad y a la formación de ahorro e inversiones. Por eso se reduce ex profeso la progresividad de los impuestos directos, se suprimen los gravámenes al comercio exterior, se elevan regresivamente los que inciden sobre las ventas, el empleo y la seguridad social, como fenómenos generalizados en el mundo. Entre 1980 y 2007 los países de la OCDE redujeron las tasas máximas del Impuesto sobre la Renta a las personas del 65% al 40% y las empresariales del 50% al 30%. De otro lado, los gravámenes a las ventas y los relacionados con el trabajo, explican el 70% del aumento de la carga tributaria de esos países en los mismos años. La continuidad de esas tendencias desgravatorias parece confirmada en los discursos, lo mismo Macron de Francia, que del presidente Trump en los Estados Unidos. El propio México no escapó a tales contagios globales, la reducción de las primeras tarifas fue del 55% al 28%-32% y las de los segundos del 40% al 28%-32%, acentuando el

---

17 Véanse, Cortés, F. (2013), "Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México", *Economía UNAM*, México; Cordera, R. (2017), *La perenne desigualdad*, Fondo de Cultura Económica, México; Samaniego, N. (2014) "La participación del trabajo en el ingreso nacional: un tema olvidado", *Economía UNAM*, No. 33, México; Campos, R. et al. (2016), *Estimating Top Income Shares Without Tax Return Data: México, Since the 1990's*, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, México.

estrangulamiento crónico de las finanzas públicas<sup>18</sup>.

En esas condiciones, los países debieron recurrir al monetarismo o más recientemente a las políticas de consolidación fiscal, como los principales instrumentos macroeconómicos asequibles, en el manejo de los ciclos económicos, al tiempo que cerraban la vía redistributiva de la imposición para centrar esa última función en un gasto público casi siempre reprimido.<sup>19</sup> Al propio tiempo, los países mantuvieron bajos o no establecieron los gravámenes patrimoniales o rechazaron, otros, como el “*Tobin Tax*” que reduciría la especulación financiera internacional<sup>20</sup>.

Sea como sea, la democratización de la tributación y de los presupuestos públicos<sup>21</sup> resultó acotada al coincidir, además, con los salvamentos bancarios en buen número de naciones. Principalmente por esta última razón se ha disparado la deuda gubernamental de los países industrializados. En el periodo 2007-2013 ese endeudamiento pasó del 60% al 107% del producto en los Estados Unidos, del 66.5% al 95.7% en el área del Euro y de 183% a 243.5% en Japón. En México, el costo acumulado del rescate bancario de los años noventa no debe haber resultado

---

18 Véanse, Webber, C. y Wildasky, A. (1986), *History of Taxation and Expenditure in the Western World*, Simon & Schuster, N. York; Hall, R. y Rabushka, A. (1983), *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, McGraw Hill, N. York; Ibarra, D. (2011), *La tributación en México*, Facultad de Economía, UNAM, México.

19 Véanse, Goñi, E. et al. (2008), *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*, Policy Research Working Paper, No. 4487, Banco Mundial, Washington; Genschel, P. y Schwartz, P. (2012), *Tax Competition and Fiscal Democracy*, *TranState*, Working Paper No. 161, University of Bremen.

20 El “*Tobin Tax*” consiste en la fijación de una pequeña tasa impositiva (0.05%, por ejemplo) a las transacciones financieras internacionales que aminoraría la especulación y velocidad de las operaciones de los mercados financieros internacionales. (Véanse, J. Tobin (1996), *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility: Prologue*, Oxford University Press, Nueva York, pp. IX-XVIII; T. Piketty (2014), *Capital in The Twenty First Century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass; Tobin, (1978), “A proposal for International Monetary Reform”, *Eastern Economic Journal*, 4, pp. 153-159; M. Cintra (2009), *A Modern Tax Technology: The Brazilian Experience with a General Bank Transactions Tax* (1993-2007), University Library Munich, PRA, Paper 16720, Munich; Ibarra, D. (2017), *Mercados Abiertos y Pactos Sociales: Democracia Arrinconada*, FCE y UNAM, México.

21 La democratización fiscal suele entenderse como la capacidad de los votantes de influir en las políticas fiscales a la luz de sus intereses y preferencias.

inferior al 20% del producto. Esos hechos se utilizan ahora como valladar insalvable a toda reforma impositiva con miras redistributivas o de mejoramiento de los servicios sociales.

Adviértase al respecto que sin tocar impuestos, el equilibrio fiscal sólo puede satisfacerse acomodando o reprimiendo el gasto, esto es, implantando una austeridad pública más o menos permanente. Y en esa tesitura lo más fácil de comprimir son las erogaciones que van a la formación de capital o a cubrir demandas sociales con daño al desarrollo del futuro y a la legitimidad de los gobiernos.

## **La democracia**

Habría sido sorprendente que la reorientación o debilitamiento de los pactos sociales, no hubiese erosionado a los regímenes democráticos de los países. Sin duda, los armazones institucionales de la democracia se han fortalecido en cuanto a la organización independiente de los procesos electorales, la división de poderes, la observancia de los tratados internacionales y el financiamiento de los partidos políticos. Pero ha de reconocerse un componente peculiarmente rezagado, el vinculado al ejercicio de la soberanía popular. Ello se manifiesta en la inferior prelación otorgada a satisfacer demandas justificadas y viables de las poblaciones, frecuentemente contrariadas o subordinadas a las reglas de los mercados abiertos.

Una globalización mercantil sin raíces democráticas, acompañadas de estrategias internas que soslayan las demandas populares, inevitablemente llevan a empobrecer la equidad social. En efecto, al quedar los sistemas nacionales condicionados a criterios tecnocráticos o de orden global, surgen déficits democráticos que se traducen en desconfianza ciudadana y singularmente en deslegitimación de los gobiernos. Desde 1970 ocurre frecuente fragmentación de los partidos

políticos tradicionales, caída en el volumen de votantes, aún en los comicios de las potencias líderes (Francia, Alemania, Inglaterra, EUA, Canadá) y multiplicación de elecciones poco concurradas. Al propio tiempo, es bastante común la reducción de la membresía de los partidos políticos en relación al tamaño de los electorados, mientras los comicios se tornan volátiles, propensos al populismo, no afianzados en posturas ideológicas sólidas. La debilitada voz popular carcome la salud social de los países en tiempos donde, en respuesta angustiada, gana terreno el respaldo ciudadano a los derechos humanos<sup>22</sup>.

Los sorprendentes resultados de algunos comicios y plebiscitos tienen repercusiones que se trasminan al orden económico y político internacional, complicando con ingredientes políticos los desequilibrios económicos a la par de multiplicar los factores de incertidumbre, pero abriendo esperanzas al cambio progresista. En todo caso, el Brexit, el triunfo de Trump o los significativos contratiempos del PRI en las pasadas elecciones intermedias de México, tienen denominadores comunes, expresan la insatisfacción de amplios grupos sociales agobiados por el abandono, la pobreza o la corrupción, al quedar excluidos del juego democrático medular.

Quiérase o no, la desigualdad económica refleja renuencia a otorgar representación genuina a los distintos segmentos de las sociedades. A su vez, su persistencia favorece la ulterior concentración del poder político y casi siempre en compañía de la corrupción e impunidad.<sup>23</sup> Esos procesos se contraponen a lo

---

22 Véanse, Dalton, R. (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press; Van Biezen *et.al.* (2011) "The Decline of Party Membership, Contemporary Europe", *European Journal of Political Research*, Vol. 51 (1); Schmitter, P. (2001), "Parties are no What They Once Were", en Diamond y Gunther editors, *Political Parties and Democracy*, John Hopkins University Press.

23 Bartels, resume así el caso norteamericano: "increasing economic inequality may produce increasing inequality in the political responsiveness which in turn produces public policies that are increasing detrimental to the interest of the poor citizens. Barters, L. (2008), *Unequal Democracy*, Princeton University Press, p. 286.

que sería el ideal democrático, esto es “la sistemática respuesta de los gobiernos a las preferencias de sus ciudadanos tomados como iguales políticamente”<sup>24</sup>.

Por fortuna, urgencias y preocupaciones cambian con el tiempo; hasta hace poco el debate entre los partidos políticos estuvo confinado a temas sobre mercados, eficiencia económica e inflación, sin mostrar preocupación mayor por las condiciones de vida de clases medias y otros segmentos sociales. Tal visión se está tornando obsoleta, ya es inexcusable valorar, aunque sea limitadamente, los impactos democráticos y distributivos de las políticas nacionales, tanto como los de las reglas del orden internacional.

## Conclusiones

Se ha roto el contrato social básico que se hizo prevalecer después de la Gran Crisis de los años treinta en el mundo,<sup>25</sup> esto es, se transgrede la esencia de un convenio consistente en aceptar la economía de mercado como el medio institucional de asegurar progreso y creación de riqueza, tanto como la de un sistema paralelo garante del empleo y de la protección social de la población. La demolición, aunque sea parcial de los acuerdos ordenadores de la vida en sociedad erosionan la legitimidad de los gobiernos, su capacidad de atender al interés nacional o a las demandas ciudadanas. Además, ello ocurre en ausencia de arreglos internacionales supletorios o correctores de los déficits democráticos nacionales al carecer la globalización de ingredientes sociales significativos. Mejor guardadas están las normas de los estados de derecho, por provenir de los criterios frecuentemente sesgados distributivamente de las legislaturas

---

24 Véanse, Dahl, R. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press; Dahl, R. (2006), *On Political Equality*, Yale University Press.

25 En el caso de México, el que surgió inmediatamente después de la Revolución de 1917.

nacionales y defender con prelación los derechos de propiedad.

Tres son las consecuencias de esas rupturas que cabe resaltar aparte de su impacto debilitador sobre las instituciones democráticas. La primera es el decaimiento de los estados benefactores en las naciones del Primer Mundo y su precario avance o estancamiento en buena parte de los países en desarrollo. Ahí surgen o no se llenan huecos en el tejido de los derechos humanos de por sí empobrecidos por el individualismo ideológico predominante. La segunda consecuencia derivada de la desaparición de las políticas de pleno empleo, en sí misma, el retroceso más grave en el armazón de los estados de bienestar, seguido de la disminución de la provisión estatal de bienes y servicios públicos, peculiarmente en las esferas de la salud y la educación. La tercera dimensión de las rupturas es consecuencia de las anteriores y explica la difícil recuperación mundial y los bajos ritmos generales de crecimiento que cercenan el bienestar de las poblaciones y la legitimidad misma de las políticas sociales.

Después de la gran crisis de 1930 y de la devastación de la Segunda Guerra Mundial, el New Deal trajo consigo prosperidad y una distribución del ingreso favorable a los grupos mayoritarios de las poblaciones de buena parte de las naciones. Pero a partir de la séptima década del siglo pasado, el cambio de paradigmas económicos y políticos revierte con fuerza las tendencias progresistas de ese periodo. Tómese el caso de los Estados Unidos, ahí el decil más alto y rico de la población vio ascender su participación en el ingreso (antes de impuestos) del 31.5% al 45.5% del producto entre 1970 y 2007, el 1% de los más ricos casi lo duplicó del 7.8% al 14.3% y el 0.1% de los super ricos lo cuadruplica hasta alcanzar el 8.2% del propio producto. Situación distinta, inversa, suele observarse en los estratos de pobres y de clases medias. Tendencias distributivas análogas toman cuerpo en otros países, incluidos aquellos que se han distinguido por la intensidad del combate a la pobreza,

como China y Chile.<sup>26</sup> Frente a esas realidades, muchos gobiernos (los latinoamericanos, entre otros) se ven obligados a efectuar transferencias importantes de ingreso a los grupos menesterosos, reduciendo así los coeficientes de desigualdad, pero no sus raíces estructurales.

Desde luego, la desigualdad con sus múltiples dimensiones (pecuniaria, social, de género, entre países) es tan vieja como la historia del hombre. Siempre han existido serias, grandes, diferencias en ingreso, riqueza o estatus entre las personas y los países. Históricamente, la lucha jurídica y política por la igualdad cobra relevancia en Europa con el conflicto de la burguesía y la aristocracia, luego renace durante la primera revolución industrial en la brega por afianzar los derechos laborales, a la que siguen la de la edificación de los estados benefactores hasta desembocar en el keynesianismo económico. En todas esas etapas, en otras no reseñadas y todavía hoy en día, la defensa de las desigualdades encuentra siempre respaldo o al menos explicación en tradiciones compartidas, en las funciones sobre inversión y ahorro de las clases privilegiadas, tanto como en limitaciones de la libertad política (colonialismo, dictaduras, etc.) o en los trastornos causados por guerras y revoluciones. Hoy, por fortuna, el fenómeno de la desigualdad, las disimilitudes entre pobreza y riqueza, entre influencia y carencia de poder, se observan con ojos distintos, se perciben más y más como construcciones sociales susceptibles de remodelarse en beneficio de sistemas verdaderamente democráticos<sup>27</sup>.

---

26 Véanse, Atkinson, A. (2015) *Inequality: What can be done*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.; (Ed. En español en el FCE: *Desigualdad. ¿Qué Podemos hacer?*; Atkinson, A., Piketty, T. y Saez, E. (2011) "Top Incomes in the Long Run of History", *Journal of Economic Literature* No. 49-1, pp. 3-71; Bourguignon, F. et al. (2002) "Inequality among Citizens, 1820-1992", *American Economic Review*, Vol. 92, (4) (septiembre), pp. 727-744; Milanovic, B. (2005), *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*, Princeton University Press, p. 142; Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass. (Ed. En español del FCE, *El capital en el siglo XXI*).

27 Véanse, Bobbio, N. (1996), *El filósofo y la política*, compilación de textos por José Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica; Sen, A. (1992), *Inequality Reexamined*, Harvard

Sea como sea, la polarización distributiva se evalúa ya como el principal desajuste del mundo por su hondura y por reflejar procesos inaceptables de concentración del poder. Más allá de connotaciones morales o de legitimidad política, esos desajustes parecen desalentar además, demanda y crecimiento. En el periodo 1956-1973 el producto mundial ascendió casi al 5% anual, de 1973 a 2016 apenas lo hizo al 3.3%. Al mismo tiempo, el comercio internacional en vez de impulsar la producción se rezaga respecto a la misma, restando validez intrínseca a las estrategias exportadoras. Además, el desplazamiento geográfico de la producción y del empleo favorece diferencialmente a las naciones. Así, pese a los notables avances desarrollistas de China y la India, las diferencias de bienestar entre las distintas zonas del mundo siguen siendo abismales. Mientras Noruega y Qatar tienen casi el doble del producto *per cápita* norteamericano, Somalia, Etiopía o Nigeria cuentan con menos del 1%. Y, sin embargo, con sus acomodos, aciertos y sobre todo costos, el cambio económico y del poder en los centros mundiales sigue impertérrito. El conjunto de los países en desarrollo, aportan ya más del 50% (2017) del producto mundial y alrededor del 36% del valor agregado manufacturero. Sin embargo, subsisten rezagos institucionales porque las estructuras del poder internacional y de los países no se alteran en la misma medida o con la prontitud necesaria. Al efecto, la desindustrialización que cobra notoriedad en una parte del mundo industrializado, más que un fenómeno de maduración económica es reflejo de la relocalización de inversión productiva hacia países de mano de obra abundante, barata y de mercados con amplias economías de escala. Pero esa convergencia en la generación geográfica del producto no altera del todo las disparidades distributivas y la migración del poder en el mundo económico, ni cierra los ritmos diferenciales de modernización entre países<sup>28</sup>.

---

University Press, Cambridge, EUA.

28 En particular, México ha perdido el paso entre las naciones en desarrollo. La contracción



No sólo hay desacomodo en las relaciones económicas más salientes de la globalización, sino vacíos en el manejo de sus consecuencias en la vida de países y poblaciones. Más y más los problemas de los gobiernos reconocen soluciones que desbordan sus fronteras. La rápida integración de los mercados mundiales, junto a efectos positivos, crea desajustes que debieran atenderse mediante normas de alcance transfronterizo. De aquí la justificación de reconstruir el orden internacional con la mira de transnacionalizar poco a poco los procesos democráticos. En ese sentido, las instituciones internacionales habría de asumir responsabilidad y tareas compartidas en la legitimación de los sistemas políticos nacionales<sup>29</sup>.

En resumen, vivimos una época en que el mundo y México reclaman la reconstrucción de los pactos sociales, el reordenamiento de las normas sociopolíticas y el reemplazo de modelos que ya incumplen la promesa de mejorar y hacerlo ordenada y parejamente el bienestar de las poblaciones y los países. La prolongada crisis mundial que hizo erupción en 2007-2008, los tropiezos en su recuperación y en especial la desigualdad generalizada de ingresos son manifestación ostensible de fallas en los órdenes económico y político. Ya hay barruntos claros que la insatisfacción ciudadana se está transformando en fuerza política favorable a modificar ese estado de cosas en las más variadas latitudes. Sin regresar al pasado, ni cambiar radicalmente el

---

del crecimiento ha sido intensa y corre pareja con la concentración del ingreso. Entre 1956-1973, el ascenso del producto excede del 6% anual. En el siguiente periodo (1973-2012), se comprime a la mitad y en el año en curso se pronostica apenas un 2%, sin contar el crecimiento demográfico y de la productividad. Habrá que imprimir mayores dosis de creatividad a las políticas propias a la vez que reducir las sujeciones innecesarias a compromisos externos.

29 Desde hace tiempo Dani Rodrik subrayó la existencia del trilema de la globalización. La integración económica mundial no puede avanzar, sin cortapisas o sin producir ajustes sea de los poderes de los estados nacionales o en la configuración de los sistemas democráticos. Hasta ahora esos ajustes han reducido sensiblemente el radio de acción de las políticas gubernamentales y paralelamente los alcances de la democracia por lo menos en impedir desigualdades sociales en ascenso. (Véanse, Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Kindle, N. York; Habermas, J. (2015), *The Lure of Technocracy*, Polity Press, Inglaterra).

régimen que se vive, como aspiración mínima cabría buscar un mejor acomodo entre las naciones y entre las diversas capas sociales de los países al tornarse inestables, cuando no perversas, las avenidas presentes de conjugar libertades, democracia y bienestar. En particular, sería necesario convenir políticas dirigidas a corregir la exclusión social y al mismo tiempo a conciliar crecimiento, cambio tecnológico y protección a la ecología. La tarea no es sencilla, aunque resulte cada vez más dañina toda posposición.

# **Un nuevo desarrollismo incluyente vs el estancamiento estabilizador: Una Política Hacendaria diferente para sustentarlo**

*Francisco Suárez Dávila*

## **Introducción**

México está en una nueva encrucijada de su historia: la elección del 2018, desde muchos puntos de vista inédita por su amplitud y profundidad, por el surgimiento de grandes coaliciones electorales y con candidatos independientes.

El debate de ideas ha sido singularmente pobre e indefinido, por lo menos hasta marzo del 2018. Sin embargo, sí se aprecia que hay dos grandes alternativas: una opción que esencialmente es “el más de lo mismo”, el “continuismo”, que apoya las políticas actuales del gobierno, privilegia la estabilidad y el equilibrio de las finanzas públicas, el perfeccionamiento de las reformas estructurales, la importancia dogmática de la apertura comercial expresada por los Tratados de Libre Comercio (TLC). Un “liberalismo a la mexicana”, que yo he denominado “el estancamiento estabilizador”. Esta escuela se sustenta en el conformismo, ¡vamos bien!, ¿para qué cambiar? Cualquier otra opción es una vuelta al pasado y a la irresponsabilidad fiscal. Ojala haya “cambios” en las semanas próximas.

Las otras opciones tienen en común que pretenden un cambio, pero no muy bien definido, con pocas ideas novedosas

de verdadera transformación, salvo generalidades. Una es una mezcla de planteamientos, de cambios de régimen político hacia gobiernos de coalición, ataque frontal al actual sistema de corrupción, una visión prospectiva, imprecisa e incompleta, apoyada en la innovación tecnológica para congraciarse con los jóvenes. Pocos “cómos”, uno de ellos importante: el ingreso básico, pero sin reparar en los medios para financiarlo. La otra “visión de cambio” tiene una tradicional orientación hacia programas sociales de ataque a la pobreza y la desigualdad. ¡Para financiarlos plantea una “reforma fiscal” de fondo, pero sin tocar impuestos y tasas! ¿Recurrirá a la magia? Se sustenta también en la “austeridad”, con recortes al gasto dispendioso y la reducción de la corrupción. Es decir, expresa un gran conservadurismo fiscal, preocupado por el balance ingreso-gasto, sin recurrir a la deuda, casi más que el propio gobierno. Además, la revisión o cancelación de reformas, como la educativa y la energética. Estas opciones, la del “más de lo mismo” perseverante y las del “cambio indefinido” en sus rumbos, y más aún, en sus ¿cómos? nos parecen insatisfactorios. Ninguna plantea un cambio realmente progresista.

Consideramos que por cualquiera de los caminos, México enfrenta serios riesgos y retos. El país quizá no está todavía en una situación de crisis financiera, política o social, como las de 1968, 1982, 1994 y 2008, pero hay elementos apenas abajo de la superficie que las pudieran detonar. Se necesita una gran reflexión nacional a la que este grupo convoca nuevamente.

La esencia de este artículo es que existe una escuela de pensamiento y de política económica que representa una real alternativa para México, frente al ya fracasado y obsoleto “neoliberalismo a la mexicana”, que no va de acuerdo con los tiempos, ni con las necesidades del país. Se llama el “nodesarrollismo” que está resurgiendo. Un reciente seminario celebrado en 2011, justamente con el título “*hacia un nuevo desarrollismo*” con investigadores de primera línea, comenta que “en las últimas tres décadas un sustancial cuerpo de investigación ha surgido que colectivamente representa un programa de desarrollo alternativo al liberalismo...”

La crisis económica y financiera global de 2007-2009 ha creado el clima para explorar alternativas y la validación de las alternativas propuestas... Nuestro enfoque de una estrategia de desarrollo alternativa ha demostrado superar al neoliberalismo que en el mejor de los casos, es ineficaz y, en el peor, destructivo” (Khan, 2011: 4).

Este **neodesarrollismo** es la Agenda del “Estado Desarrollador” activista, que privilegia el crecimiento para alcanzar, en sus niveles de vida, a los países avanzados (*catch up*), que se sustenta en una política industrial moderna, que promueve las exportaciones y el mercado interno, y se sustenta en un sistema financiero, orientado a apoyar políticas públicas (*policy based finance*). Ahora se agrega combatir la desigualdad y preservar el medio ambiente.

Según se comenta, este “modelo” tiene sus antecedentes en las ideas y preocupaciones de los primeros desarrollistas: Rosenstein-Rodan, Nurkse, Lewis, Hirschman, Prebisch, nombres muy ilustres. De hecho, la literatura reciente, como un libro del Profesor DeLong, “*Concrete Economics*”, hace referencia a su gran “*pedigri*” histórico (De Long & Cohen, 2010). El primer practicante de la política “desarrollista” fue Alejandro Hamilton, primer Secretario del Tesoro de Estados Unidos, que se considera el creador del Estado Desarrollador para fortalecer la economía norteamericana. Intentó crear un Banco del Estado, *the Bank of the United States*; promovió gran inversión en la infraestructura, el uso de la deuda para financiarse, una política industrial para estimular, mediante medidas proteccionistas, la industria naciente frente a las manufacturas inglesas. Inspirado en esas políticas, el gran economista alemán Federico Liszt aporta un cuerpo teórico en su libro “Sistema de Economía Política” –el primer libro en la serie de clásicos del pensamiento económico, publicado por el Fondo de Cultura Económica-. Éste se enfrenta a lo que él llama el “pensamiento único” de Adam Smith en un debate global. Se lleva el esquema a Alemania donde Bismarck adopta algunas de sus ideas como la Unión Aduanera. También lo lee el Conde Witte, primer Ministro ilustrado en las postrimerías de la Rusia

Zarista, que trata de salvarla, a través de la industrialización e invirtiendo fuertemente en ferrocarriles, como el transiberiano.

De allí, el modelo desarrollista se transfiere al Japón de la postguerra y se refina con “grado de excelencia”. Después al alumno aventajado, Corea lo adopta. Tiende a un cierto declive, pero ahora lo resucitan China, Vietnam, Malasia y otros países asiáticos.

Brasil es otro gran país desarrollista. Desde la época de Getulio Vargas y Kubitschek, pero Presidente Cardoso, el Presidente Lula, en su primer periodo, adoptarían una política “neodesarrollista”, que da inicialmente grandes resultados. Bresser Pereira, destacado Ministro y académico ha escrito una extensa bibliografía sobre el tema. Así mismo, una destacada investigadora, Mazzucato, escribió en 2016 un importante libro: “*The Entrepreneurial State: debunking public vs private sector Myths*”. Anthem Press”.

En México, el “modelo desarrollista” que se practicó de 1933 a 1973, puede decirse es el más exitoso de nuestra historia económica; nos dio crecimiento de 6% anual, la industrialización y el gran crecimiento de la clase media; el gran desarrollo urbano, aunque dio muestras de agotamiento al final del periodo por no adecuar el modelo de sustitución de importaciones al fomento de exportaciones y no atacar la desigualdad en los grupos de bajos ingresos, como sí lo hicieron los países asiáticos.

Así pues, nosotros plantearemos “la alternativa neodesarrollista”. No entraré ahora en los detalles del modelo. El Desarrollismo no es tanto una teoría, sino un modelo de política económica, muy diferente de las que prescribe el liberalismo. Descansa mucho en los elementos de la política Hacendaria, y en ellos me concentraré.

Así, en la formulación de la propuesta de una nueva estrategia económica y financiera, comentaré tres temas:

- 1) ¿Cuáles han sido las grandes transformaciones en el mundo que nos obligan a rectificar nuestras ideas y políticas?
- 2) Evidenciar el fracaso de nuestro “estancamiento estabilizador”, que va por lo menos del principio del milenio hasta el momento actual.
- 3) Dentro del nuevo desarrollismo, plantearemos como su sustento, una política hacendaria diferente, cuyos elementos básicos tienen importantes diferencias sobre la actual política en cuanto a sus objetivos e instrumentos, con la esperanza que puedan influir en el debate actual y para la conformación del nuevo programa de gobierno. Al referirnos a la política Hacendaria, la hacemos de manera integral: la fiscal, tanto del gasto público, como la tributaria y, el federalismo fiscal; luego, la política monetaria y financiera, para finalmente adentrarnos en las políticas sectoriales que lo financiero debe sustentar, la industrial y la regional, la comercial y, las reformas estructurales de segunda generación en el ámbito social, que al acercarse al bienestar de los individuos, deben ser el fin último de la política Hacendaria, que nunca es un fin en sí mismo.

### **Las visiones alternativas a debate en el 2018**

Así, nos enfrentamos a dos visiones alternativas: la primera es **la tesis prevaleciente oficialista del “continuismo”, del “más de lo mismo”**. Ésta se sustenta en cierta complacencia, ¡estamos bien, no hay crisis! Crecemos al 2%, más o menos igual que Canadá, Estados Unidos de América (EUA), más que muchos países europeos, más que Brasil o Chile; crece el empleo formal;

tenemos poca inflación, las finanzas públicas están prácticamente equilibradas, la deuda es baja en comparaciones internacionales; en materia comercial, tenemos un elevado superávit con EUA (lo cual es un problema); se han introducido reformas estructurales importantes, particularmente en energía y telecomunicaciones. Es decir, cumplimos cabalmente con los elementos básicos del llamado modelo económico liberal en boga hasta la Gran Recesión de 2008. ¿Para qué cambiar? Cualquier cambio representaría la vuelta al pasado, a la irresponsabilidad financiera y las crisis de los setenta, o abrazar el nuevo populismo. No hay otra opción.

Pero, si la examinamos analíticamente, cómo veremos, la realidad dista mucho de cumplir estos objetivos de la estabilidad y de ofrecer una pretendida situación “color de rosa”.

**La visión alternativa que proponemos es la de un verdadero “cambio de modelo”.** Ello implica una exigencia impostergable de **cambiar la estrategia económica, sus objetivos, sus motivaciones, sus metas, y luego los instrumentos.** Debe darse **una cruzada nacional para acelerar el crecimiento** con participación de todos los actores: gobierno, empresa, sociedad. Los empresarios en particular pueden enarbolar esta valiosa bandera. Todo debe acomodarse a este fin. Pero no destruir lo anterior, sino construir lo nuevo sobre lo aprovechable de lo viejo, como lo valioso de las reformas de energía y de telecomunicaciones. Un lema podría ser: *¡“reformular para crecer, crecer para generar bienestar y distribuir mejor”!*

La necesidad de cambio se sustenta en varias consideraciones. Con “el más de lo mismo” de esta etapa “del estancamiento estabilizador”, en el que llevamos inmersos todo el milenio, estamos condenados a la mediocridad. El neoliberalismo definido con sus fines últimos, las finanzas públicas equilibradas, la estabilidad de precios, el libre comercio dogmático que, como veremos, tampoco cumplimos, ¡están rebasados! Varios premios Nobeles de economía ya firmaron el “acta de defunción” del “neoliberalismo”. Debemos reconocer que estamos rezagados



en ideas. Lo que está intelectualmente de moda es atacar la lacerante desigualdad que provoca serios sismos sociales y frena el potencial de crecimiento. El populismo ha surgido precisamente por fracasadas políticas liberales que agravan la desigualdad y provocaron la Gran Recesión de 2008. Estos fracasos significan que debemos acercarnos a las políticas de los países emergentes exitosos neodesarrollistas que privilegian el crecimiento, que les funciona ahora y les funcionó antes, para crecer al 6-8%, con diferentes énfasis y prioridades. Ello no significa abandonar, ni la responsabilidad fiscal, ni una razonable estabilidad de precios, ni el motor exportador. Pero nuestro gran fin social, lo que nos mueve, ¡no puede ser bajar la inflación a 3 por ciento.

Debemos sustituir una **“obsesión alemana por la estabilidad”**, país con elevados niveles de bienestar, **por un entusiasmo asiático por el crecimiento**. Crecer fue el objetivo que movió y mueve a países como China, India, Corea, Singapur, Vietnam, para mencionar a algunos. El crecimiento es la base de sus programas de gobierno. Su gran motivación nacional para alcanzar al primer mundo, como lo han logrado algunos, y preservar su independencia económica. ¿Cómo encararemos a Trump con una economía débil? Los países asiáticos **practican el modelo llamado “neodesarrollista”**, que significa crecer a más del 6%, con fuerte inversión en infraestructura, política industrial moderna, que fomentan sectores estratégicos y campeones nacionales, sustentada en una política crediticia vinculada a esos fines y fuerte impulso a la educación, la innovación tecnológica y a las exportaciones, con mercado interno protegido en áreas que les conviene.

En México mismo, al rechazar el pasado –hay que precisar cuál pasado- nos olvidamos del ante-pasado, la etapa anterior que mencionamos va de 1933 a 1973. Éste fue el periodo más exitoso de nuestra historia económica con crecimiento anual de 6 por ciento.

Ahora, en cambio, México pasó de las “crisis” a un crecimiento secular mediocre de 2%, productividad promedio muy baja, con economías duales, con Estados NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) de tasas de crecimiento asiático en el centro y el norte, y otros muy rezagados en el sur y el sureste. Nos pasó de noche el auge de materias primas de los primeros años del milenio. Aún con el nuevo gran yacimiento petrolero de Cantarell, éramos en 2007 el país número 157 en crecimiento y, luego, a partir del 2010, después de la Gran Recesión, con el precio del petróleo, arriba de \$100, se nos fue todo en gasto corriente y tampoco generamos crecimiento.

## **El mundo ante una Gran transformación**

Vivimos momentos en verdad excepcionales. Como alguien dijo, “*no es solo una época de cambio, sino un verdadero cambio de época*”. El mundo se encuentra en un momento de grandes transformaciones, una verdadera encrucijada de la historia, que encierra grandes retos, que provoca cambios de paradigma. “*Lo anormal, se vuelve lo normal*”. Trump y Brexit son realmente los síntomas más dramáticos que afloraron de estas profundas corrientes sociales.

En México hay preocupación y zozobra, pero no nos damos cuenta que ante estos cambios nosotros también debemos cambiar. Es el verdadero antídoto. Los nuevos problemas no se enfrentan con las mismas visiones y políticas del pasado.

Entendemos mejor lo que pasa si apreciamos que se trata de grandes tendencias, de ciclos históricos. Hubo un gran ciclo liberal que va de la llamada “época dorada” de finales del siglo XIX (los noventa), que se colapsa con la gran Depresión de 1929. Como reacción sobreviene a partir de los años treinta, el Estado Activo, transformador, keynesiano y socialmente orientado de Roosevelt. Este periodo concluye en los setenta y ochenta con la crisis monetaria internacional de la caída del talón oro-dólar,

la estanflación, la crisis de la deuda. Surge el periodo neoliberal, el Consenso de Washington, la caída del muro de Berlín y el mal llamado “fin de la historia”.

Este mundo comienza a desmoronarse con la Gran Recesión de 2008, de la cual todavía no salimos plenamente; una economía mundial frágil con una recuperación volátil, como lo demuestra la reciente caída de la Bolsa. Summers dice que estamos inmersos en una etapa de “estancamiento secular”. Otro economista, El-Erian, comenta que “un largo periodo de bajo crecimiento no es sostenible, ya que va provocando y acumulando severas presiones sociales y genera su propia destrucción”. El comercio mundial anormalmente crece menos que la economía; los sistemas financieros han adquirido un peso desproporcionado, la llamada financiarización, y han sido factores concentradores de riqueza; bancos muy frágiles, son “demasiado grandes para quebrar o para ser apoyados; una “cuarta revolución industrial produce severo desempleo y afecta sectores tradicionales.

Ello significa, como lo han señalado, el premio Nobel Stiglitz o aún economistas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el “neoliberalismo” está en “declive”. ¡Han pronunciado su certificado de defunción! Puede ser el fin de esta época. Se cuestionan los dogmas económicos que lo sustentan: el libre comercio, la “austerocracia” fiscal, la desregulación financiera.

Esta crisis económica con las graves tensiones políticas y sociales que provoca, el desprestigio de las clases dirigentes y sus gobiernos, el auge de movimientos populistas y antisistémicos de derecha e izquierda, los flujos migratorios desestabilizadores, racismo, zonas de conflicto, choques de civilizaciones, el triunfo de Brexit y Trump, el surgimiento de hombres fuertes autoritarios, como Xi, Putín, Erdoan; como en los años treinta, Hitler, Mussolini, Stalin. Pero ahora occidente carece del liderazgo de un Roosevelt o un Churchill. El Presidente de la mayor potencia es parte del problema, no de la solución o el contrapeso. ¡Analogía aterradora!

Lo comento, porque ese es el entorno mundial en el que nos movemos y, como la historia lo demuestra, incide sobre ideas y políticas en México.

### **¡El “Estancamiento estabilizador” fracasado y obsoleto!**

En México ha habido sin duda algunos avances a lo largo del tiempo. ¡“Sólo los muertos quedan inmóviles en el cementerio”! Empiezo por lo que hemos ponderado hasta la saciedad: los macro-fundamentos sólidos, que ya no son tanto, se mantiene la estabilidad de precios; hay un comercio de bienes importante con América del Norte, que se tradujo en sectores y regiones con prósperas cadenas productivas “hacia afuera”; reformas estructurales que sólo son verdaderas o eficaces en energía y telecomunicaciones, montos muy cuantiosos de inversión en el sector energético, vinculadas con el proceso exitoso de subastas; aumento en la recaudación fiscal para compensar la caída del petróleo. Navegamos en algunas ínsulas de “autocomplacencia”.

Estos claros, sin embargo, se ensombrecen con muchos oscuros: un crecimiento mediocre de 2% por décadas; en la actual administración 2.5%. ¡Sí!, mayor ahora que Brasil, Argentina o Venezuela, pero en 2017 crecimos (2.28%), menos que el promedio de la eurozona (2.4%), con países europeos que crecen arriba del 3%: Holanda, España, Polonia, Suecia. Ni qué decir de casi toda Asia. La inflación alcanza niveles de alrededor del 6% y, la canasta básica, 10%. Hay problemas fiscales: fuerte crecimiento de la deuda (33% a 50% del PIB), el servicio de intereses representa alrededor del 3% del PIB, que significa que absorbe todo el déficit fiscal de cerca de 2.5%, que no va a la inversión; hay grandes incrementos en gasto corriente y burocracia, que absorbieron el auge de los precios del petróleo de inicios de la administración; la inversión, como porcentaje del PIB, más baja que en los años cincuenta, lleva tasas negativas

de crecimiento durante varios años, la mayor caída en 2017; la inversión en infraestructura, proporcionalmente la más baja del Continente. La producción del petróleo cayó en una tercera parte desde 2004 e importamos el 80% de la gasolina. Un PEMEX (Petróleos mexicanos) desmantelado y quebrado, pero todavía “vaquita lechera” del gobierno. Perdimos la soberanía energética. Tenemos un severo problema de pensiones a nivel federal, estatal y en universidades.

Como lo han señalado Ros y Moreno Brid (2010), tenemos “un modelo de crecimiento sustentado en las exportaciones, que no genera crecimiento”, porque no hay “amarres” con la economía doméstica, hay poco contenido local, salvo algunos sectores. NAFTA, por falta de políticas compensatorias ha generado dos países: uno, los Estados NAFTA al norte de México y, otro país, el sur-sureste, al borde del conflicto social. No hemos logrado cerrar la brecha de ingresos con EUA, como sí lo logró la Unión Europea. Tenemos un país que se “desindustrializa”, una estructura industrial desconectada entre grandes empresas prósperas y “changarros” de baja productividad. La política de ciencia y tecnología es un fracaso por el monto que se invierte (0.4% del PIB) y la escasa generación de patentes.

La banca de desarrollo se convirtió en la del “subdesarrollo”, particularmente Nacional Financiera (NAFINSA), “joya de la corona”, el gran Banco Industrial, que se dedica a operar en 2º piso y dar garantías concentrada en pocos clientes, muchos de ellos bancos. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRA), ahora el mayor banco de desarrollo, y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) (que sobrevivió el intento de desaparecerlo), tienen un mejor comportamiento y se han fortalecido, pero las cifras de esta banca, en su conjunto, son lamentables, en términos históricos otorga crédito por 3-4% del PIB y, si se compara con los de otros países, por ejemplo, China, con su China Development Bank; India con sus tres bancos de desarrollo industrial; Brasil, con su Banco de Desarrollo de

Brasil, que a pesar de sus recientes problemas, presta más que todo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a nivel global.

La banca comercial da relativamente crédito insuficiente a la actividad productiva, se orienta mucho al crédito al consumo, las nuevas “tiendas de raya” del crédito a la nómina, que generan leoninos márgenes de utilidad. Bancos que con mucho menor volumen de crédito generan los mayores niveles de utilidades a nivel global de sus matrices en España o EUA.

En resultados sociales: seguimos siendo “medio país”, una mitad en pobreza, cerca de una quinta parte en pobreza extrema, sin grandes cambios. Uno de cada cinco jóvenes es “nini” -ni trabaja, ni estudia- 23%, más que el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El llamado “tema olvidado” (Samaniego, 2014): los salarios reales no crecen desde los años ochenta, aún menos que la productividad. Como porcentaje del PIB, los salarios eran 42% del PIB en ese momento; ahora sólo 28%. El capital 72%. En los países industriales es al revés, los salarios son 65%. Somos de los países más desiguales, el 20% más rico detenta el 60%; el 20% más pobre, el 4%. Hay un proceso de destrucción institucional y la pérdida de control de parte del territorio nacional ante el crimen organizado. No menciono el problema de la corrupción y la impunidad.

Hemos tenido un modelo económico, obsesionados por la estabilidad, el equilibrio de las finanzas públicas, la desregulación de la banca, el campeonato de tratados de libre comercio. Es decir, lo que he llamado el “estancamiento estabilizador”, una copia imperfecta del modelo neoliberal. Lo que tenemos es una obsesión también por las reformas estructurales; muchas ni son reformas, ni son estructurales, algunas aún destructurales. A juzgar por los resultados expuestos de la política económica (que no viene de ahora, Hacienda recientemente hace su mayor esfuerzo para mejorar las finanzas públicas); es difícil argumentar

que nuestra estrategia es un éxito. En el mejor de los casos es mediocre, pero más bien se puede decir que es **un modelo agotado** o fracasado. Se requiere, en consecuencia, cambios de fondo, no cosméticos. Lo más grave es que estamos rezagados en las ideas y frente al debate mundial, y no nos damos cuenta. ¡Somos una sociedad “pasmada”! La terquedad aferrada al “pensamiento único” es evidente. ¿A caso se requiere un gobierno populista o un movimiento social para cambiar?

## Hacia el modelo Neodesarrollista

- 1) En síntesis, el mundo avanza hacia cambios de paradigmas, cambios en la estrategia económica, particularmente en los países emergentes exitosos: China, India, Vietnam, Asia, en general, aún Brasil, hasta su reciente fracaso. Frente al neoliberalismo se han venido construyendo lo que se llama el modelo neodesarrollista, porque corrige las deficiencias del “desarrollismo”, como el esquema ya rebasado de sustitución de importaciones, que floreció hasta los años setenta. La esencia de ambas épocas es que **privilegiaron el crecimiento**. Así, estos países crecen más del 6%, los impulsa un Estado estratega, también llamado “el Estado desarrollador”. La corriente de pensamiento en favor de este nuevo modelo desarrollista es muy impresionante.
- 2) ¡Adoptar este modelo para México no es nuevo! El periodo más exitoso de nuestra historia económica va de 1934 a 1974, en que crecimos al 6% anual, con baja inflación. Se sustentó en un modelo “desarrollista”, que fue históricamente de los primeros y que otros países copiaron. Éste se caracterizó también por

un Estado impulsor del crecimiento; un consenso nacional con el sector privado para alcanzar este objetivo; fuerte inversión en infraestructura; un Banco Central heterodoxo con objetivo dual (crecimiento-estabilidad); una auténtica banca de desarrollo complementada por la orientación del crédito de la banca hacia fines nacionales; déficit fiscal bajo, con deuda externa, orientada a la inversión. El modelo de sustitución de importaciones se agotó. Pero, sobre todo, fue descarrilado por excesos a partir del Presidente Echeverría; igual le pasó a Brasil a partir del segundo periodo de Lula. El problema fueron las personas que lo aplicaron, como sucede frecuentemente, ¡no el modelo mismo!

- 3) Podemos concluir que **hemos tenido dos periodos en nuestro desarrollo económico, cada uno de 40 años: uno exitoso, “el desarrollismo” de 1933 a 1973: 6% de crecimiento; otro, fracasado, con cuatro crisis: 1976, 1982, 1994, 2008 y 2% de crecimiento, el del “estancamiento estabilizador” de 1974 a 2017.**

**Diez propuestas para una política hacendaria diferente, que sustenta un crecimiento acelerado con igualdad, el “Nuevo desarrollismo”.**

Expondré los elementos de la política hacendaria diferente que debe sustentar la **nueva estrategia de desarrollo**. El nombre es lo de “menos”, pero se trata de una “estrategia neodesarrollista” o “neodesarrolladora”, que se opone al “neoliberalismo” y a su versión mexicana del “estancamiento estabilizador”. No es nostalgia del pasado, tampoco requiere de mecanismos autoritarios, como lo pretenden sus críticos liberales, sino de



adaptar lo que funcionó bien y lo que funciona eficazmente ahora en otros países, “las mejores prácticas”. Es un plan de ruta, integral, que debe ejecutarse a lo largo del tiempo en forma consistente.

Son **diez propuestas**, para configurar esta política hacendaria diferente, que serán el sustento de la nueva estrategia económica general.

- 1° Privilegiar el crecimiento, no la Estabilidad. Ello requiere **una gran motivación nacional, un consenso y un pacto social** de Estado, empresa y sociedad, **en torno a una visión estratégica comprometida con un crecimiento acelerado, socialmente incluyente como prioridad nacional**, no la obsesión por la estabilidad.

**El objetivo debe ser crecer desde un 4%**, con un adverso entorno internacional, **hasta una “normal” del 6%**. ¡Sí se puede lograr! efectuando cambios de política y de enfoque, combinando el impulso al mercado doméstico y la competitividad exterior, logrando cierta desvinculación (“*delinking*”) lesiva con el ciclo económico de EUA. Ello genera miles de empleos.

- 2° Para lograr lo anterior, **un instrumento clave es el aumento significativo de la inversión pública**. Fuerte inversión en infraestructura, que hasta el FMI reconoció tiene gran efecto multiplicador y puede justificar un déficit. Para ello debemos fortalecer “la infraestructura de la infraestructura”, generación de proyectos, preparación de técnicos, ejecutores y, el desarrollo urbano y municipal (que se está desmoronando). Esto debe impulsar y complementarse con la inversión privada y los PPPs (*public-private partnerships*). Ello debe ubicarse en el marco de una política de desarrollo regional para reducir desigualdades entre Estados

NAFTA y del sur-sureste. Las “zonas económicas especiales” ayudan sólo si el Estado juega un rol principal para eliminar obstáculos y crear masa crítica. El turismo es un sector fundamental que requiere todavía mejor infraestructura y conectividad. BANOBRAS debe ser el banco (“*policy Bank*”) que apoya estas políticas.

- 3° **La reforma fiscal implica acción en varios frentes. Debe ser integral, cubrir ingreso y gasto. Conforme a niveles internacionales gastamos mal y poco. Recaudamos también poco y no redistribuimos.** Nuestro gasto público oscila en promedio entre 23 y 27% del PIB contra 42% el promedio de la OCDE y, los ingresos públicos, incluyendo petróleo, oscilan entre 20 y 23% del PIB, contra 38%, como el promedio de la OCDE.

**Racionalización verdadera del gasto público:** más inversión y un gasto social eficaz; reducir la proporción del gasto corriente administrativo. Esto se logrará sólo **compactando las estructuras del Estado:** desapareciendo o consolidando secretarías, subsecretarías, organismos, fondos y fideicomisos, afectando costosas estructuras superiores, pero respetando a los trabajadores de base. ¡De la Madrid, para ajustar el gasto, eliminó 40 de 60 subsecretarías! Reducir el exceso de Comisiones Autónomas, capturados en algunos casos por cuotas políticas y grupos de interés que atomizan facultades del Estado. Cancelar programas clientelares, asistenciales, de ataque a la pobreza, que no producen resultados.

- 4° **Reforma Tributaria, llamada “la madre de todas las reformas”.** Tenemos que recaudar más impuestos para poder invertir más en infraestructura y sustentar

las reformas sociales. Hay que reconocer que esta administración logró aumentar la recaudación fiscal en 3% del PIB, de tal suerte que por vez primera, la recaudación tributaria aumenta de 10 a 13% del PIB, gran mérito del Sistema de Administración Tributaria (SAT), que incorporando tecnología moderna logró compensar la caída de los ingresos por el petróleo, aunque ayudó el impuesto sobre las gasolinas y la depreciación cambiaria. ¡Hay que continuar por ese camino!

El menú tributario puede incluir:

- a) **ISR-Personas Físicas: el mayor recaudador y redistribuidor.** Se necesita una progresividad mayor, tanto para generar recursos como para redistribuir el ingreso, como se logró en Europa, bajando los coeficientes de desigualdad (Gini de .50 a .30). Tenemos en este impuesto, comparativamente, un muy bajo porcentaje de recaudación, aproximadamente 4% del PIB; en la OCDE es alrededor del 13%. Hay que reducir el piso del impuesto, que es de los más altos de América Latina, y elevar el techo, simplificando los tramos.
  
- b) **Reducir el ISR de personas morales, el impuesto de la competitividad.** Para competir internacionalmente, inclusive con la baja anunciada por Trump (a 21%), debe reducirse nuestro impuesto a alrededor del 20%. Paradójicamente, en este impuesto con la tasa actual de 30% tenemos, en comparaciones internacionales, el mejor lugar; Suecia bajó su impuesto al 22%; Inglaterra, al 20%. Recaudamos 3.6% del PIB, arriba

del promedio de la OCDE. Casi lo mismo que el ISR personas físicas. Ésta es una anomalía. Normalmente representa éste último 3 ó 4 veces. Para hacer la baja, planteada con nuestro reducido espacio fiscal, debe compensarse con otros impuestos.

- c) **El Impuesto al Valor Agregado (IVA), la máquina recaudadora más general.** Probablemente debemos aumentar el IVA en forma general, con solo una verdadera canasta básica de productos (alimentos y medicinas) exentos o tasa “0”, justificado para financiar la mayor inversión y la seguridad social, no la deuda. ¡Requiere una motivación social! Se ha atacado el “mito” de su “regresividad”. Efectivamente, a los pobres les afecta una mayor proporción de su ingreso, pero se está dando un subsidio enorme a los grupos de altos ingresos. Con esos recursos se pueden apoyar programas sociales focalizados. Chile así lo hace con tasa de 18%; Brasil y Argentina con el 21%. El promedio de tasa de la OCDE es de 19% y ha aumentado en muchos países al 22%. Tenemos una de las recaudaciones más bajas, alrededor del 4% del PIB; en Chile y Argentina es el 8% del PIB; el promedio de la OCDE es 6.8%. Esto refleja esta tendencia de alza en las tasas. **Tenemos pues tasa y recaudación baja.**

Irlanda tiene un “menú” satisfactorio: IVA, 20%; Impuesto Sobre la Renta (ISR)-Personas Morales, 12%; ISR-Personas Físicas, 40 por ciento.

- d) **Impuesto bajo (inferior al 1%) sobre transacciones financieras.** En países de América del Sur, generó

recaudaciones de alrededor del 1% del PIB. En México son los mecanismos que en la práctica imponen los bancos para beneficio propio vía comisiones leoninas. Aquí sería para un fin social.

- e) **El predial es un impuesto difícil de evadir**, que afecta a “ladrillos” que no se mueven. Sí se requiere cobrar eficazmente por la autoridad con valores catastrales reales actualizados. Es progresivo, porque depende del valor de las casas, y deben exentarse a las viviendas de interés social. En México es un escándalo, recaudamos 0.4% del PIB; en países de la OCDE, por lo menos cinco veces más. Ayudaría mucho a los municipios.

Como se puede apreciar, tenemos una “estructura tributaria de cabeza”, recaudamos poco donde debemos recaudar más, y al revés.

- 5° **Revisar un Pacto Fiscal Federal disfuncional establecido en la Ley de “descoordinación” fiscal, que ha degenerado en un verdadero feudalismo fiscal.** Participaciones y aportaciones representan el 60% del Presupuesto Federal. Su falta de control y rendición de cuentas explican un alto grado de la corrupción y el despilfarro, y son un factor que explica nuestro menor crecimiento. Debe negociarse que los Estados sean corresponsables de la recaudación... no sólo el predial y, pactar y verificar que los recursos se canalicen a un mayor gasto de inversión eficaz. Los Estados en otros países cobran una sobretasa sobre el ISR y el IVA federales, que ayuda a corresponsabilizarse.

Se da el caso absurdo que, del aumento realizado por la mejor recaudación tributaria del gobierno federal por el 3% del PIB, los Estados se llevan una “gran tajada”, una “ganancia del cielo”. Obviamente con la cómoda situación de no incurrir un costo político, ni hacer ningún esfuerzo propio.

6° Tiene que haber verdaderas reformas en la **política monetaria y crediticia** para ampliar su margen de acción y que nos permita ampliar los estrechos márgenes de maniobra fiscales.

a) El Banco de México debe abandonar el “monoteísmo”; retomar el objetivo dual de la política monetaria, tanto para estimular el crecimiento y el empleo, como mantener la estabilidad. Así lo hizo en los momentos estelares de su historia con Don Rodrigo Gómez (18 años al frente de la Institución), y como lo hacen ahora la Reserva Federal y bancos centrales de algunos países avanzados y emergentes. La Reserva Federal pudo así sacar a los EUA de la Gran Recesión (y a la economía mundial), a través de una política expansiva de apoyo a la economía (los QE: “facilitación cuantitativa”), incluyendo rescate directo a la General Motors. Sí debería respetarse su **autonomía**, que no significa autarquía frente a las prioridades nacionales.

b) Hacer que la **banca del “subdesarrollo” vuelva a ser “la banca de desarrollo”**. Convertir a estos Bancos en “*Policy Banks*”, como lo definen los chinos, que apoyen las políticas de su sector, elaborando programas, evaluando y creando proyectos detonadores, capacitando una burocracia meritocrática. Nuestros

Bancos eran antes un “semillero” de evaluadores de proyectos, ahora especie casi en extinción. Deben consolidar fideicomisos dispersos en Secretarías de Estado que no deben ser “bancos”, a veces fuentes de desviaciones. NAFINSA, que fue “la joya de la corona”, se dedica ahora primordialmente a dar garantías, factoraje u operaciones de segundo piso con la banca privada. Los niveles de crédito que da esta banca son muy bajos, el crédito total es 4% del PIB; NAFINSA, ella sola daba el 7% en 1970. Otorga el 17% del crédito total bancario; hasta 1988 era el 50%, principalmente orientado a créditos de largo plazo.

- c) **Orientar a la banca comercial y a las Afores, mediante políticas financieras generales para inducir que parte del ahorro de los mexicanos se oriente en complemento de la banca de desarrollo a los objetivos nacionales.** Debe haber una mayor participación en el crédito industrial, agrícola, energía, medio ambiente, infraestructura. No privilegiar, como se hace, el crédito al consumo con márgenes leoninos, que significa apoyo a las utilidades de sus matrices. Cuidar con una supervisión eficaz a una gran proliferación de bancos chicos e instituciones financieras no bancarias de dudosa calidad y alto riesgo. También prestamos mal y poco. El crédito total, a pesar de aumentos recientes, representa alrededor del 30% del PIB, muy por debajo (aproximadamente la tercera parte o menos) de países de desarrollo comparable, como Brasil o Chile.

7° **Las Políticas de Apoyo a los Sectores Económicos Productivos.** Una política industrial moderna en apoyo del mercado interno, debe promover no sólo cadenas productivas “hacia afuera”, sino “hacia adentro”, generando mayor contenido local; productos de mayor valor agregado, incorporando la innovación. Hay que reconocer que sin esta política, México continúa siendo una gran maquiladora o, en forma análoga a lo que ocurrió en el Porfiriato, una “economía de enclave”, con elevados contenidos importados en todo el proceso productivo, más del 50% en la manufactura.

Debemos articular una mejor estructura industrial, más balanceada entre grandes y medianas empresas. Es necesario revisar nuevamente el tema del gran peso de la inversión extranjera en el control de las empresas. ¿Hemos perdido el control de sectores estratégicos? El sector energético: gas y energía eléctrica, energías renovables y medio ambiente deben ser motores del crecimiento industrial. NAFINSA debe ser el “banco de estas políticas”.

**La política industrial debe sustentarse en un sistema educativo moderno, que nos permita acceder a la sociedad del conocimiento,** mediante el desarrollo tecnológico. Agrego un matiz. Más allá de elevar la calidad de la educación básica, debe concentrarse un esfuerzo prioritario en la “**educación técnica**” para capacitar futuros trabajadores y en las profesiones modernas, científicos, ingenieros, etc. (Así lo hizo la India ante la magnitud de la tarea y la limitación de recursos para apoyar la básica). Esta educación debe estar estrechamente vinculada a las demandas de la industria.



8° **La nueva política comercial internacional debe servir como instrumento para contribuir eficazmente al crecimiento.** La política industrial, la comercial y la regional deben ser un triángulo armónico. Un proceso de apertura comercial para ser eficaz requiere “políticas compensatorias” hacia los grupos rezagados o perdedores de la apertura. No se hicieron en México, en 1994; en Inglaterra frente al Brexit y, en Estados Unidos, en los Estados del norte del Medio Oeste (el “Rust Belt”). Se pagaron los costos. Nuestro TLCAN simplemente quedó “cojo”. En cambio, estas políticas se aplicaron exitosamente en la Unión Europea para reducir brechas y rezagos de ingreso entre los miembros, particularmente de Irlanda, Portugal y España.

En todo caso, los avances comerciales se pondrán a dura prueba ante las ineludibles y difíciles negociaciones con el gobierno de Trump. El tema más importante será definir una nueva relación comercial. Si es posible, sustentado en un TLCAN “renegociado”, acorde con el interés nacional. El NADBANK (Banco de Desarrollo de Norte América), debe dejar de ser un “banquito fronterizo” y financiar la infraestructura y los rezagos económicos-sociales de los tres países, como lo hicieron los europeos con sus políticas financieras compensatorias.

Es necesario definir los tiempos por el gran problema de las “incertidumbres” que conlleva. No se ha entendido que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sigue vigente hasta que se concluya su renegociación o se derogue. Por otra parte, si Trump lo deroga, no es el fin del mundo, continúan las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC); los aranceles anteriores no eran altos, son manejables.

Podemos, en todo caso, adoptar (fuera del TLCAN) elementos de una “Política Estratégica de Comercio”, con un “Comercio Administrado Ilustrado”, lo que significa proteccionismo selectivo. Ello, que todo el mundo practica, es anatema para quienes defienden la apertura comercial más extrema y “cándida” del mundo. Es muy discutible la receta que algunos pregonan, responder “a mayor proteccionismo con mayor apertura”.

Ciertamente habrá que diversificar las relaciones económicas y disminuir nuestra dependencia con EUA; pero esto toma tiempo. Requiere ampliar los recursos de BANCOMEXT e integrarle, como antes a PROMEXICO. El financiamiento debe ir vinculado con la promoción. Por ello desapareció el Índice Mexicano de Confianza Económica (IMCE) y se fusionó con BANCOMEXT, que sustentaba los gastos de promoción, sin acudir al presupuesto.

Si el TLCAN entra en problemas debe servir como aliciente para impulsar una política de desarrollo, sustentada en lo que no se hizo a partir de sus inicios en 1994: política industrial, regional, agropecuaria, de innovación, orientada a aprovechar nuestro gran mercado interno. Hay que recordar que las grandes interrupciones comerciales, derivadas de la Segunda Guerra Mundial, nos permitieron dar el gran brinco “industrializador”, con una base económica mucho más débil que la de ahora.

Hay que fortalecer la cooperación económica, social y política con Centroamérica y el Caribe –área estratégica para nosotros-, a través del fortalecimiento de la Agencia Mexicana de Cooperación, que ha tenido muy escasos resultados.

9° **Realizar reformas estructurales sociales de segunda generación. Crear una política de seguridad social integral, particularmente con cobertura universal de salud y pensiones.** Ello requiere avanzar hacia la convergencia de los actuales sistemas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), cuyas instalaciones, a veces se duplican. Integrar y desaparecer el paliativo temporal que fue el Seguro Popular, ahora, con frecuencia, otra “caja chica” de algunos gobernadores. La propia generación de empleo, derivada del crecimiento, propicia el aumento de ingresos y un sistema de salud sustentable. Estas reformas son un buen objetivo para una reforma fiscal, no la recaudación.

Otro tema es fortalecer el papel de las Afores como grandes generadores de ahorro con aumento de cuotas (como lo ha hecho Perú). El sistema actual de pensiones no es sustentable, ¡es una bomba de tiempo!

10° **La reducción de la pobreza y la desigualdad es esencial por razones de ética, pero también para eliminar uno de los mayores obstáculos para el crecimiento, o aprovechar una de sus mayores reservas, o bien, uno de los grandes factores de riesgo social;** por ello, el nuevo desarrollismo es redistributivo e incluyente.

Avances en estos campos sociales deben ser primordialmente resultado de las políticas generales antes enumeradas (crecimiento, empleo, educación, seguridad social), más que un enfoque asistencial, poco eficaz, que genera despilfarro y corrupción, como en los más de mil programas de ataque a la pobreza, las decenas de programas de apoyo al campo, que a

veces son regresivos y consumen muchos recursos y no generan resultados. Deben algunos suprimirse o consolidarse. Sí hay que enfatizar cuatro políticas:

- a) *Mantener algunos programas sociales focalizados, que han probado su eficacia, como Próspera (desde 1997).*
- b) *Una política integral de apoyo al campo, principalmente en zonas de temporal y en las regiones más rezagadas. Reducir nuestras vulnerabilidades en ciertos productos alimenticios básicos, como el maíz. Requiere más crédito y seguros. Por motivos de soberanía, la seguridad alimentaria es fundamental.*
- c) *De acuerdo con una tendencia mundial, examinar la posibilidad de introducir una política de salarios mínimos más efectiva (o sustituir muchos programas dispersos por una renta básica, pero acotada y en forma gradual). Explorar cómo instrumentar un necesario Seguro de Desempleo, que facilite la movilidad laboral.*
- d) *Un programa nacional de apoyo a jóvenes, particularmente los millones que no tienen educación, ni empleo. Roosevelt creó, para combatir la Depresión, la *National Youth Administration* (la Administración Nacional para los jóvenes).*

## Conclusión

No ignoro los enormes obstáculos y resistencias para introducir estas propuestas en el momento actual, es una visión que requiere formar nuevos consensos sociales y políticas, y ejecutarse a lo largo del tiempo. Un nuevo Pacto Desarrollista, como lo ha sugerido el Maestro David Ibarra. Pero, el cambio de modelo de desarrollo, además de las razones apuntadas, cuenta con el acicate de las serias amenazas y retos provenientes del exterior, como fue la Gran Recesión y la Segunda Guerra Mundial. En ese sentido, si las sabemos aprovechar, las amenazas provenientes del gobierno de Trump es a la vez reto y oportunidad de cambio. La tarea principal es fortalecer el Estado y la sociedad mexicana; ejercer un mayor liderazgo con una visión y motivación compartida. No es suficiente invocar el optimismo si no va acompañado de un programa de acciones concretas, amplio y creíble.

Esa fortaleza nacional debe sustentarse en un dinámico crecimiento, generador de empleos, **no** en la estabilidad de precios; en la reindustrialización y la nueva economía de servicios, basada en el mercado doméstico y las exportaciones competitivas, **no** en más tratados de libre comercio, sin resultados; en una mayor inversión en infraestructura, no en el despilfarro del gasto corriente; una reforma de la seguridad social de alcances universales, financiada por una verdadera reforma fiscal, **no** en sistemas asistenciales y clientelares; una banca de desarrollo y comercial, que apoyan a los sectores productivos, **no** una banca que privilegia el consumo y el apoyo a sus matrices; **sí** a una educación de calidad para trabajadores y profesionistas productivos que no tengan que salir a ser vejados en el exterior; **sí** a la autosuficiencia alimentaria y la autosuficiencia energética para superar vulnerabilidades evidentes; **sí** a corregir desigualdades regionales de miseria en el sur-sureste, además de **sí** al freno a la corrupción e implantación de un Estado de derecho. Ello es

lo que nos dará la posibilidad de negociar desde posiciones de fuerza. **“La negociación externa debe basarse en la fortaleza interna”.** Debemos avanzar hacia un verdadero **“Acuerdo de Unidad Nacional”**, sustentado en una plataforma de políticas concretas con objetivos específicos.

Quiero concluir, por último, con una cita del premio nobel, Paul Krugman, que es aplicable a la situación actual de México:

*“En una recesión (o crisis), las reglas usuales de la política económica no se aplican: la virtud se convierte en vicio, la cautela es riesgosa y la prudencia es tontería” y, “Algunas personas dicen que nuestros problemas económicos son estructurales, para lo cual no hay remedios rápidos, pero yo creo que los únicos obstáculos importantes a la prosperidad mundial son las doctrinas obsoletas que atrofian las mentes de los hombres”.*

SOLAMENTE PROPONDRÍA QUE SE ACTUALIZASE EL INICIO DEL ARTÍCULO PUES LA ELECCIÓN YA PASÓ Y SE PODRÍA HACER MAS PRECISO (¿?)

## I. Lo fiscal, la realidad en cifras

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
I. Estancamiento Estabilizador									
1) Bajo crecimiento del PIB (Tasa anual)		4.0	4.0	1.4	2.3	2.6	2.3	2.5	2.0 / 3.0
2) Inflación al alza (tasa anual)				4.0	4.1	2.1	3.4	5.7	3.0
II. Estructura de Ingreso-Gasto Público insuficiente									
A) Baja Recaudación (porcentaje PIB):									
1) Ingresos Públicos (promedio OECD = 38%)		22.5	22.5	23.6	23.1	23.4	24.8	22.7	20.7
2) Ingresos no petroleros		13.9	13.6	15.2	16.0	18.7	20.8	18.8	17.1
3) Ingresos tributarios		8.9	8.4	9.7	10.4	12.9	13.9	13.0	13.7
4) Ingresos Petroleros		8.6	8.9	8.4	7.1	4.6	4.0	3.9	3.7
B) Deficiente Gasto Público (% del PIB) (promedio OECD=42%).		25.0	25.1	25.9	26.2	26.8	27.4	22.8	22.7
1) Gasto Programable									
a) Muy baja inversión pública (cifras IMF) tasa crecimiento anual		-0.5	-4.1	-9.0	-1.3	-5.0	-11.8	-9.0	-10.2
b) Pensiones (porcentaje PIB)		2.7	2.7	2.9	3.0	3.2	3.3	3.4	3.4

## I. Lo fiscal, la realidad en cifras (continuación)

2) Gasto no Programable (% PIB)				5.6	5.8	5.8	6.2	6.3	6.6
Feudalismo Fiscal: Participaciones	3.3	3.2	3.3	3.4	3.4	3.4	3.6	3.6	3.5
III. Estructura Finanzas Públicas Deformada:									
A) Déficit Trad. / Balance Público Presupuestal	-2.4	-2.6	-2.3	-3.1	-3.5	-2.6	-1.3		2.0
1) Déficit primario (porcentaje PIB)	-0.6	-0.6	-0.4	-1.1	-1.2	-0.1	+0.4		+0.9
2) Alto costo financiero (% del PIB)	1.9	2.0	1.9	2.0	2.3	2.5	2.7		2.9
B) Alto Déficit Amplio (porcentaje PIB): Requerimientos financieros del sector Público (RFSP)	3.4	3.8	3.7	4.6	4.1	2.8	-1.4		-2.5
C) Aumento Deuda Pública (% del PIB) Saldo Histórico RFSP	37.5	37.7	40.4	43.1	47.3	50.1	48		47.3



	<b>PEF</b>	<b>\$B5.2</b>
<b>2018 El PEF Resumido</b>	1) Gobierno Central	\$B1.0
	2) Educación / Seguridad	50%
	3) IMSS, ISSSTE, CFE, PEMEX	\$B1.0
	4) Federalismo: Participaciones / Aportaciones	\$B1.5
	5) Pensiones, Costo financiero	\$B1.5

Fuente: SHCP: Documento de Criterios de Política Económica 2017. Cifras

## II. Las deficiencias del crédito bancario

<b>I. Actual distribución del crédito total Banca múltiple y Banca de desarrollo (2016)</b>	
PIB	\$19'244,000 MM
I. Cartera de Crédito	
Banca Múltiple	
Porcentaje del PIB	= 22.5%
II. Cartera de Crédito	
Banca de Desarrollo	
	\$897,776 MM
Porcentaje del PIB	= 4%
III. Crédito Total	
	\$5,236'000,000 MM
Porcentaje PIB	= 27%
IV. Estructura Crédito	
Crédito Banca Desarrollo	17% del total del crédito
Banca Múltiple	83% del total del crédito

Fuente: Comisión Nacional Bancaria: cifras diciembre 2016.

<b>II. Distribución crédito Banca Múltiple</b>		<b>Porcentaje del Total</b>
1. Crédito: (Crédito al consumo igual al crédito total Banca de Desarrollo):	\$895,930	
a) Tarjeta de Crédito	\$356,349	20%
b) Crédito de Nómina	\$218,711	
2. Vivienda	\$687,600	15%
3. Empresas	\$1'980,829	37%
4. Instituciones Financieras	\$190,000	4%
5. Entidades Gubernamentales	\$585,000	11%
Estados y municipios	\$325,000	6%
Otras Entidades Gubernamentales	\$259,000	5%

Fuente: Comisión Nacional Bancaria: cifras diciembre 2016.

<b>III. Distribución del crédito: Banca Múltiple, Banca de Desarrollo en la historia en relación al crédito total</b>		
<b>Año</b>	<b>Banca Múltiple</b>	<b>Banca de Desarrollo</b>
1940	60 %	40 %
1950	53 %	47 %
1955	51 %	49 %
1960	48 %	52 %
1980	56 %	44 %
1985	52 %	48 %
1990	69 %	31 %
2000	70 %	30 %
2005	81 %	19 %
2010	85 %	15 %

## Referencias

- Bresser, L. (enero - abril 2007). El nuevo Desarrollismo y la ortodoxia convencional. *Economía UNAM*.
- Bresser, L. (octubre - diciembre 2017). The Two Forms of Capitalism: Developmentation & Economic Liberalism. *Brazilian Journal of Political Economy*.
- De Long, B. & Cohen, S. (2010). Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy. *Harvard Business Review Press*.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: debunking public vs private sector Myths*. Anthem Press.
- Minns, J. (2006). *The Politics of Developmentalism. The Midas States of Mexico, South Korea and Taiwan*. Palgrave, Mecomillan.
- Moreno-Brid, J. & Ros, J. (2010). *Desarrollo y Crecimiento en la Economía Mexicana. Una Perspectiva*. México, FCE.
- Oropeza, A. (2016). *La Responsabilidad del Porvenir*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Instituto para el Desarrollo Industrial (IDIC).
- Khan, S. & Christiansen, J. (editores). (2011). *The New Developmentalism, Market as Means Rather than Master*. Routledge, London and New York.
- Suárez, F. (2013) *Creceer o no Creceer, del Estancamiento Estabilizador al Nuevo Desarrollo*. Taurus.
- Woo-Cummings, M. (1999). *The Developmental State*. Cornell University Press.

## **La renegociación del TLCAN: desafío y oportunidad para la economía mexicana**

*Juan Carlos Moreno Brid*

El primero de enero de 1994 comenzó a operar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); acuerdo pionero para la facilitación progresiva del comercio y de la inversión extranjera entre México, Estados Unidos de América (EUA) y Canadá. Este acuerdo subregional fue una pieza importante del giro en la estrategia de desarrollo de México, inaugurada a mediados de 1980, enfocada a dejar atrás el proteccionismo y la industrialización liderada por el Estado para en su lugar colocar a la inversión privada y a las exportaciones como motores del crecimiento económico en un marco de apertura comercial y retraimiento de la intervención del sector público en la asignación de factores en la esfera económica.

Hoy, a 25 años de su puesta en marcha, la continuidad del Tratado se ve amenazada por el gobierno de Trump. Lo califica como el peor tratado comercial en la historia de los EUA y lo señala como causa fundamental del déficit comercial de EUA y, con ello, de minar la creación de empleo en ese país (USTR, 2017). Desde los primeros meses de su gobierno obligó a comenzar rondas de renegociación del TLCAN entre sus miembros con el fin de explorar la posibilidad de cambiar diversos de sus aspectos clave sin descartar la posibilidad de cancelar su participación en él.

Amenazar la continuidad del Tratado, elemento jurídico-regulatorio central en las relaciones de comercio y de inversión entre México con sus vecinos del norte por más de dos décadas,

ha traído gran incertidumbre y deterioro al clima de negocios del país lo que ha debilitado la inversión privada. Su debilitamiento, aunado a la contracción sistemática de la formación de capital fijo del sector público –a una tasa media anual del 5% en términos reales– durante el presente sexenio, mina las posibilidades de la economía mexicana de salir de la senda de lento crecimiento en la que se encuentra atrapada de buen tiempo atrás<sup>1</sup>.

Esta encrucijada vuelve indispensable conocer cuales han sido los efectos –favorables y desfavorables– del TLCAN en la economía mexicana para identificar con mayor o menor precisión los posibles impactos en ella de los cambios que podrían esperarse en el Tratado, con base en lo que se presupone de las rondas de renegociación. Tal identificación se requiere para diseñar políticas económicas y sociales que, además de mitigar riesgos y efectos adversos de corto y mediano plazo de las modificaciones o eventual cancelación del Tratado, contribuyan a remover obstáculos estructurales que impiden una expansión elevada y sostenida de la actividad productiva y el empleo en México. Después de todo, en estos ya casi 25 años de operación del TLCAN, la economía nacional se encuentra atrapada en una senda de muy lento crecimiento, con un rezago cada vez mayor de su PIB per cápita frente al de EUA, una aguda incidencia de la pobreza de México e, íntimamente ligado a este decepcionante desempeño, una desigualdad y escasa movilidad social lacerantes; desempeño que tarde que temprano atentará contra la estabilidad política y social.

Precisar la magnitud de los diversos efectos del TLCAN en la economía mexicana es un empeño que tiene desafíos

---

1 Además de por el cuestionado futuro del TLCAN, el panorama de la inversión en la economía mexicana se ve enturbiado este año por las presiones de Trump sobre las compañías transnacionales para que cancelen los proyectos de construcción o de ampliación de plantas productivas en nuestro país, la reciente aprobación de una reforma tributaria en los EUA que reduce significativamente la tasa impositiva a las utilidades corporativas, el alza de tasas de interés en los mercados mundiales por la normalización de la política monetaria y, adicionalmente, por la incertidumbre inherente a todo año de elección presidencial en el país.

metodológicos significativos. De hecho, como se aprecia en las centenas de trabajos publicados, entre libros, artículos y reportes especializados sobre el tema, las formas de abordar dichos desafíos -independientemente de la corriente analítica que se adopte- explican en una medida importante la divergencia de conclusiones. El primero de estos desafíos es que la instrumentación del TLCAN, como la de toda reforma económica mayúscula, genera efectos de muy diversa magnitud, dirección e índole –favorables o adversos– sobre los diferentes agentes económicos, trabajadores y empresarios, así como sobre las variadas regiones y gama de actividades productivas. Más aun, la identificación de “ganadores y perdedores” por dichos efectos dista de ser inmediata, pues es contingente tanto en espacios geográficos específicos como en horizontes temporales de análisis. Por ejemplo, los efectos sobre los trabajadores en las varias actividades no necesariamente son los mismos en el norte del país que en el sur, ni tampoco sus impactos de corto plazo no necesariamente son iguales a los mediano y largo.

En segundo lugar, la instrumentación de una reforma económica de envergadura, y máxime si implica un giro sustancial en la relación Estado-Mercado como el TLCAN, se da en asociación a reformas adicionales en múltiples campos de la política pública en el marco de un giro de la agenda de desarrollo. Con ello, diferenciar los efectos específicos del TLCAN de los de otras reformas es complicado. ¿En qué medida la resurgida dinámica de la IED al país y el notable impulso exportador manufacturero de las últimas décadas México responde: *i*) al TLACN, *ii*) a la evolución del tipo de cambio real, *iii*) al deterioro del mercado interno o *iv*) a otros factores como el giro en la política industrial para priorizar medidas de corte horizontal y actividades más bien de tipo maquilador?

Finalmente, el tercer desafío metodológico es que la evaluación de los efectos de una reforma económica mayúscula debe hacerse tomando para comparación un escenario base alternativo

macro plausible, imaginado o modelado en consideración a combinaciones de políticas que podrían implementarse en vez del TLCAN original.

Tomando en cuenta los desafíos anteriores, para evaluar el TLCAN consideramos tres escenarios alternativos (*counterfactuals*) imaginables. El primero es la continuación y profundización del proceso de apertura comercial y financiera de manera unilateral en la que se embarcó México desde mediados de los 1980s; pero sin TLCAN. Comparado con dicho escenario de liberalización unilateral, el TLCAN sin duda ha traído beneficios netos en tanto comprende garantías de largo plazo de contar con un acceso preferencial para las exportaciones a los mercados de EUA y de Canadá. La provisión de estas garantías de largo plazo, sin duda, ha ayudado a detonar el auge de la IED a México.

El segundo escenario es la concertación de un TLCAN diferente, enmarcado en un proceso más profundo de integración subregional al estilo del seguido por la Unión Europea (UE); es decir un acuerdo de integración que fuese más allá de la liberalización de los flujos de comercio y de capitales. En comparación con el puesto en marcha en 1994, un tratado comercial de esta naturaleza habría seguramente traído mayores beneficios al desarrollo económico y social de México, y quizá de EUA y Canadá, al fincarse en el firme compromiso de los tres países de aportar recursos fiscales o financieros comunes para, por una parte, impulsar las regiones más rezagadas de cada país con escasas posibilidades de beneficiarse de la apertura y, por otra, para dar una compensación efectiva a las zonas o grupos “perdedores” es decir que pudiesen verse adversamente afectadas por el cambio. El beneficio para los trabajadores mexicanos hubiera sido aun mayor bajo este escenario –aunque es objeto de intenso debate cual hubiera sido el impacto sobre los trabajadores de EUA y Canadá– si el acuerdo contemplase un grado mucho mayor de movilidad legal del trabajo entre los países firmantes, como se instrumentó en la UE (Zufiaur, 2012).

Un tercer escenario alternativo, imaginable para fines de evaluación, es un tratado comercial similar al TLCAN original pero complementado con una agenda nacional de desarrollo diferente en cuanto a tener un papel mucho más activo del Estado en la economía, inspirada en el rol que ha tenido en el Este asiático. En este escenario se concibe una operación del TLCAN en líneas similares a las originales, pero comprometida a reducir selectivamente la protección del mercado interno y, a la vez, a promover activamente las exportaciones. En otras palabras, esta opción de rediseño del Tratado sería continuar con la apertura externa comercial, pero con intervención selectiva del Estado mediante una política de desarrollo productivo para robustecer la innovación y la generación de valor agregado interno junto con programa urgente de modernización y ampliación de la inversión pública en infraestructura a nivel nacional si bien con énfasis en las regiones atrasadas.

Tres instrumentos serían indispensables en este empeño: *i*) una política industrial activa, *ii*) una política monetaria orientada a evitar una tendencia de largo plazo a la sobreapreciación del tipo de cambio real, y *iii*) una reforma fiscal profunda que cubra tanto la racionalización y ejecución más transparente y eficiente del gasto público (corriente y de inversión) como el fortalecimiento de la captación de ingresos a fin de ampliar la base, robustecer la capacidad de intervención contracíclica, abatir la desigualdad; en síntesis, para contar con los recursos suficientes para una nueva agenda de desarrollo que garantice la satisfacción de los derechos económicos y sociales de la población mexicana en el marco de un Estado de bienestar. Esta reforma fiscal, por cierto, es necesaria tanto en el segundo modelo arriba descrito como en el contexto actual. Tal opción de Tratado hubiera sido mucho más favorable al desarrollo económico del país que el escenario inercial de liberalización financiera y comercial unilateral y también que el TLCAN tal y como fue negociado y puesto en marcha en 1994. Queda menos claro si sus ventajas relativas



hubieran superado los de la segunda opción arriba descrita.

Estamos convencidos que a principios de la década de 1990, las diversas opciones de Tratado subregional arriba descritas eran política e institucionalmente muy poco viables. En efecto, en los hechos, para cuando el TLCAN se lanzó, la ideología y instrumentación de la agenda neoliberal estaba firmemente enraizada en el país tanto para abrir los mercados internos unilateralmente como para achicar la intervención estatal en la esfera económica incluyendo la eliminación de la política industrial con la excepción de la asociada a la promoción de la actividad maquiladora. Asimismo, por la parte de EUA jamás se contempló como opción realista potenciar el TLCAN hacia un acuerdo fiscal subregional para promover el desarrollo de infraestructura en zonas rezagadas o para expandir la movilidad laboral no calificada.

En consecuencia, para fines de identificar los efectos macro del Tratado –y con ello señalar algunos de los costes de su posible cancelación y diseñar políticas para aminorarlos– la comparación relevante del TLCAN en vigencia es con el escenario dado por la trayectoria inercial de apertura comercial unilateral de México. En contraste a dicho escenario inercial, el TLCAN fue un elemento para impulsar las importaciones y sobre todo para orientar más la economía mexicana hacia las exportaciones manufactureras, al ofrecer un marco regulatorio y legal concertado trilateralmente con un horizonte temporal de largo que, además de prácticamente eliminar los aranceles y cuotas a la importación a EUA, garantizó un acceso preferencial al mercado norteamericano de los bienes y servicios producidos en el país con un contenido subregional predeterminado. Con este marco regulatorio se eliminaron, además de la trabas comerciales, numerosas restricciones tanto sobre los flujos de IED como sobre la participación extranjera en el capital de diversas actividades productivas. Así el TLCAN potenció la ventaja comparativa del país para constituirse en una plataforma de manufactura y sobre todo ensamble de productos

para exportación a EUA y, también, a Canadá.

Para tener una mejor idea de la apertura en materia comercial que acompañaron a la puesta en marcha del TLCAN, cabe mencionar que para el 2003, menos de diez años después de su lanzamiento “la vasta mayoría de barreras artificiales a los flujos de comercio y de inversión en tre México y los EUA se habían desmantelado. En 2001 el 87% de todas las exportaciones de México a los EUA entraron libres de aranceles. El arancel promedio en el monto restante fue de 1.4%. Para ese año el arancel promedio sobre las importaciones provenientes de México fue de 1.3% frente a 12% en 1993”<sup>2</sup>. No está demás notar que este 12% de arancel medio era mucho mayor diez años atrás, cuando comenzó a tomar forma rápida y decididamente el desmantelamiento del proteccionismo comercial del país.

En este sentido, concordamos en que el TLCAN ha sido benéfico a México frente al escenario alternativo inercial de una mera profundización de la liberalización comercial y financiera. unilateral. Sin embargo, coincidimos con la valoración del CBO (2003) de que el beneficio del TLCAN en materia comercial fue de un orden muy menor en comparación con la dinámica ascendente que ya se venía observando en las exportaciones mexicanas desde al menos una década atrás.

Por otra parte, hoy a casi 25 años de su lanzamiento, la magnitud de los beneficios del TLCAN para el dinamismo de la producción y del empleo en la economía de México distaron de arrojar un impulso significativo. En efecto, a pesar del notable auge del comercio internacional en estas décadas, reflejado en el alza de más de 20 puntos de la participación de las exportaciones en el PIB y en su recomposición radical a favor de las manufacturas, la actividad de la economía mexicana continua sumiéndose cada vez más en una trampa de muy lento crecimiento. De hecho, la brecha frente a los EUA en cuanto al

---

2 Ver CBO (2003).

PIB per cápita medido en una moneda común es más amplia hoy que en 1994 a pesar del auge exportador.

Buena parte de este fracaso de éxito en la búsqueda de una expansión liderada por las exportaciones (*export-led growth*) se debe a las falencias y limitaciones de la agenda neoliberal que se adoptó, en la cual el TLCAN por sí mismo fue una mera pieza. Este fracaso se manifiesta más agudamente en el débil impulso que ha acusado la inversión privada, insuficiente para compensar la pobre trayectoria relativa e incluso contracción absoluta de la inversión pública.

El mal desempeño de la inversión ha minado y continúa minando el ritmo de crecimiento potencial de la economía del país por dos razones: *i*) el deterioro que conlleva en la infraestructura y *ii*) el rezago en la modernización y ampliación de la plata productiva y equipo de fabricación. Con tal rémora a la transformación del aparato productivo, la economía nacional fincó cada vez más su ventaja comparativa en bajos salarios en vez de en la capacidad de innovación, el alza de la productividad y de la generación de valor agregado. Así, en conjunto, se hizo cada vez más difícil avanzar en la disminución de la pobreza y de la vulnerabilidad; por demás preocupante dado el contexto de aguda desigualdad y escasa movilidad socioeconómica de la población mexicana.

En los hechos, la evolución, en su conjunto, de la economía mexicana desde la puesta en marcha del TLCAN dista mucho de satisfacer las expectativas que sus promotores originales más importantes ayudaron a difundir en sus inicios en lo que se refiere a la promoción del desarrollo. Véanse, como ilustración de este divorcio entre lo esperado y lo real, las declaraciones siguientes del, entonces Presidente, Carlos Salinas de Gortari (1993).

“ El Tratado significa más empleo y mejor pagado para los mexicanos... es así, porque vendrán más capitales, más inversión... En palabras sencillas, podremos crecer más rápido y entonces concentrar mejor nuestra atención para beneficiar a quienes menos

tienen. ...El objetivo es que los beneficios del Tratado lleguen a todas las regiones del país y a todos los sectores productivos; es decir, a todas las familias...”. “...En palabras sencillas, podremos crecer más rápido y entonces concentrar mejor nuestra atención para beneficiar a quienes menos tienen.”

O bien:

“El TLCAN era un candado [institucional] para impedir a posteriores gobiernos [en México] revertir el proceso de apertura económica, privatización y desregulación jurídica; [pues ello, les implicaría]...entrar en conflicto de intereses con EUA”<sup>3</sup>.

Contrástese ello con la declaración relativamente reciente de Jaime Serra, ex secretario de Comercio, sobre los logros del TLCAN que refleja cómo se diluyó su entusiasmo por éste como palanca del desarrollo nacional:

“...El principal efecto [del TLCAN] sobre la economía de México puede resumirse en la eliminación de la distorsión del precio relativo entre bienes exportables e importables...”

Colocar tal modificación de precios relativos como su mayor logro. ¡Qué lejos está de discursos iniciales del gobierno de ese entonces que presentaban al TLCAN como el pivote para lograr mucho mayor crecimiento económico, eficiencia y mejora de salarios reales, y abatimiento de la desigualdad y la pobreza. Curiosamente el mismo Serra, al reflexionar sobre el potencial actual del comercio subregional coloca al TLCAN como base para una nueva agenda de competitividad:

“el TLCAN debe ser la plataforma a partir de la cual se establezcan políticas públicas regionales que estimulen la competitividad de la región norteamericana y, por tanto, se genere un mayor crecimiento de nuestras respectivas economías y un mayor y más equitativo desarrollo de los países de América del Norte.”

---

3 Nadie adivinaría en ese entonces que sería un Presidente de EUA quien generaría la primera amenaza seria a la continuidad del TLCAN y, de hecho, al régimen mundial de apertura comercial de la OMC.

El marco actual adverso a la continuación del TLCAN, por la insistencia del gobierno de Trump en imprimirle elementos que favorezcan más a EUA, complica mucho el panorama de las renegociaciones en cuanto a su efecto en el desarrollo económico y social de nuestro país. En este contexto, consideramos uno de los dos siguientes desenlaces como probables.

El primero es el eventual fracaso de las negociaciones, no antes del inicio del segundo semestre del 2018, esencialmente por una cancelación unilateral por los EUA. Ello implicaría en principio que el comercio internacional de México con la subregión pasaría a estar regido por las normas de la Organización Mundial del Comercio, aunque sujeto a presiones proteccionistas del gobierno de Trump en mercados seleccionados. Aún en este escenario no se esperaría que México de marcha atrás en su proceso de liberalización comercial unilateral.

El *impacto* de dicho fin del TLCAN nos parece mucho menos costoso de lo que puede *a priori* creerse. En primer lugar, su efecto adverso puede ser parcialmente compensado por la depreciación resultante del peso mexicano que más que compensaría la muy acotada alza de aranceles que las exportaciones mexicanas van a enfrentarían en los EUA. En segundo lugar, el fin del TLCAN y como lo conocemos, daría margen a una mayor libertad de acción de la política económica mexicana, al volver al escenario reglamentario de la OMC, no sólo en el terreno comercial sino también el de políticas de desarrollo productivo. Ambos efectos bien pueden lograr que el déficit comercial entre México y EUA –que tanto preocupa al presidente Trump– se eleve aun más. Sin embargo, esta perspectiva corre el riesgo de ser demasiado optimista en tanto que a las declaraciones crecientemente agresivas contra el TLCAN, en marzo de 2018 Trump declaró la intención de imponer aranceles considerables a la importación de acero y aluminio en su país. Ratificó su desdén por el riesgo de los efectos negativos de con ello comenzar –por primera vez desde 1930– un proceso de “guerras” proteccionistas;

desechando declaraciones del Secretario de la OMC en torno al peligro de provocar una recesión mundial.

El segundo escenario es una conclusión de las renegociaciones, considerada por los actores –al menos en público– como satisfactoria, sin cambios de fondo en puntos que para México han resultado más controvertidos e incluso declarados inaceptables. Entre ellos, cabe señalar los siguientes: *i*) requisito de contenido nacional de EUA más allá del contenido subregional, *ii*) imposición de una cláusula de “ocaso” a los cinco años que obliga a la renegociación desde casi cero cada cinco años, *iii*) elevación de los salarios mínimos en México, gradual, hasta equipararlos con los de EUA y Canadá, *iv*) imposición de mecanismos estacionales de protección a la importación de productos agropecuarios de México, sujetos a la disponibilidad de oferta local en EUA, y posiblemente *v*) cambios en los mecanismos de solución de controversias. Creemos que en los demás aspectos, objeto de las renegociaciones, los cambios, que en principio se han puesto sobre la mesa, pueden ser negociables para el país.

Este escenario de renegociación concertada, independientemente de que sea o no publicitado como un éxito por los tres gobiernos, sería en gran medida la continuación del *status quo* de la integración comercial y financiera subregional tal y como la conocemos. Vista así, probablemente no provocaría sobresaltos en los mercados de capitales y cambiarios relevantes. Sin embargo, tal desenlace representaría a la vez una oportunidad perdida para replantear una revisión del TLCAN con una visión progresista en la línea de los escenarios alternativos arriba descritos; mismos que traerían mayores beneficios a la población de las tres economías involucradas. Como señalamos recientemente, (Ver Blecker, Moreno-Brid & Salat, 2017), la revisión del TLCAN en principio –en otro contexto político– bien podría hacerse desde una visión cooperativa amable a las tres economías con el objetivo de: *i*) robustecer la capacidad

competitiva y de innovación de la subregión vista de manera integral frente a China y las otras economías asiáticas, *ii*) mejorar las condiciones laborales y de salarios de los trabajadores de las tres economías para ir cerrando tanto las brechas de bienestar entre ellos, como la caída en sus participaciones en los ingresos nacionales respectivas y *iii*) avanzar hacia a la construcción de un pacto fiscal subregional para modernizar la infraestructura de las áreas marginadas de la subregión, promover una distribución más igualitaria del ingreso, abatir la evasión tributaria, y cancelar de una vez por todas la competencia por atraer IED mediante subvenciones fiscales en detrimento del erario de los tres países.

El *impasse* que la administración Trump ha puesto a la operación del TLCAN tal y como lo conocemos y el riesgo adicional que ha introducido en torno al inicio de medidas cada vez proteccionistas y guerras comerciales han venido a mostrar el fracaso de la agenda de desarrollo neoliberal seguida por el gobierno de México en busca de un crecimiento liderado por las exportaciones apoyado en la apertura comercial, el abandono de la política industrial y el retiro del Estado de la esfera económica.

El contexto de larga data de lento crecimiento de la economía mexicana, aguda desigualdad y pobreza revela la urgencia de una nueva agenda de desarrollo, con diferentes políticas y bases de sustento político que tenga como prioridades por una parte abatir la desigualdad para escapar de la trampa de lento crecimiento y reducir las vulnerabilidades sociales y por otra, impulsar la transformación de la estructura productiva nacional con base en una firme política de desarrollo productivo y el impulso acompasado de la inversión privada y de la pública.

Sería deseable, por no decir crucial, que EUA revierta la tendencia al nacionalismo, xenofobia y proteccionismo que se ha fomentado con el gobierno de Trump. Como hemos señalado, urge retornar a un enfoque de cooperación subregional para generar un marco propicio hacia la convergencia en América del Norte e implementar políticas sociales y económicas internas

más progresistas. La renegociación del TLCAN puede jugar un papel en ello, siempre que se haga con una visión solidaria y cooperativa entre los tres firmantes. Hoy por hoy, sin embargo, vemos muy difícil que cambie la presión actual de EUA a la revisión del Tratado, miope en tanto se pretende justificar con un nacionalismo excluyente y una interpretación ignorante de los determinantes de los balances comerciales que bien puede acabar con su clausura intempestiva. Ello sería un paso atrás en la complicada tarea o aspiración por hacer que la integración de América del Norte avance en beneficio de los ciudadanos de EUA, de México y de Canadá. Este paso atrás, no deseable sobra decir, debe estar contemplado en la abanico de escenarios que deberá tomar muy en cuenta quien gane las elecciones presidenciales en México en el 2018 en su análisis de posibilidades, requisitos y consensos o acuerdos políticos que posibiliten poner en marcha la nueva agenda de desarrollo.



## Referencias

- Blecker, R. A. & Esquivel, G. (2013). Trade and the development gap. En A. Selee & P. Smith, (eds). *Mexico and the United States: The Politics of Partnership*. Boulder. Colorado: Lynne Rienner, pp. 83-110.
- Blecker, R., Moreno-Brid, J. C. & Salat, I. (2017). Trumping the NAFTA renegotiation: an alternative framework for Mexican-US cooperation and economic convergence. *Real-World Economics Review*, (82).
- CEESP. (2017). *En camino a la renegociación del TLCAN. Análisis Económico Ejecutivo*, 24 Julio, p. 6.
- Centro de Estudios Internacionales: Análisis e Investigación. (2017). *Nota de Coyuntura: Segunda Ronda de Negociaciones del Proceso de Modernización del TLCAN*, México: Senado de la República LXIII Legislatura.
- Centro de Estudios Internacionales: Análisis e Investigación. (2017). *Nota de Coyuntura: Tercera Ronda de Negociaciones del Proceso de Modernización del TLCAN; avances y desafíos en el proceso*, México: Senado de la República LXIII Legislatura.
- Centro de Estudios Internacionales: Análisis e Investigación. (2017). *Nota de coyuntura: Cuarta Ronda de Negociaciones del TLCAN; avances y desafíos en el proceso*, México: Senado de la República LXIII Legislatura.
- Centro de Estudios Internacionales: Análisis e Investigación. (2017). *Nota de Coyuntura: Sexta Ronda de Negociaciones del Proceso de Modernización del TLCAN*, México: Senado de la República LXIII Legislatura.
- Congressional Budget Office. (2003). *The effects of NAFTA on US-Mexican Trade and GDP*.
- Cordera, R. et.al. (2017). *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*. UNAM-FCE.

- CNN Expansión. (2017). *Termina la ronda 1 para la renegociación del TLCAN*. 20 Agosto.
- El Economista. (2017). *Ronda 2 del TLCAN acaba en México con coincidencias pero sin acuerdos*. 5 Septiembre.
- González, M. L. (19 de febrero de 2018). *México espera una “muy difícil” 7ª ronda de renegociación del TLCAN*. El Financiero.
- McBride, J. & Aly, M. (2017). *NAFTA's Economic Impact*, New York: Council on Foreign Relations.
- Moreno-Brid, J. C. & Ros, J. (2010). *Política social, pobreza y desigualdad*. En: *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 274-292.
- Mulrone, B. (2014, January 14). *A retrospect of Canada's Landmark Free Trade Agreement 20 Years Later*.
- Puchet, M. & Punzo, L. (eds.). (2011). *Mexico Beyond NAFTA: Perspectives for the European Debate*. New York: Routledge Studies in Development Economics.
- Rao, P. (2017). *Qué está en juego con la renegociación del TLCAN*. The New York Times, 5 Septiembre.
- Ruiz, P. (2017). Donald Trump, NAFTA and Mexico. *Voices of Mexico, Issue (103)* 19-23.
- Salinas de Gortari, C. (1992). *Discurso con motivo de la culminación del TLC: Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá* [Entrevista] (12 Agosto 1992).
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). (1993). *Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. [En línea]. Disponible en: <https://go.gl/45b7e5>
- Serra Puche, J. (2015). *El TLC y la formación de una región: un ensayo desde la perspectiva mexicana*. 1ª edición ed. México: Fondo de Cultura Económica.

- Swanson, A. & E. Malkin (21 de noviembre de 2017). *La renegociación del TLCAN está en un punto muerto*. The New York Times.
- Unión Europea. (2012). *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*, Diario Oficial de la Unión Europea, C 326/13, octubre 26.
- USTR. (2017). *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*, Washington, D.C.: Executive Office of the President.
- Zufiaur, J.M. (2006). La movilidad geográfica del empleo en la Unión Europea: Hacia un mercado europeo de trabajo. *Claridad*, Otoño, pp 40-61.

## Rescate del petróleo, rescate de la Nación

*Cuaubtémoc Cárdenas.*

### Una industria en desmantelamiento

Desde principios de la década de 1980 se impuso en México el modelo de desarrollo neoliberal, entreguista en lo político y económico, y excluyente en lo social. Desde entonces, los gobiernos de la República han encabezado el desmantelamiento consciente y sistemático de la industria petrolera nacional, así como la entrega de los recursos energéticos de la nación para beneficio preferente del interés privado. Esta entrega culmina con la contrarreforma energética impuesta por las mayorías legislativas en 2013 y con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resolvió, de la forma más absurda y artificiosa<sup>1</sup>, que la consulta sobre las reformas a los artículos 27, 25 y 28 constitucionales era una cuestión eminentemente fiscal, de impuestos concretamente, lo que excluía el tema de ser consultado e impidió finalmente llevarla a cabo, arrebatándose así a la Nación el dominio y la propiedad originaria de los hidrocarburos y, paradójicamente, haciendo perder también la legitimidad que este gobierno podía haber tenido para conducir en orden la articulación del nuevo modelo energético que está pretendiendo instrumentar.

---

1 De acuerdo al dictamen propuesto por la ministra Olga Sánchez Cordero y que aprobó el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de octubre de 2014.

Al no contar con legitimidad política y moral, el gobierno se precipitó, sin conocimiento, preparación institucional y la planeación necesarias, a instrumentar un gigantesco proceso de desmantelamiento de instituciones que el país tardó en construir 80 años, destruyendo sistemas, conocimientos adquiridos por cuadros profesionales que han sido despedidos o ignorados y servicios públicos que el país tardará mucho tiempo en recuperar. Pero que con toda seguridad, la sociedad mexicana volverá a crear. Porque lo que no acaban de entender aquellos que han impuesto la mal llamada reforma energética, es que el país requiere para el beneficio social y el crecimiento económico que pueden derivarse del aprovechamiento de sus vastos recursos energéticos, de empresas estatales sólidas, que garanticen, justamente, que la renta y el provecho de esos recursos no sean acumulados en pocas manos ni vayan mayoritariamente para el exterior, sino que se utilicen en el fomento de la industrialización y el desarrollo general y se distribuyan equitativamente para beneficio del conjunto de los mexicanos.

Desde el inicio del gobierno actual, cuando se reiteró la intención de intensificar la privatización de las industrias petrolera y eléctrica, señalamos que además de constituir un robo a la Nación, la reforma oficial sería inviable por precipitada y porque las condiciones sociales y económicas del país no permitirían su asimilación armónica.

Aspecto central de las políticas energéticas de los gobiernos neoliberales, ha sido la vulneración presupuestal y la corrupción en Petróleos mexicanos (PEMEX) y en la Comisión Federal de Electricidad (CFE), con una erosión de recursos que no han llegado a mantenimiento, causa de innumerables accidentes; al incremento de la capacidad de refinación, por ello el aumento cada vez mayor de las importaciones de combustibles; a la no instalación de sistemas avanzados de control de los flujos en poliductos, de ahí el fenómeno del robo masivo de combustible en ductos, llamado corrientemente *huachicol*, y su constante incremento, etc.

Los resultados de esas políticas están a la vista: la extracción petrolera declina ante la incapacidad operativa de PEMEX para detenerla: de 3.4 millones de barriles diarios que alcanzó en 2003, en 2017 la extracción no rebasó los 2 millones; la reserva probada actual, de mantenerse los ritmos de extracción, alcanzará para no más de seis años, lo que pone en alto riesgo la seguridad energética del país; se importa el 70 % de las gasolinas, mientras las refinerías mantienen la mayor parte de su capacidad ociosa por mantenimientos insuficientes o mal programados y aumentan los accidentes de gran magnitud, como los registrados en 2016 en Salamanca y Minatitlán.

Las familias mexicanas dependen de la importación de gas licuado del petróleo (LP) y también se importan grandes cantidades de productos petroquímicos. En materia de generación de energía eléctrica, la CFE dejó de construir nueva capacidad y cedió esta actividad a particulares; se concesionan los recursos geotérmicos y no existe una política precisa para la transición energética, que incorpore de manera ordenada y suficiente fuentes renovables que contribuyan a evitar el calentamiento global.

La lista de errores e insuficiencias de la política energética gubernamental con facilidad podría extenderse, así como aquella de los escándalos de corrupción que alcanzan el más alto nivel gubernamental, como son los casos del PEMEXGATE y recientemente el de *Odebrecht*, abierto por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América (EUA) en diciembre del 2016.

El 30 de noviembre de 2017 el gobierno liberalizó los precios de las gasolinas, por lo que han desaparecido los precios máximos administrados y cada expendededor ofrece combustibles al precio que considera conveniente. Esta nueva circunstancia ha producido nuevos incrementos en los precios e incluso especulación con un producto de primera importancia para la economía de las familias y de las empresas mexicanas. El propio

Banco de México atribuyó el descontrol de la inflación, el mayor de los últimos 17 años, al crecimiento de los precios de los combustibles.

Después del rechazo unánime a los aumentos a los precios de las gasolinas, que se registró en todo el país desde el inicio de 2017, el gobierno intentó paliar el descontento social con una campaña de propaganda donde atribuyó tales aumentos a la imposibilidad presupuestal de mantener un supuesto subsidio al consumo de estos productos. El gobierno miente, pues no existe ningún subsidio, ya que no aparece nada como tal en el presupuesto de egresos de la Federación; por el contrario, lo que sí existe, es un incremento escandaloso a los impuestos que cobra a cada consumidor de gasolina y que en 2017 superó los 300 mil millones de pesos.

La liberación del mercado de gasolinas representa un negocio de más de 32 mil millones de dólares al año, que buscan aprovechar múltiples empresas extranjeras que quieren venir a México no a bajar los precios, sino a tratar de aumentar cada vez más sus ganancias. En diferentes sectores se ha expresado un enérgico rechazo a esta medida, que afecta un servicio público fundamental para la movilidad, la economía y el bienestar social.

El 21 de diciembre de 2017, la Comisión Nacional de Hidrocarburos asignó, de manera directa, sin licitación, a la empresa internacional Trafigura<sup>2</sup>, un contrato con vigencia de tres años, para comercializar el petróleo crudo del Estado mexicano a partir del 1 de enero de 2018. Esta medida no sólo será un gravísimo error y una concesión privilegiada, sino que entraña además, una cesión de soberanía del Estado sobre un recurso estratégico, tanto por su valor económico, como, sobre todo, por su relevancia política y social.

---

2 Segundo comercializador independiente mundial que lo hará a un precio de 0.18 dólares por barril. <https://www.gob.mx/cnh/prensa/comunicado-de-prensa-048-emitido-por-cnh>. No debe perderse de vista que esta empresa ha sido señalada en casos graves de corrupción: Irak 2001 "Alimentos por petróleo"; Costa de Marfil 2006, contaminación. <https://en.wikipedia.org/wiki/Trafigura>.

Otro tanto está ocurriendo con el tipo de asociaciones a las que está siendo sometido PEMEX, sobre todo para la explotación de yacimientos transfronterizos o limítrofes con la frontera estadounidense, como es el caso del campo Trión. En esos casos se debe garantizar la predominancia de PEMEX. En el caso concreto de esa región es claro que, por la cercanía con la infraestructura de ductos y transformación industrial ya instalados en la costa texana, los hidrocarburos que se extraigan no tocarán suelo mexicano sino irán a parar inmediatamente al país vecino, con los riesgos para nuestra economía y la de mismo PEMEX, por los obstáculos que puedan ponerse para un control efectivo por la parte mexicana de los volúmenes transportados en esas redes.

### **Cesión de reservas, territorio y soberanía**

Hoy las consecuencias de la contrarreforma están a la vista: las licitaciones iniciales para extracción de hidrocarburos fueron desairadas por las grandes petroleras, pero el gobierno fue pronto quebrado por los intereses privados en su postura inicial, conducido entonces a malbaratar los yacimientos nacionales y a extender los plazos para recibir inversiones. De 2014 a 2017 el gobierno ha realizado licitaciones de exploración y explotación de hidrocarburos mediante las cuales ha entregado 23 bloques en el Golfo de México, que abarcan una superficie de 25 518 km<sup>2</sup>. En las primeras rondas de licitación participaron empresas pequeñas y medianas; en las rondas 1.4 y 2.1 participaron ya las grandes petroleras, como *China National Offshore Oil Corporation*, *Total*, *ExxonMobil*, *Chevron*, *Statoil*, *BP*, *Lukoil International Upstream Holding* y *Shell*, (Rodríguez, 2017) lo que muestra, entre otras cosas, que estas empresas confían en que el gobierno mexicano es lo suficientemente estable y que habrá continuidad en sus políticas entreguistas para garantizar que las condiciones en las que se entregan esos recursos no van a revertirse.



En las licitaciones anteriores está incluida la del campo Trion, en aguas profundas, al que se estima un potencial de 500 millones de barriles, en un área de 1 284 km<sup>2</sup>. En este caso se asoció a PEMEX con la compañía australiana BHP Billiton, quedando el socio mexicano como pasivo y minoritario, pues “la contabilidad y administración general del proyecto la llevarán los australianos, recibiendo PEMEX lo que estos quieran darle” (Rodríguez, 2017).

El Programa Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos 2015-2019 prevé licitar 231 áreas, con una superficie de 165 218 km<sup>2</sup>, con lo que se llegará a tener concesionada una superficie de 200 mil km<sup>2</sup>, la cuarta parte de la superficie mexicana del Golfo de México. Esta extensa superficie, más las cuencas del sureste en sus porciones de aguas someras y terrestre, se estima alberga una reserva de 42 mil millones de barriles, el 80% del total nacional. Además de las zonas consideradas en el Plan Quinquenal, en la licitación 2.4 se prevé incluir 4 mil km<sup>2</sup> frente a las costas yucatecas, en aguas profundas (Rodríguez, 2017).

Todos y cada uno de esos contratos son problemas para el futuro porque, quiérase o no, la Nación habrá de recuperar lo que le pertenece. El rechazo a la privatización ya mostró su magnitud al inicio de 2017, con las protestas en todo el país en contra del llamado gasolinazo, fruto inocultable de la contrarreforma energética de la administración.

Los contratos adjudicados por el gobierno a empresas privadas, barril por barril, no aportarán más allá del 14 o 16% de beneficios al Estado, muy alejados del 70% que ha venido aportando PEMEX en ingresos fiscales; ni contribuirán al impulso que la empresa estatal ha dado a la industrialización y al desarrollo social del país en sus 80 años de existencia.

En esa circunstancia las licitaciones deben ser detenidas; no hay razón válida para que el gobierno siga entregando el presente y comprometiendo el futuro del país.

Coincidentemente, la opinión pública ha conocido anuncios de empresas que desisten de su interés invertir por falta de confianza y “pifias” en los procesos de privatización de los servicios de ductos, mientras el gobierno a hurtadillas ha aducido, con descaro, que con ello paga su curva de aprendizaje.

### **La frontera marítima**

El 10 de octubre de 2017 el Ejecutivo hizo llegar al Senado los textos de dos tratados, uno, con el gobierno de EUA, sobre la delimitación de la frontera marítima en la región oriental del Golfo de México; el otro, con la República de Cuba, referente a la delimitación de la plataforma continental en el polígono oriental del Golfo de México, más allá de las 200 millas náuticas. En los casos de ambas remisiones, éstas se hicieron sólo mediante copias certificadas, al señalar puntualmente el Ejecutivo que en esos casos no era aplicable lo dispuesto por la Ley sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica. En ambos tratados se hace referencia explícita a “la posible existencia de yacimientos de petróleo y gas natural”, lo que se contradice con la indicación de no aplicabilidad de la ley antes mencionada, pues si se trata, entre otras cuestiones, de territorios submarinos con potencial petrolero, es un asunto en el que no puede desconocerse la implicación económica y geoestratégica.

Las razones del Ejecutivo para saltar sobre lo dispuesto en la Ley de Tratados Internacionales en Materia Económica, no se argumentan, pero evidentemente, con ello, se eludió el proceso de seguimiento y consulta previa al Senado. Al llegar la propuesta del tratado entre México y EUA a la Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte del Senado, ésta aprobó el dictamen en menos de media hora, con la sola intervención de un senador, de manera por tanto apresurada y descuidada o ya con espíritu entreguista incorporado. Este hecho provocó la reacción

de organizaciones civiles atentas al desarrollo de la industria petrolera y el que no se enviara el dictamen para su aprobación *fast track*, sino que se abrió una consulta, realizándose una sesión el 29 de noviembre del 2017.

En esta sesión, el representante del Observatorio Ciudadano de la Energía, Sergio Benito Osorio, planteó la necesidad de cumplir lo establecido en la Ley de Tratados Internacionales en Materia Económica, además de que en el cuerpo del tratado se señale que éste “debe contener una moratoria a la explotación de hidrocarburos de, al menos cinco años, como se establece en el Tratado con Cuba, así como la notificación y consulta de las partes en el caso de realizar exploraciones y otros estudios”. Manifestó igualmente, la necesidad de que la plataforma de Yucatán y Quintana Roo se constituya en reserva natural libre de los riesgos de la explotación petrolera, debido a sus recursos pesqueros, coralíferos y de flora y fauna vulnerables a la acción humana.

Llama la atención el interés del gobierno mexicano por favorecer la posición estratégica de los EUA en el Golfo de México, particularmente en su relación con Cuba, justo en el momento en que el gobierno norteamericano endurece drásticamente su postura migratoria y comercial al renegociar el TLCAN. Estos tratados<sup>3</sup>, además, son importantes no sólo porque delimitan y distribuyen las porciones de un territorio submarino de 18 mil km<sup>2</sup> entre los tres países, sino también porque al aprobarse, quedaría fijado el punto de intersección de la frontera tripartita, lo que lleva a pensar que en lugar de dos tratados firmados por el gobierno mexicano separadamente con los gobiernos de Cuba y EUA, debiera suscribirse un único tratado que involucrara a los tres gobiernos para garantizar una mayor certidumbre.

---

3 Hasta enero de 2018, los Tratados aún no han sido votados en el pleno del Senado

## La contrarreforma constitucional en materia energética

El 20 de diciembre de 2013, entró en vigor la reforma impuesta por las mayorías legislativas a los artículos 27, 25 y 28 constitucionales en materia energética. Esta reforma culmina la tarea destructiva de las bases fundamentales, tanto políticas como ideológicas, de la CPEUM surgida de la Revolución Mexicana, al cancelar las facultades del Estado para aprovechar de manera exclusiva los recursos naturales de carácter estratégico, abriendo la posibilidad de concesionarlos a particulares, mexicanos o extranjeros, anulando prácticamente todo control por parte del Estado sobre los recursos mismos y sobre las superficies que los albergan.

Artículo 27.- En el texto vigente desde el 6 de febrero de 1975 (última reforma del párrafo que a continuación se reproduce, hasta la de 2013) del artículo 27 de la CPEUM se establecía que:

“[Tratándose] del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva”.

El texto reformado de este párrafo dice:

“Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el objeto de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos”<sup>4</sup>.

---

4 Subrayado de CCS

Esto es, de acuerdo a esta reforma, la Nación deja de tener control sobre el destino de los hidrocarburos extraídos en cuanto éstos alcanzan la boca del pozo. El particular, asociado con una empresa productiva del Estado, puede disponer según su conveniencia de la proporción del hidrocarburo que le corresponda, pudiéndose llegar a que ese recurso se exportara o se almacenara con fines especulativos y se produjera desabasto en los mercados nacionales.

Ahora bien, es cierto que en este texto se señala que no se otorgarán concesiones respecto a los hidrocarburos en el subsuelo, que así deberá asentarse específicamente en las asignaciones o contratos, y en el mismo párrafo se establece que el Estado podrá contratar con particulares o con empresas productivas del Estado, que a su vez podrán asociarse con particulares para la exploración y/o extracción de hidrocarburos. Concesión y contrato, como se quiera llamar a un acuerdo entre dos partes, exige una serie de requisitos que cada una de las partes debe cumplir y en ello convienen ambas partes contratantes, y si se habla de asignación, el Estado fija las condiciones de esa asignación que da a una persona moral o física, que las acepta, o sea que en todos los casos, concesión, contrato o asignación se trata de lo mismo, o sea, que independientemente de la prohibición de concesionar que fija el 27 de la CPEUM, la reforma permite que se le dé la vuelta, que se le burle, con base en el mismo texto reformado, más allá de que el hidrocarburo del subsuelo sea de la nación y a quien pertenezca al ser extraído del subsuelo.

Artículos 25 y 28.- La reforma del 20 de diciembre de 2013 de cada uno de esos artículos los mantiene entrelazados. La del 25 consistió en la adición del párrafo siguiente:

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Tratándose... de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas

actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución<sup>5</sup>. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las actividades que podrán realizar”.

Con anterioridad, de acuerdo a la reforma del mismo artículo 25 del 3 de febrero de 1983, el párrafo correspondiente al antes citado decía:

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución<sup>6</sup>, manteniendo siempre el Gobierno la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”.

Respecto al 28 constitucional, la reforma consiste en la supresión de unas cuantas palabras en su párrafo cuarto, que se leía y se lee:

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; ~~petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica,~~ minerales radiactivos y generación de energía nuclear; ~~electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes y expida el Congreso de la Unión;~~ la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo de artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellos su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación der acuerdo con las leyes en la materia”.

---

5 Subrayado de CCS

6 Subrayado de CCS

La reforma de diciembre de 2013 suprimió de la calificación de áreas estratégicas al petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica y electricidad, perdiendo el Estado mexicano la exclusividad para la gestión de estas áreas, fundamentales para el estímulo y la orientación del desarrollo económico y, en la práctica, dejando que sea el interés particular el que determine cómo se manejan estas áreas y cómo se explotan los recursos naturales del país, especialmente los no renovables. Se trata, en pocas palabras, de la primacía del interés particular sobre el público y de la cesión de la soberanía de la nación sobre riquezas de suma importancia, tanto para el presente como para el futuro.

### **Una agresión potencial más a la soberanía de la nación**

El embate entreguista no se frena con las reformas ya impuestas de los artículos 27, 25 y 28 en materia de energía. Intereses ya desembozados pretenden nuevos asaltos: senadores del Partido Acción Nacional presentaron el 7 de septiembre de 2017 una iniciativa para reformar el artículo 27 de la CPEUM<sup>7</sup>, reduciendo su texto a lo siguiente:

“ Toda persona tiene derecho a la propiedad privada.

“ En consecuencia, toda persona tiene derecho a adquirir, recibir, usar, ocupar, defender, intercambiar, dividir y ceder su propiedad de cualquier manera, siempre que no menoscabe con ello los derechos de terceros.

“ La propiedad no puede ser expropiada, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. Sólo se podrán considerar causas de utilidad pública a aquellas que sean indispensables para generar un beneficio general en la comunidad. La indemnización debe ser completa y se dará al precio de mercado de la cosa expropiada. La

---

7 Los senadores firmantes de esta iniciativa son Francisco Búrquez Herrera, Sandra Luz García Guajardo, Víctor Hermosillo, Héctor Laríos, Juan Carlos Romero Hicks, Marcela Torres P., Sylvia L. Martínez de Luján, José María Martínez Martínez, Fernando Herrera A., Juan Alejandro Fernández Sánchez-Navarro, Jorge Luis Preciado R., Adriana Dávila, Ernesto Ruffo Appel, Raúl García, Pilar Ortega, María del Rosario Guzmán Avilés, Francisco S. Brito, Luis Fernando Salazar Fernández, Laura A. Rojas Hernández, Octavio Pedro y Ernesto Cordero.

ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, los requisitos en que ésta haya de verificarse y los medios de defensa judicial con los que cuenten los propietarios”.

De pasar esta propuesta, la Nación perdería la facultad de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, tal como hoy lo establece el 27 de la CPEUM, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, perdería el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas –entre ellos, los hidrocarburos que ahí pudieran existir-, de los minerales y la propiedad de las aguas. El Estado no tendría capacidad constitucional de reglamentar ni posesión de bienes ni actividad de las iglesias, ni de las instituciones de beneficencia o de investigación científica, ni facultades en materia agraria. Se trataría, en síntesis, de una nueva carta constitucional, regresiva, que pondría a propietario particular muy por encima del interés público.

### **Una nueva política petrolera**

El modelo energético que surgió a partir de la expropiación petrolera de 1938, se fundó en principios de servicio público, en una planeación central y orientando el aprovechamiento de los recursos naturales prioritariamente para el desarrollo social y económico de la nación. Hoy esos principios han sido desplazados por la aplicación ciega de las leyes del mercado y la obtención del máximo beneficio posible de los particulares que se están apropiando de esos recursos naturales y servicios estratégicos para la Nación.

Otro camino es indispensable: aún con la variabilidad que en ciertos periodos se observa de los precios internacionales del petróleo y la disminuida magnitud de la producción actual, la renta petrolera del país es muy grande y permitiría



reorientar el rumbo y volver a hacer de PEMEX una gran empresa estatal, autofinanciable, así como un factor para impulsar la industrialización y el desarrollo social del país.

Los criterios para el manejo de las reservas deben ser los de prolongar su vida el mayor tiempo posible, garantizando al mismo tiempo las demandas del consumo nacional, reduciendo gradualmente la exportación de crudo y transformando industrialmente la materia prima en refinados y petroquímicos dentro del país. Por otro lado, mediante el incremento de la inversión en exploración, debe garantizarse, en función de los volúmenes de extracción, una vida de las reservas probadas de por lo menos 25 años; hoy, como se ha señalado, la reserva no dará para más de seis años si no se aumenta con una fuerte inversión en exploración, tanto para la recuperación de campos maduros, como para cuantificar con certeza los volúmenes aprovechables en depósitos por explotarse.

En materia de producción, la meta debe ser asegurar el abasto de la demanda nacional con materia prima propia, según los requerimientos vayan incrementándose con el transcurso del tiempo y se eleven los consumos nacionales, sin recurrir a importaciones, utilizando técnicas que den racionalidad a la explotación y eviten un agotamiento prematuro de los depósitos. En esta actividad, considerar tanto los campos nuevos como los ya explotados e incluso los que se consideren agotados, que con nuevas tecnologías puedan recuperarse para la producción. Un paso importante en este caso, es suspender la quema de gas a la atmósfera.

Decisión importante en una renovada política petrolera, debe ser la prohibición de la fractura hidráulica -el *fracking*- como procedimiento de explotación, por la contaminación que causa en mantos acuíferos y en suelos, además de los altos consumos de agua que demanda, en muchos casos en zonas de agua escasa, que después de pasar por el *fracking* se contamina y contamina y no puede ya tener otras utilidades.

En el caso de los yacimientos en el mar territorial, debiera decretarse una veda respecto a su explotación hasta que no se realicen los necesarios estudios sobre las corrientes submarinas y se detecten los riesgos potenciales de contaminación de otros recursos existentes en estas regiones por la explotación de hidrocarburos.

La reactivación de la industria petroquímica debe empezar en la puesta en plena operación de las instalaciones subutilizadas o abandonadas de PEMEX, principalmente los complejos petroquímicos del Istmo de Tehuantepec. Por otra parte, se requiere alentar nuevas inversiones, tanto públicas como privadas y mixtas, para desarrollar nuevas líneas de producción. En un plazo medio, se estima una inversión necesaria en petroquímica básica de un mínimo de 500 millones de dólares a unos 3000 a 5000 millones (De María y Campos, 2017), para dar así una contribución importante al crecimiento económico del país.

Prioritariamente, se tiene que proseguir la reconfiguración de las refinerías de PEMEX, con el objetivo que produzcan de acuerdo a su capacidad nominal, tomando en cuenta la calidad de las materias primas que transforman y, por otra parte, construir nueva capacidad de refinación para disminuir, hasta eliminar, la dependencia de las importaciones que hoy alcanzan el 70% de los consumos nacionales, y contar con volúmenes de combustibles suficientes para garantizar la seguridad energética del país, lo cual sólo será posible si se amplían, paralelamente, los sistemas eléctricos de transporte masivo de pasajeros y se abre paso a la incorporación de fuentes alternas de energía en todos los niveles de consumo.

Otro tema prioritario es el estímulo a la extracción de gas natural. El país no puede seguir aumentando su dependencia externa de este insumo, en particular de los EUA. México tiene recursos y PEMEX debe orientar mayores esfuerzos en este campo. Es un error, en este momento, continuar concentrando la generación de electricidad en un combustible escaso, como el gas natural.

PEMEX debe revisar su estructura de dirección y operativa, así como garantizar un régimen fiscal que permita la mayor expansión nacional e internacional del organismo, que recupere su condición de impulsor principal del crecimiento económico y la industrialización. Garantizarse, asimismo, transparencia en todas sus actividades y erradicar todo viso de corrupción en su gestión.

El Estado, por su parte, tiene la obligación de establecer una relación de respeto con el sindicato, garantizar en éste prácticas democráticas en su conducción y crear los mecanismos sindicales que operen con transparencia y combatan la corrupción dentro de la organización. La relación dirección-sindicato debe darse en el respeto a las funciones que a cada parte correspondan y en ningún caso interferir con la autonomía que cada una debe tener respecto a la otra.

Fundamento indispensable para poner en práctica una nueva política petrolera debe ser la reversión de la reforma de los artículos 27, 25 y 28 en materia de energía, de diciembre de 2013. Los hidrocarburos, la petroquímica básica y la electricidad deben recuperar su condición de sectores estratégicos, gestionados en exclusiva por el Estado. En la actualidad se encuentran clasificados como petroquímicos básicos algunos productos petrolíferos, que no han sufrido ninguna transformación industrial; éstos deben verse como lo que son, petrolíferos, y revisar cuales debieran, a la luz del desarrollo presente y previsible de la petroquímica, clasificarse como básicos, que pueden no ser necesariamente todos los que con anterioridad tuvieron esa clasificación. Debe, por otro lado, precisarse tanto en la CPEUM como en la legislación reglamentaria, qué son concesiones, contratos y asignaciones, y en qué casos, para realizar determinadas actividades, el Estado tiene que realizarlas por sí o puede llevarlas a cabo al través de terceros.

Objetivo central de una nueva política energética de largo plazo debe ser la reducción de emisiones con efecto invernadero.

Los efectos negativos del cambio climático son una realidad incuestionable y México debe hacer un gran esfuerzo por superar su rezago en la incorporación efectiva de fuentes renovables a su matriz energética, así como la adopción más ambiciosa de políticas de eficiencia energética, con el claro propósito de reducir el uso de combustibles fósiles para lograr un desarrollo económico y social más sustentable.

Hay tendencias que deben ser revertidas porque ambientalmente son negativas e insostenibles para el país. El parque nacional de vehículos automotores inició este siglo con un crecimiento del 7% anual, que lo llevó a duplicarse en la primera década, a disparar las importaciones de gasolinas y saturar el tránsito de las principales ciudades y carreteras. Actualmente ha reducido su ritmo de expansión (4.6%), pero ya no existe un escenario donde el aumento de la capacidad nacional de refinación pudiera satisfacer la demanda de combustibles.

El fenómeno anterior, entre otras causas, es resultado del estancamiento, o de la ausencia, de sistemas de transporte masivo de pasajeros eficientes y seguros. Por eso es indispensable la construcción de sistemas eléctricos integrales para la movilidad masiva de pasajeros en grandes ciudades, así como para las conexiones de mediana y larga distancia.

Otro tanto ocurre con los sistemas energéticos de la industria, las empresas de servicios y los hogares. Hay un retraso considerable en la incorporación de fuentes renovables. Particularmente, el uso de paneles solares para la generación de electricidad y calentamiento de agua que pudieran sustituir el uso de grandes cantidades de gas (LP y natural) y otros combustibles aún más contaminantes como el combustóleo.

La incorporación de energía eólica, solar y geotérmica en la generación de electricidad a gran escala avanza muy lentamente, aun cuando las condiciones naturales del país proveen un potencial extraordinario. Se requiere estimular no solo la inversión para generación sino también difundir los beneficios

de este tipo de energías y tecnologías, de modo que se acelere su uso y la sociedad tenga conciencia de la conveniencia de transitar a patrones energéticos sustentables.

El uso de fuentes renovables y el objetivo esencial de revertir las causas que producen el calentamiento global y sus efectos negativos sobre el clima, deben formar parte central de un nuevo sistema de planeación energética con metas y acciones claramente establecidas, que genere orden y certidumbre en el largo plazo, de tal forma que estimule la participación de todos los sectores sociales.

## Referencias

De Maria y Campos, M. (2017). *Auge, caída y oportunidades de la industria química y petroquímica en México*. México.

Rodríguez, V. (2017). *La privatización del Golfo de México*. Borrador I.

## La doctrina diplomática mexicana

*Eugenio Anguiano*<sup>1</sup>

A casi 100 años del fin de la Primera Guerra Mundial el sistema político internacional no acaba de estabilizarse en torno a un orden relativamente multipolar. Estados Unidos de América (EUA) sigue siendo, con mucho, la primera potencia y su presencia en casi todos los rincones del orbe es claramente mayor que la de Rusia y China. Con 43 bases militares en países de Asia, África, Europa, América y Oceanía, más la mayor alianza colectiva de seguridad que es la OTAN, el gobierno estadounidense posee una enorme capacidad de influencia en prácticamente cualquier asunto internacional que brote en el mundo: tensiones o crisis político-militares entre países o reacomodos geopolíticos. No obstante, bajo la presidencia de Donald Trump el empleo adecuado de esa capacidad se pone en duda, mientras que Rusia y en menor medida China se alzan como centros de poder que marcan el rumbo en conflictos como los de Europa oriental (Ucrania) o del Medio Oriente (Siria), o bien en la formación de zonas de interés nacional estratégico como en el Mar Meridional de China.

Por su parte, la economía internacional – más globalizada que hace un siglo – entró a la fase de ascenso del ciclo económico, después de la “gran recesión” de 2008-mediados de 2016, con un crecimiento robusto en la mayoría de las economías avanzadas, incluida la estadounidense, pero con signos innegables de

---

1 Profesor afiliado a la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

riesgo en los mercados bursátiles, cuya expansión sostenida por varios meses podría conducir a una situación similar a la de 2007, con burbujas especulativas de alta volatilidad. En las economías emergentes y los países en desarrollo la recuperación ha sido desigual, con regiones como la de Asia del Este de gran dinamismo y en el otro extremo América Latina y el Caribe de crecimiento más lento, en particular el caso de México que en 2017 apenas logró un incremento de 2.1% en su PIB.

En tal contexto mundial, la pregunta que trata de responderse en el presente trabajo es si México cuenta o no con una doctrina internacionalista clara y definida adecuada para ese contexto, o si simplemente sus gobiernos han manejado una política exterior acomodaticia. Para ello, se ofrece en el presente trabajo un recorrido de la doctrina de política exterior emanada de la Revolución Mexicana y el revisionismo de que ha sido objeto ésta en los últimos decenios.

### **Características de la doctrina internacionalista de los gobiernos posrevolucionarios**

La doctrina diplomática, entendida como un cuerpo de enseñanzas que se derivan de las experiencias de convivencia de un país con el extranjero, es un instrumento que se usa para instruir la forma de conducir la política exterior, los principios en que se basa y las posiciones que deben tomarse en materia de relaciones diplomáticas. En este sentido es como debe entenderse la doctrina internacionalista del México contemporáneo.

Al terminar la guerra civil que desatara el golpe de Estado del general Victoriano Huerta, el movimiento revolucionario de México pudo concluir el establecimiento de su propia estructura institucional, notoriamente con la proclamación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917. En lo internacional se fue formando un



*corpus* de principios y praxis sobre la convivencia del país con el exterior, al cual se le ha denominado la doctrina Carranza. Debe destacarse el entorno en que debió formularse dicha doctrina y los retos externos que enfrentaba el régimen revolucionario tales como: el no reconocimiento al Estado mexicano por EUA y algunos otros países del mundo; la neutralidad adoptada por el gobierno constitucionalista ante el estallido de la “Gran Guerra” europea, luego convertida en mundial, y como resultado la marginación de México en las negociaciones de paz de 1919; el ascenso de EUA como potencia mundial política, militar y económica, y su expansión geopolítica en el continente americano, las intervenciones militares estadounidenses en Veracruz en 1914 y en el norte del país con la expedición punitiva de 1916 comandada por el general John Pershing, para perseguir a Francisco Villa, y finalmente los trágicos sucesos internos de 1920 que llevaron al asesinato de Venustiano Carranza y al inicio de los gobiernos de caudillos militares.

La vulnerabilidad de México fue tal en esos años del caudillismo revolucionario, que la diplomacia adoptada fue defensiva y apoyada en principios del derecho internacional como la libre autodeterminación de los pueblos y la no intervención. Por otro lado, los dirigentes mexicanos, sus agentes diplomáticos y sus asesores intelectuales como Luis Cabrera y otros luchaban por lograr el reconocimiento del régimen político vigente por parte del poderoso vecino del norte, a la vez que se negociaba con banqueros y gobiernos extranjeros la deuda externa y el pago de indemnizaciones a personas físicas y morales del exterior que habían sido afectadas por la revolución. Durante el gobierno del general Álvaro Obregón finalmente se alcanzó un acuerdo entre personeros de México y EUA en lo concerniente al petróleo, expropiaciones agrarias y reclamaciones varias (entre ellas la no retroactividad factual de artículos de la CPEUM clave de México). Eso se conoce como los “acuerdos de Bucareli” por haberse negociado entre mayo y agosto de 1923, “en la casa núm.

85 de las calles de Bucareli en la ciudad de México” (Meyer, 2000: 52) que condujeron a la plena normalidad de relaciones diplomáticas entre ambos países.

El corolario de esa sufrida experiencia de los gobiernos mexicanos por lograr el reconocimiento de la principal potencia mundial, vecina y con un pesado historial de intervenciones armadas en México, y con ello el reconocimiento de otros países del mundo que habían considerado a la revolución mexicana y sus resultados institucionales y legales como un caso de nacionalismo extremo y peligroso para los derechos de propiedad, llevó a que el 27 de septiembre de 1930, el secretario de Relaciones Exteriores en turno, Genaro Estrada, enviase una circular a los jefes de misiones mexicanas en el extranjero, instruyéndolos de que *México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimiento [a gobiernos extranjeros], porque considera que esta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de las naciones, coloca a estas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados, en cualquier sentido, por otros gobiernos*<sup>2</sup> y remataba la circular señalando que México simplemente seguía la práctica de establecer o suspender relaciones con otros países soberanos en atención a intereses compartidos. Esto pasaría a la historia diplomática de nuestro país como la “Doctrina Estrada,” que es meramente un componente ya anacrónico de la doctrina diplomática general.

La Revolución Mexicana tuvo obviamente interrelaciones ideológicas y políticas con la revolución bolchevique y a través de la Internacional Comunista (Komintern) creada por Lenin y sus camaradas en Moscú en 1919, con la revolución nacionalista china y otros movimientos similares. El partido comunista de México (PCM) fue fundado en noviembre de 1919 con la ayuda de la Komintern, pero su antecedente fue el Partido Socialista de los Trabajadores, organizado en 1917 por el intelectual indio-bengalí

---

2 Méndez Silva, Ricardo. “Genaro Estrada”, pág. 217 en *Cancilleres de México Tomo II 1910-1988*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1992.

Manabendra Nath Roy, quien se acercó al gobierno de Carranza. En 1925 México y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) establecieron relaciones diplomáticas, siendo nuestro país el primero de América en dar ese paso,<sup>3</sup> justo cuando los gobiernos de las potencias capitalistas ya consideraban a la URSS (establecida en 1922) como una amenaza sistémica. Tres años más tarde el gobierno de Plutarco Elías Calles declaraba ilegal a dicho partido, el que recobraría su registro en 1935, cuando comenzaba el gobierno de Lázaro Cárdenas del Río, el primero sexenal, solo para ser obligado a volver a la clandestinidad en 1940, antes de que México declarase la guerra a las potencias del eje Berlín-Roma-Tokio y de la formación de la alianza de los “tres grandes” (Washington-Moscú-Londres) para combatir a dicho eje. El PCM volvería a tener registro legal hasta 1997.

Evidentemente la corriente ideológica más radical de entonces, el comunismo marxista-leninista, hizo poca mella en la formación de un partido que aglutinara las doctrinas constitucionalistas, agraristas y socialistas surgidas de la lucha armada, bajo la égida de caudillos militares que buscaban acabar con las divisiones internas y cohesionar a lo que vernáculamente se llamó “la familia revolucionaria.” Y ese sería el Partido Nacional Revolucionario, oficializado en marzo de 1929. En 1938, ante la movilización de apoyo popular a la política del presidente Cárdenas, se cambió el nombre del partido dominante (“de gobierno,” sería su adjetivación) por el de Partido de la Revolución Mexicana, y finalmente su apelativo pasaría a ser en 1946 el que todavía ostenta hoy: Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En otras palabras, la doctrina dominante en materia de política exterior de un país cuyo régimen político había surgido de una revolución social de múltiples ideologías y de obligada fe nacionalista por las circunstancias internas y externas en que ese

---

3 Estados Unidos y la URSS entablaron relaciones diplomáticas en 1933.

régimen nació y se consolidó, tuvo necesariamente que ser de carácter defensivo, principista y cauteloso. La no intervención en asuntos de otros países se volvió casi dogma en el ejercicio de la política exterior, con algunas excepciones notables: la del gobierno del presidente Cárdenas cuando exigió a la comunidad internacional una intervención contra una rebelión en España apoyada por Alemania e Italia, o desconoció la anexión de Austria por parte de Alemania. Esas acciones de diplomacia activa e intervencionista pero en defensa de principios básicos de justicia internacional fueron puestas a una dura prueba cuando el gobierno mexicano tuvo que responder al desacato de empresas petroleras extranjeras a un laudo de la Suprema Corte de Justicia, y lo hizo con la nacionalización de la industria en marzo de 1938: entonces México debió defender esa decisión con el clásico principio de la libre autodeterminación, ante acusaciones de gobiernos extranjeros de violaciones por parte de las autoridades mexicanas a los derechos de propiedad privada y a las garantías individuales.

### **México durante la segunda guerra mundial: el panamericanismo**

El gobierno de Manuel Ávila Camacho imprime un giro importante a la doctrina de política exterior de la Revolución Mexicana. Esto se manifestó desde antes de que el país entrase a la Segunda Guerra Mundial y estuvo condicionado por dos factores externos extraordinarios: la política del buen vecino que proclamó el presidente Franklin D. Roosevelt y el impulso que su gobierno le dio al panamericanismo, y en lo interno por la determinación política de alinear al país bajo el liderazgo estadounidense por considerarse que con ello se defendían mejor los intereses nacionales. En su discurso de toma de posesión del cargo el 1 de diciembre de 1940, Ávila Camacho había anunciado una nueva política exterior a la que denominó doctrina panamericana: la

unidad de “las Américas” (término geopolítico que se aleja de la noción geográfica de América como un continente). El presidente diría es esa ocasión, a propósito del panamericanismo, que: *Todo el Continente unido por una causa, manteniéndose cubierto de todo sitio vulnerable, será invencible.*<sup>4</sup> El 14 de abril de 1942, reiteraría su fe doctrinaria durante la ceremonia del Día Panamericano, afirmando que el trasfondo era *un sistema de libre conciliación para fines de paz y entendimiento, que cobra de pronto, por necesidad apremiante, calidad de un escudo cuya solidez garantiza la intangibilidad (sic) de nuestro territorios ...* (Cancilleres II, 1992: 303). Referencia velada a la amenaza que se sentía en varias partes del Continente por las conquistas bélicas de Alemania, Italia y Japón, países que estaban en guerra con EUA desde diciembre del año anterior.

Cuando finalmente México también entro en “estado de guerra” con las potencias del Eje, el presidente y su secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla, un defensor de la doctrina Monroe, reforzaron su diplomacia panamericanista y de alianza con EUA. En los subsiguientes tres años se suscribieron varios acuerdos bilaterales, entre ellos el primer tratado de comercio mexicano-estadounidense, pero para fines del presente ensayo se resaltan otros dos menos llamativos pero que tendrían importantes repercusiones futuras para México y para las relaciones entre los dos países: el acuerdo sobre trabajadores agrícolas mexicanos (“braceros”) en territorio estadounidense de agosto de 1942, y la autorización a petición de parte para la siembra extensiva de amapola en territorio mexicano con el fin de abastecer de materia prima al vecino del norte para la producción de poderosos analgésicos como la morfina y otros, demandados por el esfuerzo bélico<sup>5</sup>.

---

4 Manuel Ávila Camacho. *La ruta de México*. Secretaría de Educación Pública. México, 1946 p. 13 (Biblioteca Enciclopedia Popular, 135). Recogido en Cancilleres de México Tomo II 1910-1988, p. 302.

5 “La tragedia de la amapola, la flor de la violencia”, Marcos Muédano, Excelsior, 20/11/2017.

## **La doctrina internacionalista de México en el orden internacional de la segunda posguerra mundial**

Al declarar la guerra en 1942 a las potencias del Eje, México se colocó en una posición muy diferente a la neutralista de 1917: se integró a la alianza militar que ganaría la Segunda Guerra Mundial. Esta acción puede considerarse como parte de una política exterior activa y comprometida con asuntos externos plenamente intervencionistas. Cuando se efectuó la Conferencia de las Naciones Unidas en San Francisco, California, México fue uno de los países más activos, junto con otros tres países latinoamericanos, en los debates para la creación de un nuevo orden institucional mundial, aparte obviamente de los llamados “cinco grandes”<sup>6</sup> que habían elaborado o suscrito (caso de Francia) un año antes en la Conferencia de Dumbarton Oaks, EUA un proyecto completo de lo que sería la ONU. La diplomacia multilateral mexicana asumió papeles alejados del tradicional principio de la no intervención, como el plantear la exclusión de Argentina en San Francisco por la neutralidad que el régimen peronista había mantenido casi hasta el final de la guerra y exigir que los miembros de la ONU evitaran tener relaciones diplomáticas con (reconocer a) la España franquista.

La batalla diplomática más fuerte que libraron México, Brasil, Chile y Cuba, fue en lo relativo a la composición del Consejo de Seguridad que tendría la ONU, misma que contemplaba la existencia de miembros permanentes con derecho virtual de veto y miembros no permanentes, oponiéndose a esta división en defensa del principio de igualdad entre los Estados que formarían parte de la organización, concepto que es parte medular de los principios de la carta constitutiva. Los “cinco grandes” ya

---

6 En ese cónclave de “altos funcionarios” de EUA, la URSS, Gran Bretaña y China (Francia no participó en las negociaciones, pero suscribió lo acordado), se aprobó el proyecto constitutivo de la nueva organización, pero quedó pendiente finiquitar la composición y funciones del Consejo de Seguridad. Esto los harían Stalin, Churchill y Roosevelt en su reunión de Yalta de febrero de 1945.

habían adoptado desde Dumbarton Oaks esa configuración del instrumento político clave para el mantenimiento de la paz y el orden internacional, porque en su opinión era menester evitar la experiencia de la Liga de las Naciones que resultó incapaz de imponer soluciones de fuerza ante agresiones al orden vigente por parte de algunas potencias durante los años treinta del siglo pasado. La democracia en la Asamblea General, órgano soberano, que se aprobaría en la Carta de San Francisco se consideraba un pilar fundamental para asuntos que no pusieran en peligro la estabilidad y paz globales; pero en cuanto a dichos asuntos, el voto diferenciado era necesario a fin de que las potencias pudieran en última instancia aprobar acciones colectivas de carácter coercitivo. La lucha de México y otros resultó infructuosa ante una decisión de *realpolitik*.

En la primera asamblea general ordinaria de la ONU (1946-1947) se eligieron a los seis miembros no permanentes del Consejo de Seguridad (este tenía entonces 11 miembros, de los cuales cinco con carácter permanente) que representaban a regiones del mundo y funcionarían por periodos de dos años, sin posibilidades de reelección inmediata. A América Latina le correspondió aportar dos representantes a dicho Consejo, pero a fin de que anualmente se repusiera uno de esos lugares, se decidió que en la configuración del primer Consejo de Seguridad uno de los dos latinoamericanos funcionaría por un año y el otro por el ciclo bianual completo; Brasil fue el que ocupó por dos años un asiento y México por un año, en virtud de que aquel había obtenido un voto más que este en la elección de la Asamblea General para la formación del Consejo. Esa experiencia y las frecuentes diferencias de posición de México con las potencias mundiales, llevó a que la diplomacia mexicana considerara innecesario el que nuestro país volviera a formar parte temporal del Consejo de Seguridad: no tendría caso confrontar a EUA o tener que agachar la cabeza y respaldar acciones críticas en el Consejo con la que México no estuviera de acuerdo; actitud congruente con la doctrina Carranza.

Después de 34 años de resistencia de los gobiernos mexicanos de participar en el Consejo de Seguridad de la ONU, nuestro país ha accedido a dicho órgano en tres ocasiones: 1980-1981, 2002-2003 y 2009-2010. La primera de ellas fue circunstancial – uno de los asientos en el Consejo se lo disputaban Cuba y Colombia y después de decenas de votaciones ninguno de los dos reunía dos tercios de los votos de la región aunque Cuba tuvo siempre mayoría simple,<sup>7</sup> y a fin de que se superara el impasse se le pidió a México que se presentara como tercero en discordia y fue aprobado con el aval unánime de la región; pero las otras dos veces, en el siglo XXI, fue una decisión de los gobiernos del Partido de Acción Nacional (PAN) buscar esa posición para México de miembro no permanente de ese órgano. En el bienio 2002-2003, el representante mexicano, Adolfo Aguilar Zinser, jugó un activo papel, a contrapelo de su jefe inmediato, el secretario Jorge G. Castañeda, para impedir que el Consejo de Seguridad llegase a siquiera votar una iniciativa de EUA y el Reino Unido para obtener el respaldo de la ONU en su decisión de atacar al régimen de Saddam Hussein en Irak. Esto fue un destello de diplomacia activa, efectiva por apoyarse en principios de la ONU y en el derecho internacional.

Aquí conviene recordar la participación muy activa e independiente de México en la Conferencia de Bretton Woods de 1944, donde surgieron los organismos económicos del sistema de las Naciones Unidas: el Banco Internacional de Construcción y Fomento, y el Fondo Monetario Internacional. La delegación mexicana que asistió a esa importante Conferencia la conformaron el Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Eduardo Suárez, jefe de la misma, Antonio Espinoza de los Monteros, Rodrigo Gómez, Daniel Cosío Villegas, Julián Sáenz, Salvador Duhart, y como secretario técnico, Víctor L. Urquidí. México luchó porque al tema de la reconstrucción se agregara en del

---

7 Washington promovió tras bambalinas la candidatura de Colombia para impedir que Cuba llegara al Consejo de Seguridad.



fomento para el desarrollo de los países atrasados, argumento novedoso en plena guerra mundial, y en la parte del orden monetario internacional la posición mexicana se acercó más al Plan Keynes que al Plan White, el cual finalmente se impuso por el poderío diplomático y económico de EUA que resultó avasallador.

La diplomacia mexicana de 1945-1949, periodo en el que terminó el sexenio de Manuel Ávila Camacho y comenzó el de Miguel Alemán Valdez, fue muy activa tanto en el ámbito multilateral como el bilateral. En el primero, dicha diplomacia fue proactiva en tanto que cautelosa en el segundo y centrada en la recomposición de los vínculos con EUA, en la etapa de transición de la posguerra.

### **Doctrina revolucionaria en la era de la Guerra Fría y de la hegemonía priísta**

En el periodo 1946-1988, el PRI consolidó su posición de “partido del gobierno,” y con ello el monopolio del poder. La renovación sexenal del presidente de la República se mantuvo, lo mismo que la realización de elecciones dominadas y manipuladas por el PRI-gobierno. A fin de salvaguardar el prestigio internacional y cierta autonomía diplomática en momentos de crisis en los que el bipolarismo de poder se imponía en el orden político mundial, se reinstaló la doctrina internacionalista derivada de la Revolución Mexicana, y todo esto condujo a que se acendrarla la retórica de la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, como rectora de la política exterior de México. En la práctica, el país se alineó al bloque occidental, liderado por EUA, y adoptó una política para profundizar la interdependencia (algunas la calificarán de dependencia) económica, política y cultural con el “vecino del norte.” Hubo, desde luego, momentos de gran lucidez y habilidad diplomática en los que los gobiernos

mexicanos preservaron posiciones soberanas en cuanto a la defensa del interés nacional y doctrinario, frente a presiones de la potencia del norte: la crisis del Caribe y la idea de la incompatibilidad del régimen cubano con el sistema interamericano, junto a la libre autodeterminación esgrimida por México para mantener sus relaciones diplomáticas con Cuba; la diplomacia tercermundista y de cooperación internacional para el desarrollo de Echeverría y López Portillo, son algunos ejemplos de pluralismo diplomático y de visión de Estado.

En paralelo con lo anterior, los vínculos económicos, tecnológicos y culturales con EUA fueron profundizándose en esos años, sin que los gobiernos mexicanos cesaran en contener, lo más posible, injerencias estadounidenses en los asuntos políticos internos del país, particularmente cuando ellas afectaban al régimen presidencialista priista y la calidad sui generis de la democracia mexicana. En el plano intercontinental, México desarrolló una inteligente diplomacia para hacer frente a la crisis de deuda de 1982, especialmente en la reunión de cumbre Cartagena de ese mismo año donde se intentó unir posiciones de América Latina en su trato con acreedores internacionales. Por otro lado, el secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda desplegaba esfuerzos para la pacificación de Centroamérica, frente a una posición duramente intervencionista de Washington, esfuerzos que dieron fruto en la posterior creación del Grupo Contadora. En esos años las Secretarías de Relaciones Exteriores (SRE) y de SHCP, encabezada ésta por Jesús Silva Herzog Flores, se coordinaron en beneficio de una política exterior que postulaba, en tándem, la cooperación económica para enfrentar crisis y la cooperación política para la paz en vez de soluciones de fuerza.

El 11 de mayo de 1988, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el decreto de reforma al artículo 89, fracción X, de la CPEUM, que versa sobre las facultades y obligaciones del Presidente de la República en materia de política exterior, al

que se le introdujeron siete principios fundamentales que debe observar el jefe del Poder Ejecutivo en la conducción de la política exterior: *la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.*

En su momento, esa reforma constitucional, propuesta por el presidente de la Madrid y elaborada por la SRE, fue vista como algo innecesario dado que todos esos siete principios estaban establecidos en la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y por tanto eran recogidos indirectamente por la CPEUM por su conexión orgánica con los tratados internacionales suscritos por México. Pero el parafrasear esos elementos de manera concisa y explícita en el citado artículo 89, fracción X, se perseguía una intención política y a la vez ratificadora y actualizadora (el tema de la cooperación para el desarrollo) de la añeja doctrina diplomática de la Revolución (Rabasa, 1993). Queda claro que tal doctrina colocaba en lugar subsidiario la cuestión de los derechos humanos y su defensa, que en muchas circunstancias se confronta con el principio de autodeterminación de los pueblos, del que con frecuencia se apropian gobiernos autoritarios para reprimir a sus propios pueblos sin que les estorben censuras del exterior. En todo caso, con todos sus defectos jurídicos, esa fraseología sobre lo que los presidentes mexicanos están obligados a observar al dictar acciones de política exterior, equivale a un *aggiornamento* de la doctrina internacionalista mexicana.

## **Pragmatismo y revisionismo de la doctrina de política exterior: De Carlos Salinas de Gortari a Enrique Peña Nieto**

Las elecciones de 1988 fueron un parteaguas en la política nacional. Una fuerza opositora, compuesta por una corriente democratizadora del PRI, expulsada de dicho partido, y por organizaciones partidistas y políticas de la izquierda, estuvo a punto de derrotar al candidato, Carlos Salinas de Gortari, del invencible “partido del gobierno,” cuyo triunfo final resultó sumamente dudoso en cuanto a su legalidad, tanto por el hecho de que el proceso del conteo de votos fue suspendido por la Secretaría de Gobernación durante varias horas, alegando que se había “caído” el sistema electrónico, como por muchas otras irregularidades habidas durante el ejercicio del sufragio por parte de la población. El Colegio Electoral, constituido entonces por el Poder Legislativo en funciones, donde obviamente los representantes del PRI tenían mayoría, terminó por legitimar los resultados del proceso y de nada valieron los recursos legales interpuestos por el frente Democrático Nacional que llevó como candidato a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ni las claras muestras de que había habido fraude electoral para, al menos, anular las elecciones<sup>8</sup>.

La llegada tan dudosa en lo referente a legitimidad de Salinas a la presidencia lo obligaría a éste a buscar caminos que llevarán a una etapa de rápido crecimiento económico del país y a modificaciones en el sistema electoral nacional a fin de satisfacer demandas inaplazables de fuerzas políticas nacionales por la democratización interna. En cuanto a lo primero, Salinas y su gabinete decidieron que la mejor opción para sacarle fruto a las política que habrían de implantar para la privatización de buena parte del aparato económico del Estado, principalmente

---

8 En realidad, el ingeniero Cárdenas centró su demanda de justicia electoral en que se reconociese su triunfo y no en la anulación de las elecciones. Véase el recuento de que hace Antonio Fuentes Flores en texto del 13 de febrero de 2012. [www.planeacionestrategica.net/comentarios-a-la-noticia/fraude-electoral-de-1988-en-mexico/](http://www.planeacionestrategica.net/comentarios-a-la-noticia/fraude-electoral-de-1988-en-mexico/)

de la banca comercial que había sido nacionalizada en 1982, estribaba en la liberalización del comercio exterior y en general en la marcha hacia una economía de mercado, para lo cual una nueva y audaz ruta política era entenderse plenamente con EUA, comenzando con el proyecto de formar una zona de libre comercio de América del Norte.

La política exterior dio, consecuentemente, un notable viraje: de la preocupación por contener los apetitos de dominación de EUA al de buscar una integración comercial y eventualmente económica, e incluso llegar a una alianza plena con esa potencia mundial, en un futuro que los funcionarios de entonces y los sectores empresariales veían como no muy lejano. A pesar de la fuerza que en el sistema presidencialista mexicano tiene el jefe del Ejecutivo, el cambio de rumbo que en materia de política exterior imponía Salinas de Gortari habría de provocar resistencias y críticas dentro de su propio gobierno y de la burocracia de Relaciones Exteriores. Por eso, las negociaciones para llegar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) las llevaron a cabo las dependencias encargadas de los temas económicos: las secretarías de Economía (SE), SHCP y otras.

A Fernando Solana, titular de la SRE, el presidente Salinas le confió la tarea de llevar los asuntos exclusivamente de política con el exterior, excepto los relacionados con EUA. Tres escaparates sirvieron para que la tradicional diplomacia mexicana de apoyo a causas sustentadas directa o indirectamente en los siete principios básicos de política exterior siguiese vigente: el sistema de las Naciones Unidas donde se desplegó en varios de sus órganos ordinarios y especializados una diplomacia multilateral mexicana aseada y congruente con la tradición revolucionaria y la de los principios mencionados, con notable excepción en lo relativo a la no proliferación y desarme nucleares donde el presidente Salinas obsequiaría en 1995 a Washington sin ningún *quid pro quo*, el apoyo acrítico de México a la prolongación

indefinida del Tratado de No Proliferación;<sup>9</sup> la Conferencia Iberoamericana que había surgido en 1991 en Guadalajara y cuyo fin es fortalecer la comunidad de naciones iberoamericanas; y el Grupo de Río formado en 1986 por ocho países y luego ampliado a 20. Lo paradójico del caso es que mientras por un lado la diplomacia de Relaciones Exteriores seguía la ruta de la cooperación con países en desarrollo y España y Portugal, la diplomacia económica dictaba, a través de Pedro Aspe, secretario de la SHCP, la salida de México del Grupo de los 77 del que había sido fundador en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en 1964, puesto que el país se adheriría a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: México dejaba el Tercer Mundo para pasar al primero por decreto.

Hay dos características que conviene destacar de las implicaciones que tuvo la asociación comercial de México con EUA a través del TLCAN. Una es la reacción del presidente Bill Clinton a principios de 1995, cuando el nuevo gobierno mexicano, encabezado por Ernesto Zedillo, enfrentaba una crisis de liquidez internacional, sembrada en la administración saliente de Salinas, de poner un paquete extraordinario (por su cuantía y los instrumentos empleados) de ayuda financiera a su socio comercial formal del sur a fin de que solventara una coyuntura adversa, la que de haber desembocado en una suspensión de pagos habría tenido un efecto dominó sobre los mercados bursátiles del mundo (un segundo “efecto tequila”); varios analistas interpretaron la rápida y enérgica acción de rescate del gobierno de EUA como resultado de la alianza que se había tejido con México (y con Canadá). La segunda característica es que si bien la entrada en vigor del TLCAN le dio un gran impulso a las exportaciones de México, el impacto de estas en el crecimiento de la economía general fue mínimo.

---

9 Véase Anguiano, 2010

Un estudio (Luna, 2003) muestra que en el periodo 1990-2001 entre las 10 economías exportadoras más rápidas del mundo se encontraban China en primer lugar, con un incremento en el valor de sus exportaciones de 329%, y le seguía en segundo lugar México, con un incremento en esos 11 años de 289% en cuanto al valor de lo exportado. La diferencia es que mientras el PIB chino creció 169.6% de 1990 a 2000, el de México lo hizo en apenas en 40.3%, en el periodo 1990-2001<sup>10</sup>.

### *Interregno del PAN*

Después de 70 años en el poder, el PRI fue derrotado en las elecciones del año 2000, por Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional. Seis años después volvería a ganar el PAN y llevaría a la presidencia a Felipe Calderón. Ese notable hecho hubiera supuesto un cambio sin precedente en materia de la doctrina de política exterior, dada la ideología del partido político citado, pero en rigor ya se había dado el gran viraje desde la época de Salinas de Gortari, al adoptarse la estrategia de pleno entendimiento con Estados Unidos como epicentro de la política exterior, y también con la Iglesia Católica (reforma del artículo 130 de la CPEUM), lo que llevó al establecimiento de relaciones diplomáticas con el Vaticano (en rigor, reconocimiento del mismo).

No obstante, en los primeros años de Fox, y bajo la influencia del nuevo Canciller, Jorge G. Castañeda, sí se registró un cambio interesante en materia de política exterior: se elevó el principio de la defensa de los derechos humanos por encima del de no intervención, al menos para el caso de votaciones en organismos internacionales sobre la situación de tales derechos en Cuba. El argumento de Castañeda era que si había llegado a la presidencia un partido político de oposición entre cuyas demandas estaba el pleno respeto a los derechos humanos de los mexicanos, en

---

10 Los datos de aumento de las exportaciones se tomaron de Luna, 2003; los del PIB de China se calcularon sobre cifras en yuanes a precios de 1990 y de 1990 a 2000, del Buró Nacional de Estadísticas de China. Para el cálculo del incremento de PIB de México se usaron cifras en pesos a precios de 1993 del banco de México.

particular el respeto a la voluntad popular electoral, lo menos que podía hacer ese partido hecho gobierno era ser congruente en sus posiciones internacionales sobre la materia<sup>11</sup>. El gobierno cubano lanzó una catilinaria contra Castañeda y luego contra el gobierno de Fox, cuando la posición mexicana en defensa de los derechos civiles y políticos en el caso cubano cambió de la tradicional abstención al voto favorable a una cesura al régimen castrista. Con esto llegó a su fin una relación de conveniencia que los gobiernos del PRI habían encontrado en sus relaciones con la Cuba comunista, la cual puede expresarse así, de manera coloquial: no me meto en tus asuntos internos a cambio de que te abstengas de apoyar movimientos revolucionarios en México.

Cabe recordar aquí dos episodios diplomáticos que encararon dos presidentes de México sobre una misma cuestión: ¿cómo hacer para que Fidel Castro no empañase con su presencia la asistencia de mandatarios estadounidenses a reuniones internacionales efectuadas en territorio nacional?

El primero de ellos tuvo lugar en 1981 cuando se preparaba una reunión cumbre Norte-Sur sobre cooperación para el desarrollo a celebrarse en Cancún y que era copatrocinada por México y Austria, con la participación de 22 países, 8 desarrollados entre los que estaban EUA y Gran Bretaña, y 14 en desarrollo. Cuba desempeñaba la presidencia de los Países No Alineados cuya presencia en la reunión era fundamental, pero si Castro asumiera esa representación, lo más probable era que ni Ronald Reagan ni Margaret Thatcher se presentaran a un encuentro que, a la postre, sería el último de una serie de esfuerzos internacionales desplegados a partir de 1974 para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Entonces, José López Portillo invitó a Fidel Castro a Cancún poco antes del arranque de la Cumbre y a puerta cerrada discutió con él las ventajas y desventajas para el esfuerzo internacional de marras y para los

---

11 ver Anguiano, 2001



intereses del Tercer Mundo, de la participación de Castro en la misma; al término de esa “encerrona”, Fidel respondería a preguntas de la prensa nacional e internacional que por razones de su agenda no podría asistir a la cumbre y que la vicepresidenta del movimiento de los No Alineados, la primera ministra Indira Gandhi, había aceptado llevar esa representación.

El otro episodio lo vivió Vicente Fox 21 años más tarde, cuando la ciudad de Monterrey fue sede de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, primera de una serie de encuentros internacionales patrocinados por la ONU, en la que obviamente estaba prevista la participación de Cuba. Ante la posibilidad de que la convivencia circunstancial entre Fidel Castro y el presidente George W. Bush resultase embarazosa para éste o que incluso Bush cancelase su participación, el presidente mexicano le llamó por teléfono a Castro en marzo de 2002, poco antes de que comenzara la Conferencia, y palabras más palabras menos le pidió que luego que hiciese el líder cubano su exposición en el primer día el evento, como estaba programado, y de que concluyese la comida oficial en la que obviamente participaría Castro pero no Bush, aquel dejase la reunión: el famoso “comes y te vas”. Los cubanos grabaron la conversación telefónica, que luego fue divulgada, exhibiendo al mandatario mexicano de burdo e ignorante de la diplomacia.

El objetivo en los dos casos relatados era el mismo: asegurar la participación estadounidense a costa de “negociar” la ausencia de Castro, pero la táctica seguida de un presidente priista y de otro panista sería diametralmente opuesta.

### *El retorno del PRI a la presidencia de la República y la doctrina diplomática mexicana*

El regreso de un gobierno priista en diciembre de 2012, con Enrique Peña Nieto a la cabeza, no significó ningún reajuste sustantivo de la política exterior que se había instaurado desde el gobierno de Salinas de Gortari: concentración excesiva en

atender los asuntos bilaterales con EUA, complicados por la presencia creciente del narcotráfico y el crimen organizado, y por flujos también en constante aumento de migrantes mexicanos, centroamericanos y de otras partes que pasan por México con destino final el territorio estadounidense. Una pretensión de que por el volumen de cruces cotidianos en la frontera México-EUA y la amplitud de la interdependencia económica, la integración entre ambos países, comercial y de otra índole, sería una cuestión meramente de tiempo. Una dependencia cada vez más ostensible de las decisiones adoptadas por México en la agenda de las Naciones Unidas, respecto a las adoptadas por Washington, y como elemento novedoso, un acercamiento infundado tanto en principios como en intereses nacionales al Estado de Israel, gobernado por Benjamín Netanyahu quien se ha distinguido por su determinación de torpedear el proyecto de convivencia con el Estado palestino. En conjunto, la diplomacia de México se ha vuelto de carácter comercial y económico en descuido de temas políticos bilaterales y multilaterales en los que nuestro país ganó prestigio en el pasado no lejano, tales como desarme convencional y nuclear; defensa de los derechos de los migrantes de cualquier parte del mundo; medio ambiente y cuidado de recursos naturales que son vitales como el agua, nuevo derecho del mar y otros asuntos. No es una mera coincidencia que desde 2012 ha habido dos secretarios de relaciones exteriores que son economistas y también titulares en la SHCP.

El gobierno guarda las apariencias en cuanto a que sigue activo en los foros internacionales políticos y de asuntos sociales, pero cada vez que se presenta una situación de discrepancia entre las posturas de México y las de EUA, los diplomáticos mexicanos reciben instrucciones de la SRE de cambiar votos que puedan contravenir a Washington por apoyo a las posturas estadounidenses o al menos abstenciones. Esto es muy claro en la abultada agenda sobre el Medio Oriente, Israel y Palestina e incluso temas que involucran a Corea del Norte e Irán.

No es este el espacio para un recuento detallado de posiciones mexicanas en la amplia gama de asuntos internacionales no económicos, adoptadas en los últimos casi seis años, pero me atrevo a afirmar que los votos emitidos por representantes mexicanos en los foros internacionales que en esencia apoyan los intereses estadounidenses han ido en aumento: pareciera que mentalmente la norma del actual jefe de la diplomacia mexicana y de su secretario de la SRE en turno ha sido que la mejor defensa de los intereses nacionales es coincidir lo más posible con los del vecino país del norte.

### **Trump y el fin del sueño de integración con EUA**

Donald Trump manifestó con toda claridad y desde su campaña electoral, su desprecio y antipatía por México. Ya como presidente en funciones esa actitud, de este nefasto empresario convertido en jefe de Estado del país más poderoso de la Tierra, no ha cambiado de fondo, acaso su retórica se ha vuelto ligeramente moderada. La reacción del gobierno mexicano y del actual secretario de la SRE – quien tuviera la infeliz audacia de arreglar una visita de Trump candidato a la Ciudad de México – ha sido la de intentar una diplomacia de apaciguamiento a las agresiones verbales de Trump con la peregrina hipótesis de que las actitudes de rechazo a todo hecho que implique asociación o relación amistosa con nuestro país es un fenómeno pasajero y que en última instancia, los intereses económicos y geopolíticos de EUA, y los políticos del mismo Trump, se impondrán y la relación bilateral saldrá a flote para continuar como siempre: estrecha, incuestionable y amistosa. Al momento de escribir esta nota se revelaba el fracaso del intenso cabildeo desplegado por el canciller Luis Videgaray para otro posible encuentro entre Peña Nieto y Trump, que enfriase la indignación causada en amplios sectores de la población mexicana por el vergonzoso trato que

Trump le ha dado a Peña Nieto y al país: hay la sospecha de que tal esfuerzo no era tanto para eliminar o reducir las fricciones con el gobierno de Trump, sino para apoyar la candidatura a la Presidencia de la República del ex canciller y ex secretario de la SHCP José Antonio Meade<sup>12</sup>.

En cuanto a los resultados de las negociaciones trilaterales para la reforma del TLCAN, no puede esperarse mucho para los intereses de México, por más que se alcanzaran acuerdos sobre los temas pendientes en la revisión del Tratado: claramente los negociadores mexicanos han cedido tanto terreno (parafraseando a César Garizurieta, “la ignominia antes que la renuncia al TLCAN”), que un arreglo final podría ser más negativo que dejar a Washington la responsabilidad de una eventual cancelación del TLCAN, lo cual ha estado siempre en la cabeza de Donald Trump.

El gobierno de Peña Nieto ha dado muestras inobjetables de que al enfrentar la amenaza del gobierno estadounidense se ha olvidado de la doctrina diplomática, la que a lo largo de las complicadas relaciones con EUA ha demostrado su utilidad para la defensa de principios fundamentales de la coexistencia pacífica entre naciones. Pero aún en estricto sentido común, la manera como se ha pretendido manejar la amenaza de Trump, que recoge un sentimiento cada vez más extendido en la sociedad estadounidense de que México es una amenaza para la salud y seguridad de ellos, ha resultado en el menor de los casos ingenua.

La mejor defensa en contra de una corriente xenófoba o meramente racista es repudiarla no mediante vituperios sino con el recurso de los principios del derecho internacional y de la doctrina de la convivencia pacífica, respetuosa de la soberanía de los países y del bien común<sup>13</sup>.

---

12 Véase la columna “*Amarres*” de Jorge G. Castañeda en El Universal del 26/2/2018.

13 Por ejemplo, ante las barbaridades de Trump sobre Alemania, Angela Merkel respondió diciendo que ofrecía una estrecha colaboración al futuro presidente de Estados Unidos, sobre la “base de los valores compartidos de democracia, libertad y respeto al otro.” “Mundo”, El Universal, 09/11/2016.

## Conclusiones

Todos los países del mundo cuentan con una doctrina explícita o implícita sobre su respectiva política exterior. En el caso de las grandes potencias de los siglos XIX y XX, la expresión doctrinaria es la que corresponde a posiciones hegemónicas de tales potencias, con varias diferencias habidas entre ellas, las que pueden agruparse en dos grandes líneas de comportamiento. Una es el revisionismo que del orden político mundial intentan hacer las potencias en ascenso, a las que el statu quo les resultaba un obstáculo para sus aspiraciones nacionales de expansión internacional; los casos de la Alemania Guillermina, de la Italia fascista, la Alemania nacional-socialista y del Japón imperial-militarista ilustran muy bien las ambiciones por modificar el orden vigente y el fracaso que eventualmente las coronó.

La otra vertiente es la de las potencias y otros países que cuentan con sistemas democrático-capitalistas, y que junto con el extenso bloque socialista (“democracias populares”) que existía en 1945, con la URSS como centro, y que fuera expandido en Europa y Asia en los subsiguientes años para derrumbarse a principios de la década de los noventa, establecieron el sistema de las Naciones Unidas, núcleo institucional y jurídico del orden internacional de la segunda posguerra mundial. El cuerpo doctrinario de esta vertiente es de carácter más plural que los del pasado, fundamentado en principios éticos y jurídicos para la convivencia entre naciones que se consideran soberanas e iguales entre ellas, al margen del poderío político, económico o militar que tenga cada una. En términos de realpolitik, lo que ha sustentado la funcionalidad de ese orden internacional e impedido el estallido de una tercera guerra mundial han sido las relaciones de poder entre, primero, EUA y la URSS (la disuasión formulada como “destrucción mutuamente asegurada”), en un bipolarismo sistémico y que terminó con la desaparición de la URSS y el “socialismo real” europeo, y luego por un sistema

multipolar de equilibrios que aún está en formación.

México se ha desarrollado a partir de su revolución política y social de principios del siglo XX, como un país capitalista con tintes de economía socialista (limitaciones a la propiedad privada en favor del bien común), los cuales se han desdibujado a partir de los años noventa. A fin de sobrevivir frente a las presiones e intervenciones del exterior, fundamental pero no únicamente provenientes de EUA, el régimen surgido de la revolución y de la CPEUM de 1917 ha instrumentado una política exterior cuyas bases doctrinarias son la libre autodeterminación y la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, solución pacífica de conflictos entre ellos y el apego absoluto en el ejercicio de la diplomacia al derecho internacional y al marco institucional vigente. Es, claramente, una doctrina adecuada para un país subordinado a centros de poder y que lleva décadas tratando de alcanzar su pleno desarrollo económico y social.

Tal doctrina diplomática ha tenido que ajustarse a los cambios internos e internacionales experimentados a lo largo del siglo XX y lo transcurrido del XXI, así como a las variaciones impuestas a la política exterior por los gobiernos que han desfilado de 1917 a la fecha. Se supone que el fin último de la política exterior es defender y beneficiar los intereses nacionales; se entiende que estos deben ser los intereses de la sociedad mexicana en su conjunto y no únicamente los del gobierno o sectores de la sociedad como los empresariales y los de la población de mayores ingresos.

Lo que ha ocurrido en realidad es que la política exterior del Estado mexicano se ha enfocado primariamente en asegurar la sobrevivencia y fortalecimiento del sistema político-económico establecido, ello como sinónimo de interés nacional, y luego la praxis diplomática se ha ido adaptando a las circunstancias del entorno mundial y a las prioridades internas de cada gobierno. Esto ha significado que la doctrina diplomática primigenia se vaya ajustando a la praxis de cada momento.

Actualmente, el manejo de la política exterior ha estado enfocado a tratar de apaciguar la virulencia verbal del gobierno de Donald Trump y mantener la ilusión de que las relaciones mexicano-estadounidenses marchan por el camino del entendimiento político y una interdependencia económica benéfica para ambas partes. La realidad es que las diferencias y aún conflictos entre los dos países se han acentuado en los últimos años, sobre todo en materia de emigraciones mexicanas a EUA y del peligro del crimen organizado para la seguridad de ambas partes. El rechazo del actual gobierno estadounidense a la “buena” vecindad con México no es un fenómeno pasajero y focalizado, sino de percepciones cada vez más generalizadas en la Unión Americana de que una creciente integración con su vecino del sur es negativa para los intereses de esa nación.

Esto obliga a que los gobiernos mexicanos, los grupos de interés económico y la opinión pública en general reconozcan que siendo vital la relación con EUA, no puede depender la política exterior del país en únicamente tratar de mantener a flote o en constante progreso la asociación con ese país, aun cuando este sea el mercado más grande del mundo. Es tiempo de rescatar la doctrina diplomática de protección ante las veleidades o cambios de fondo de la política exterior del vecino del norte y, sobre todo, el concepto de defensa de los intereses nacionales en su más amplio sentido y no únicamente en el campo de la actividad económica, y usar esa doctrina en una política exterior activa y comprometida con la globalidad cultural, política, ambiental y de coexistencia pacífica.

El recuperar como principio de acción diplomática aquella doctrina de carácter principista, que incluye los enunciados incorporados en 1988 a la CPEUM en su artículo 89, fracción X, como norma de conducta del Ejecutivo en materia de política exterior, ayudaría a darle congruencia de largo plazo y transparencia a la acción diplomática presidencial y con ello evitar o minimizar que tal acción quede al capricho de cada presidente

de la República. Esa es la importancia de tener una doctrina, independientemente de que las relaciones internacionales de México, o de cualquier país, estén en constante fluidez y requieran de ajustes concomitantes en la práctica diplomática.



## Referencias

- Anguiano, E. (2001). Derechos humanos: México y Cuba, *El Universal*, 25 de abril.
- Anguiano, E. (2000). México: la diplomacia en torno al desarme, en *Los grandes problemas de México. XII Relaciones Internacionales*. El Colegio de México, pp. 89-132.
- Enríquez, A. (1992). Ezequiel Padilla, en *Cancilleres de México Tomo II 1910-1988*. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 301-311.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. Simon & Schuster. Traducción completa al español de Ediciones B, S. A., 1996. Disponible en: [https://politicainternacionalcontemporanea.files.wordpress.com/2014/08/08-kissinger-henry\\_la-diplomacia.pdf](https://politicainternacionalcontemporanea.files.wordpress.com/2014/08/08-kissinger-henry_la-diplomacia.pdf). Edición abreviada, 72 pp. Reconsideración Del Nuevo Orden Mundial. México: FCE., 2000.
- Luna, S. (2003). *Mexico Integration and Export Competition from China*, presentado en la 51 Economic Outlook Conference, Ann Arbor, Michigan, 20-21 de noviembre de 2003.
- Meyer, L. (2000). *La marca del nacionalismo. Tomo VI de México y el mundo*. Historia de sus relaciones exteriores. Blanca Torres, coordinadora general de la obra. Senado de la República y El Colegio de México.
- Rabasa, E. (coordinador). (1993). *7 Principios Básicos de la Política Exterior de México*. PRI, Consejo Político Nacional, Comisión Nacional de Asuntos Internacionales. México.

## Reactivación económica y tensiones geopolíticas – Un escenario global complejo

*Jorge Eduardo Navarrete*

El inicio de 2018 fue saludado como el término de la Gran Recesión, iniciada casi 10 años antes. Se asistía, como señaló el Fondo Monetario Internacional (FMI), a un continuado fortalecimiento de la actividad económica mundial, más firme y generalizado de lo previsto apenas unos meses atrás. Este impulso, originado en el mejoramiento coincidente de la perspectiva en economías clave y del impacto esperado de la reforma tributaria en Estados Unidos de América (EUA), permitió un leve aumento –de dos décimas de punto y hasta 3.9%– de la tasa real de crecimiento de la economía mundial esperada tanto el año que se iniciaba como en el sucesivo. Se apuntaban, como riesgos a la baja, el recurso a medidas comerciales aislacionistas, las tensiones geopolíticas y la incertidumbre política asociada a los procesos electorales de algunos países (FMI, enero 2018).

### Comportamiento de la economía: la visión global

Tres meses después, en el informe de primavera, las previsiones numéricas no se modificaron, pero se precisaron algunos mensajes positivos para el bienio:

- las economías avanzadas crecerán por encima del potencial, el presente y el próximo años;
- las economías de la zona del euro probablemente reduzcan el exceso de capacidad, con el respaldo de una política monetaria acomodaticia;

- la política fiscal expansiva empujará a la economía estadounidense por encima del pleno empleo;
- según las proyecciones, se afianzará más el crecimiento agregado de las economías de mercados emergentes y en desarrollo;
- las economías emergentes de Asia y Europa mantendrán un crecimiento vigoroso;
- los exportadores de materias primas experimentarán un leve repunte después de tres años de débil desempeño

Se detalló el análisis de riesgos. Equilibrados en lo inmediato, un poco más adelante los restrictivos parecen pesar más que los que apuntan a la expansión continuada de la economía global:

*En las economías avanzadas*

Riesgos positivos	Riesgos negativos
<p>✓ Quizá los mercados laborales de los países avanzados dispongan aún de un margen de holgura mayor al previsto</p> <p>✓ El actual aumento de la inversión podría dar lugar a una productividad mejorada que eleve el crecimiento potencial</p> <p><b>Gráfico 1. Economías avanzadas. Crecimiento económico</b></p> <p>— Esperado en Oct17</p> <p>— Esperado Abr18</p>	<p>✗ Aunque en general se mantiene un ambiente monetario acomodaticio a pesar de las medidas de normalización, un salto en la perspectiva inflacionaria en precios o salarios podría dar lugar a una más rápida constricción de las condiciones financieras</p> <p>✗ La reducción impositiva en EUA quizá precipite el alza del rédito con efectos restrictivos del crecimiento que se difundan con amplitud</p> <p>✗ La mayor desalineación entre el déficit corriente de EUA y los excedentes de otros, provoca el alza de los desequilibrios globales, fomenta políticas aislacionistas y trastorna el comercio y la inversión internacionales</p> <p>✗ El cambio climático, las tensiones geopolíticas y la ciberseguridad no muestran perspectivas favorables a mediano plazo</p>

*En las economías emergentes y en desarrollo*

Las perspectivas son variadas en las economías de mercados emergentes y en desarrollo. Continúan siendo favorables en las de Asia y Europa, pero no tanto en América Latina, Oriente Medio y África subsahariana, donde —a pesar de cierta recuperación— el panorama a mediano plazo de los exportadores de materias primas sigue siendo poco prometedor, por la insuficiente diversificación económica y escasa adaptación a la caída de los precios de las materias primas.

“De acuerdo con las proyecciones, más de una cuarta parte de las economías de mercados emergentes y en desarrollo crecerá menos que las economías avanzadas en términos per cápita durante los próximos cinco años, y, en consecuencia, sus niveles de vida quedarán aún más rezagados.

“La recuperación reclama políticas centradas en afianzar un crecimiento más fuerte y más inclusivo; establecer márgenes de protección que permitan afrontar mejor la próxima desaceleración; fortalecer la resiliencia financiera para contener los riesgos del mercado y las inquietudes en torno a la estabilidad, y promover la cooperación internacional” (FMI, enero 2018: xix-xx).

**Gráfico 2. Crecimiento económico.**  
Economías desarrolladas y emergentes de mercado



### Instantáneas regionales<sup>1</sup>

#### África subsahariana

El crecimiento económico alcanzará 3.1% en 2018 para repuntar a 3.6 en el bienio siguiente. Este ritmo moderado refleja la gradualidad de la recuperación en las tres economías mayores – Nigeria, Angola y Sudáfrica–, aunque se esperan tasas más altas en Costa de Marfil, Senegal y otros de África occidental por las inversiones en infraestructura; en tanto que el sector agrícola y la expansión del crédito impulsarán a las de África oriental, Etiopía en especial. La mayor vulnerabilidad en la región continúa asociada a las fluctuaciones en la producción los precios de los *commodities*.

<sup>1</sup> A mediados de abril, el Banco Mundial publicó en su portal de internet informes actualizados sobre la perspectiva de crecimiento a corto plazo de las regiones del mundo en desarrollo de los que se derivan estas noticias (<http://www.worldbank.org/en/news>).

El pobre desempeño económico de los últimos años (1.1% en 2017), no se revertirá realmente en 2018, cuando se espera un alza modesta (a 1.8%), que podría consolidarse en 2019 (2.3%). (Si se excluye a Venezuela, estas cifras se elevan a 2.6 y 2.8 por ciento en este año y el próximo.) Se prevé que sean las mayores economías las que encabezan la recuperación en 2018 y 2019: Argentina, 2.7 y 2.8% respectivamente; Brasil, 2.4 y 2.5, y México, 2.3 y 2.5. En América Central y el Caribe las tasas se situarán por arriba del 3% en los dos años. Los riesgos se ligan sobre todo a la persistencia de los déficit fiscales y el creciente endeudamiento. “Es esencial que el ajuste fiscal sea gradual y no reduzca severamente la inversión pública y las transferencias sociales, vitales para el crecimiento y para abatir la pobreza.”

América  
Latina y el  
Caribe

Asia oriental  
y el Pacífico

En 2018 se mantendrá el amplio diferencial de crecimiento en China, que prevé una tasa de 6.5%, al continuar su reequilibrio a favor del consumo interno y la calidad del crecimiento, y el resto de la región cuyo promedio se estima en alrededor de 5.4%. Se prevén fortalecimientos en Indonesia y Tailandia; estabilidad en Filipinas, y leve desaceleración en Malasia y Vietnam. El alza del crecimiento potencial, a través sobre todo de mayor gasto en infraestructura y de la inversión pública; el perfeccionamiento de la integración y una mayor facilitación del comercio, así como reformas que amplíen la competitividad y fomenten los recursos humanos. Ante el riesgo de generalización global de medidas restrictivas del comercio, esta región parece particularmente

bien situada para responder mediante el desarrollo de sus propias instituciones e instrumentos, desde la Comunidad Económica de la ASEAN hasta el recién establecido Banco Asiático de Inversiones.

Impulsada por India, Asia del sur ha retomado su posición como la región de crecimiento más rápido: se espera que alcance a 6.9% en este año y a 7.1% en 1918. Cinco de los ocho países del área esperan crecer por arriba del 5% en el bienio: India, Bangladesh, Bután, Maldivas y Paquistán; Sri Lanka no se rezaga mucho y Nepal y Afganistán sí. Podría estarse desarrollando, sin embargo, un problema de crecimiento sin creación de empleos. Si bien los mayores ingresos permiten a más jóvenes quedar fuera de la fuerza de trabajo para permanecer en la educación formal, la reducción de las tasas de empleo ha sido muy rápida, en especial entre las mujeres, en India, Bután y Sri Lanka.

Asia del sur

Medio  
Oriente y  
Noráfrica

Los factores positivos que deberán rendir un mayor crecimiento en 2018 (3.1%) frente a sólo 2% en el año precedente, además del mejor ambiente económico global, incluyen la estabilidad del mercado petrolero, con niveles de precios apreciablemente mayores, y las inversiones asociadas a los diversos escenarios de reconstrucción posconflicto. Los países petroleros del Consejo de Cooperación del Golfo esperan un fuerte repunte hasta 3% en 2018. Otros países, como Egipto, que podría alcanzar una tasa de 4%, se verán impulsados

por los ingresos de divisas provenientes del turismo, las remesas y las exportaciones. Las numerosas disputas geopolíticas en curso suponen un riesgo cuya importancia no puede exagerarse.

## Indicios tempranos de desaceleración

Como se señaló, la corrección al alza de la perspectiva de crecimiento en 2018 y 2019 se apoyó en la hipótesis de continuidad del repunte observado, sobre todo, en la segunda mitad y, en especial, el último trimestre de 2017 en buen número de economías nacionales<sup>2</sup>.

Algunas economías han presentado ya sus estimaciones de crecimiento para el primer trimestre de 2018 y no siempre se confirma la continuidad esperada respecto del último trimestre del año precedente.

Un despacho de finales de abril de 2018 del *Financial Times*,<sup>3</sup> agrupa la información disponible hasta ese momento de cinco economías avanzadas que, con excepción de España, mostraron desaceleración en el crecimiento de su economía en el primer trimestre del año, respecto del cuarto trimestre de 2017. Fueron particularmente marcadas las reducciones en el Reino Unido y Francia y algo menores las correspondientes a EUA y Austria, como se muestra en el gráfico 3.

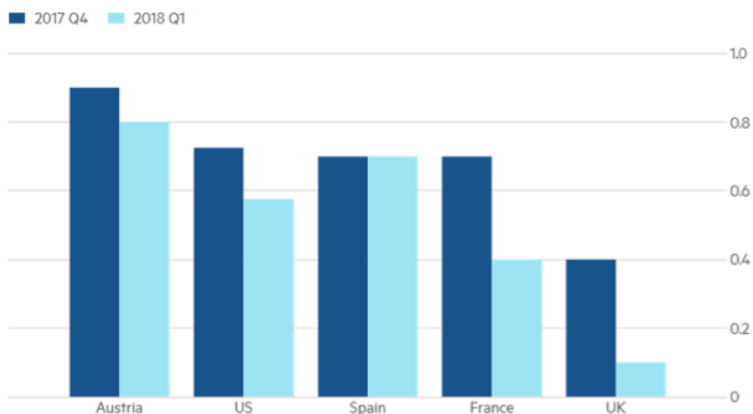
---

2 Al respecto, el FMI señaló: “Dos tercios de los países, que aportan alrededor de tres cuartas partes de la producción mundial, experimentaron un crecimiento más rápido en 2017 que en el año inmediato anterior.” *Ibidem*, p 1.

3 Véase Chris Giles, “UK weak growth blamed on global slowdown, Brexit and snow”, *Financial Times*, 27 de abril de 2018: <https://www.ft.com/content/74b0c7f2-4a14-11e8-8ee8-cae73aab7ccb>



**Gráfico 3. Desaceleración del crecimiento en algunas economías avanzadas % de cambio, trimestre a trimestre**



Fuente: Thomson Reuters Datastream © FT

Expresado como tasa anual, el crecimiento de la economía estadounidense se situó, en enero-marzo de 2018, en 2.3%, de acuerdo con la estimación de la Oficina de Análisis Económico, algo más de medio punto por debajo del alza de 2.9% correspondiente a octubre-diciembre de 2017. Ambas, por cierto, por encima de la tendencia<sup>4</sup>. El analista hace notar que, al mismo tiempo, se presentó una marcada recuperación de los salarios: 2.9% en el primero de 2018 sobre el último trimestre de 2017<sup>5</sup>.

La otra gran economía, China, informó que, de acuerdo a su estimación preliminar, el ritmo de crecimiento de su economía

4 Citada por Sam Fleming en “U. S. wages jump on back of sturdy economic expansion”, *Financial Times*, 27 de abril de 2018: <https://www.ft.com/content/46d2d148-4a1b-11e8-8ee8-cae73aab7ccb>

5 A la luz de acontecimientos como estos, la Junta de la Reserva Federal acordó el 2 de mayo “mantener el rango objetivo de la tasa de fondos federales entre 1½ y 1¾ %.” “Espera que las condiciones económicas evolucionen de manera tal que den lugar a incrementos graduales en la TFF, la que es probable que permanezca, por algún tiempo, a niveles inferiores a los que se esperaría prevalecieran en el largo plazo.” (FRB, *Press release*, “Federal Reserve issues FOMC statement”, 2 de mayo de 2018: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/monetary20180502a.htm>)

había mantenido, en el primer trimestre de 2018, el mismo paso observado en los dos trimestres inmediatos anteriores: una tasa anual de 6.8%, apoyada en la solidez del consumo, el alza de la inversión residencial y el buen desempeño de las exportaciones<sup>6</sup>. Se subrayó también que el comportamiento se situaba ligeramente por encima de la expectativa oficial para el conjunto de 2018: alrededor de 6.5 por ciento.

Para principios de mayo, media docena de otros países, tanto avanzados como en desarrollo, habían publicado sus cifras de crecimiento económico en el primer trimestre de 2018. Las de cuatro de ellos –Bélgica, Francia, Italia y México– mostraron desaceleración respecto del último trimestre del año anterior. Los otros dos –Corea y Singapur– se movieron en sentido positivo. Entre los dos trimestres, el crecimiento de la zona del euro perdió dos décimas de punto<sup>7</sup>.

## **Perspectiva de una desaceleración anunciada**

Tras el impulso extraordinario de 2017 y su extensión prácticamente generalizada a 2018 –celebrado como el fin de la Gran Recesión– se espera un debilitamiento también generalizado de la dinámica del crecimiento. Las bajas previstas en las tasas distan, sin embargo, de ser dramáticas; se expresan apenas en décimas de punto de porcentual. En el caso de algunos países, como se desprende del cuadro, estas variaciones llegan a ser significativas.

Para 2023, la caída del ritmo de avance de las economías avanzadas, respecto del *annus mirabilis* de 2018, habría sido de un punto porcentual y mayor a este promedio en EUA, Alemania

---

6 “China Q1 FDP growth remains robust”, *Trading Economics*, 17 de abril de 2018: <https://tradingeconomics.com/china/gdp-growth-annual>

7 Véase “Economic and financial indicators – Economic data”, *The Economist*, números de 5 de mayo y de 7 de abril de 2018.

y España. En estos y otros casos será difícil argüir que en realidad se ha logrado escapar al estancamiento secular, del que ha dejado de hablarse. Las economías de importancia sistémica del mundo en desarrollo, con la excepción de India y, en menor medida, la ASEAN enfrentan más bien una perspectiva de crecimiento estable, insuficiente en muchos casos.

El FMI indica que “para el período posterior a 2019 se proyecta que el crecimiento mundial disminuya gradualmente hasta 3.7%” hacia 2023. “La desaceleración obedece enteramente a las economías avanzadas, cuyo crecimiento se proyecta que se modere de acuerdo con su modesto crecimiento potencial; se espera que en las diferentes economías de mercados emergentes y en desarrollo el crecimiento se estabilice a un nivel cercano al actual” (FMI, abril 2018: 18).

**Tabla 1. Proyecciones de crecimiento a mediano plazo: países de importancia sistémica (Tasas anuales de crecimiento real, %)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Economía mundial	3.8	3.9	3.9	3.8	3.8	3.7	3.7
Economías avanzadas	2.3	2.5	2.2	1.7	1.7	1.5	1.5
EUA	2.3	2.9	2.7	1.9	1.7	1.5	1.4
Zona del euro	2.3	2.4	2.0	1.7	1.5	1.5	1.4
Alemania	2.5	2.5	2.0	1.5	1.4	1.3	1.2
España	3.1	2.8	2.2	1.9	1.7	1.7	1.7
Francia	1.8	2.1	2.0	1.8	1.7	1.7	1.6
Italia	1.5	1.5	1.2	0.9	0.8	0.8	0.8
Japón	1.7	1.2	0.9	0.3	0.7	0.5	0.5
Reino Unido	1.8	1.6	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6
Canadá	3.0	2.1	2.0	1.8	1.8	1.6	1.6
Emergentes y en desarrollo	4.8	4.9	5.1	5.1	5.1	5.0	5.0
Rusia	1.5	1.7	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
China	6.9	6.6	6.4	6.3	6.0	5.7	5.5
India	6.7	7.4	7.8	7.9	8.1	8.1	8.2
ASEAN5	5.3	5.3	5.4	5.4	5.4	5.4	5.5

**Tabla 1. Proyecciones de crecimiento a mediano plazo: países de importancia sistémica (Tasas anuales de crecimiento real, %) (continuación)**

América Latina y el Caribe	1.3	2.0	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8
Argentina	3.0	2.0	3.2	3.1	3.2	3.3	3.3
Brasil	1.0	2.3	2.5	2.2	2.2	2.2	2.2
México	2.0	2.3	3.0	3.0	2.9	2.9	2.9
Arabia Saudita	- 0.7	1.7	1.9	1.9	2.1	2.2	2.3
Nigeria	0.8	2.1	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0
Sudáfrica	1.3	1.5	1.7	1.8	1.8	1.8	1.8

Fuente: FMI, World Economic Outlook Databases, abril de 2018 ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

Hacia 2020 empezarán a diluirse algunos de los impulsos dinámicos que alentaron a la economía en los tres o cuatro años anteriores, en especial los derivados de la reforma tributaria en EUA. La estabilización en alrededor de 5% anual del crecimiento del mundo en desarrollo (economías de mercado emergentes y en desarrollo, según la terminología del FMI) debido a un modesto afianzamiento adicional en los exportadores de materias primas, aunque con tasas inferiores a las de los últimos veinte años; una disminución sostenida de la tasa de crecimiento de China, que sin embargo se conserva por encima de la media de los países emergentes y en desarrollo; el aumento gradual de la tasa de crecimiento de India, derivado de la madurez del proceso de reformas y, en términos más generales, la continuidad del crecimiento de los importadores de materias primas.

### **Comercio internacional al alza entre nubarrones restrictivos**

En paralelo con la reactivación económica que se afianzó a lo largo de 2017, este año el comercio mundial también registró el mayor crecimiento del presente decenio: 2.7%, medido por el volumen del intercambio de mercancías, según anunció a

comienzos de abril la Organización Mundial de Comercio (OMC) (OMC, 10 de abril de 2018). Para 2018 se espera que, con un cierto ajuste, la dinámica se mantenga, con un alza que se estima será del orden de 2.4%. Fueron sobre todo factores cíclicos los que impulsaron la expansión comercial en 2017, en especial el aumento del gasto de inversión y en consumo. Influyó también en la tasa alcanzada el pobre desempeño comercial del bienio precedente.

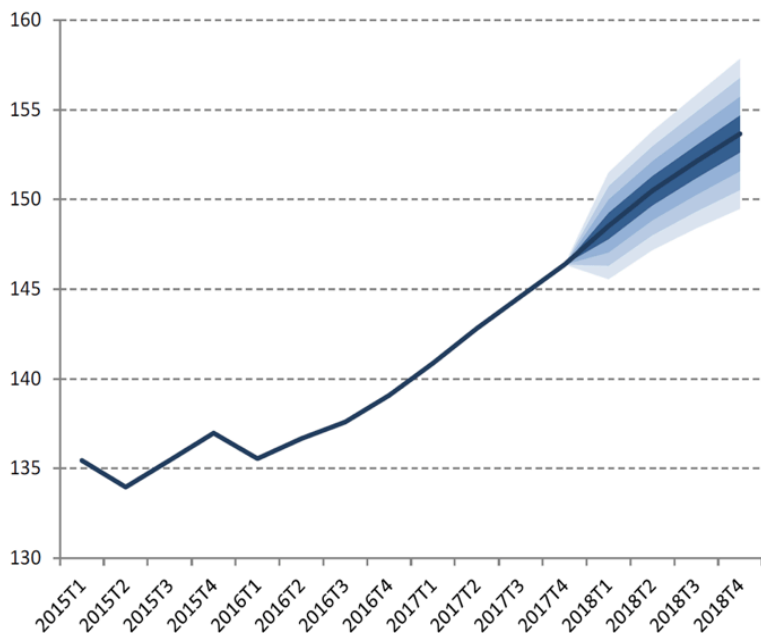
Medido en términos monetarios, las tasas de crecimiento observadas en 2017 parecen aún más notables: 10.7% para el intercambio de mercancías, medido a precios corrientes, y 7.4% para la exportación de servicios. Ambas cifras reflejan el aumento de los volúmenes antes anotado como las alzas de precios.

Roberto  
Azevêdo,  
director  
general de  
la OMC

El fuerte crecimiento del comercio que ahora presenciamos resultará vital para la continuidad del crecimiento y la recuperación y para dar base a la creación de puestos de trabajo. Sin embargo, estos avances se desvanecerían con rapidez si los gobiernos recurren a políticas comerciales restrictivas, en especial a acciones mutuas de represalia que podrían llevar a una escalada incontrolada. Lo último que necesita la economía mundial es un ciclo de retorsiones.

**Gráfico 4. Volumen del comercio mundial de mercancías:  
1erT2015 a 4ºT2018**

Índice ajustado estacionalmente: 2005 = 100



Fuente: OMC, (10 de abril de 2018).

Viendo hacia el futuro más allá del año venidero, la OMC advierte que han aumentado los riesgos en contra de la prolongación del crecimiento del bienio 2017-2018 debido sobre todo a la evolución reciente de las políticas comerciales. Destacan tres tipos de desarrollos negativos:

- El mayor recurso a medidas de política comercial restrictiva y la incertidumbre que estas causan en empresas y consumidores podría desatar –como ya se ha dicho– una escalada de retorsiones tendría repercusiones graves para el comercio y la economía mundiales.

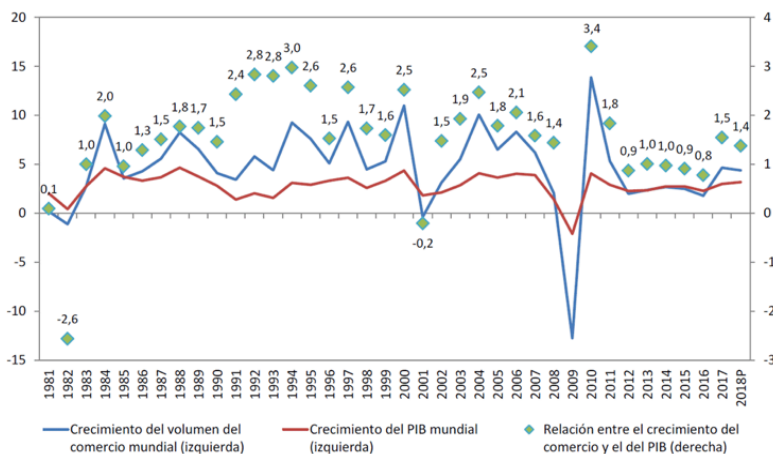
- Un endurecimiento más rápido de la política monetaria por parte de los bancos centrales –ante la eventualidad de un cierto sobrecalentamiento derivado de la coincidencia entre un fuerte estímulo fiscal de corto plazo y una caída importante de la tasa de desocupación en EUA, con repercusiones amplias– podría provocar perturbaciones en los tipos de cambio y en las corrientes de capital, que podrían afectar también los flujos de comercio.
- Un empeoramiento de las tensiones políticas afectaría sin duda al comercio mundial, aunque es impredecible el alcance y sentido de la afectación. Hay que tener en cuenta que es ahora mayor la probabilidad de ataques cibernéticos, cuyas consecuencias se resentirían más en el comercio de servicios que en el de mercancías.

“Por otro lado, las perspectivas podrían ser más favorables si las reformas estructurales y una política fiscal más expansionista dieran lugar a una aceleración del crecimiento económico y el comercio a corto plazo. El hecho de que todas las regiones estén experimentando mejoras del comercio y la producción al mismo tiempo podría hacer también que la recuperación fuera más autosostenida y que aumentaran las probabilidades de obtener resultados positivos” (OMC, 10 de abril de 2018).

Otra anomalía advertida en años anteriores de este decenio comenzó a corregirse en 2017 y podría, de no mediar descalabros mayores, continuar en el año en curso.

**Gráfico 5. Elasticidad del comercio con respecto a los ingresos: 1981 – 2018**

**Ratio entre crecimiento del volumen del comercio mundial de mercancías y el PIB mundial real**



Fuente: Datos de comercio - Secretaría OMC / Datos del PIB – estimaciones de consenso.

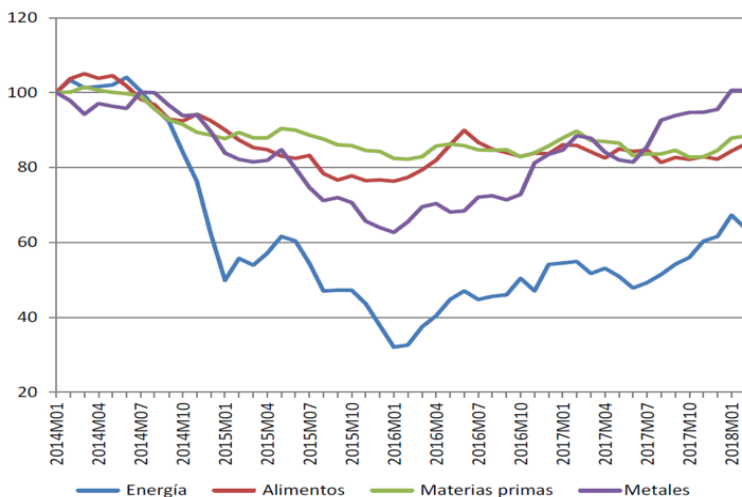
Como se sabe, la elasticidad del comercio respecto de los ingresos, es decir la relación entre el crecimiento del volumen del comercio mundial de mercancías y el que corresponde al PIB mundial real, ha alcanzado niveles variados a lo largo del tiempo, pero tradicionalmente superiores a la unidad. En los años ochenta del siglo pasado fue de alrededor de 1.5. En otras palabras, el aumento del intercambio equivalía a una vez y media el aumento real del PIB medido a precios del mercado. En la mayor parte de los noventa la relación se situó por encima de 2, para retornar al nivel cercano a 1.5 en el primer decenio del siglo actual. Tras el inicio de la Gran Recesión, ya en el actual decenio, esa elasticidad experimentó una baja drástica y, entre 2013 y 2017 se situó en o por debajo de la unidad (gráfico 5). En 2017 retomó su nivel tradicional y alcanzó a 1.5, previéndose que se mantenga en 1.4 en el año en curso, como indicación del



fortalecimiento del comercio respecto de la actividad productiva, “de no producirse conmociones importantes en la economía” (OMC, 10 de abril de 2018).

**Gráfico 6. Precios de los productos básicos primarios:  
Ene2014 – Feb2018**

**Índice: Ene2014 = 100**



Fuente: Banco Mundial, Estadísticas de precios de los productos básicos. (Tomada de OMC, 10 de abril de 2018)

El tantas veces citado comunicado de prensa de la OMC, hace notar que “el tipo de cambio efectivo nominal del dólar de EUA frente a una amplia cesta de monedas prácticamente no varió en 2017, en tanto que los precios de la energía, los alimentos, las materias primas y los metales aumentaron entre un 7% y un 24%” (OMC, 10 de abril de 2018).

## Un desempleo persistente, a pesar de la reactivación

Quizá el repunte simultáneo y generalizado de la actividad económica del que, como se ha visto, hablan los OFI llegó demasiado tarde para hacer mella apreciable en la desocupación a nivel global y, en especial, en el desempleo entre los jóvenes (15 – 24). En 2017 la tasa global de desempleo se calcula en 5.6%, marginalmente por encima de la del año precedente, y la correspondiente a los jóvenes registró su tercer ascenso anual consecutivo para alcanzar a 13%. Tras la frialdad de los porcentajes se oculta lo aterrador de las cifras absolutas a las que equivalen: el número total de desempleados en el mundo estimado para 2017 alcanza a 192.7 millones, de los cuales 66.6 millones son jóvenes. Como tantas veces se ha dicho, *Desempleolandia* – un país poblado por los parados del planeta– sería el séptimo más populoso, un poco por debajo de Paquistán y por encima de Nigeria. Los jóvenes desocupados del mundo representarían casi un tercio (34.6%) de la población de Desempleolandia<sup>8</sup>.

La dimensión de género de la desocupación es también muy significativa. En 2017 la tasa de desempleo femenino en el mundo superó en 0.5 puntos a la tasa general y esta diferencia fue de 0.8 puntos en la tasa de desempleo de las mujeres jóvenes respecto del desempleo juvenil total. En números absolutos, dada su menor participación en la fuerza de trabajo, las mujeres desocupadas son 27.3 millones menos que los hombres en esa condición y entre los jóvenes esta diferencia es de 11.3 millones.

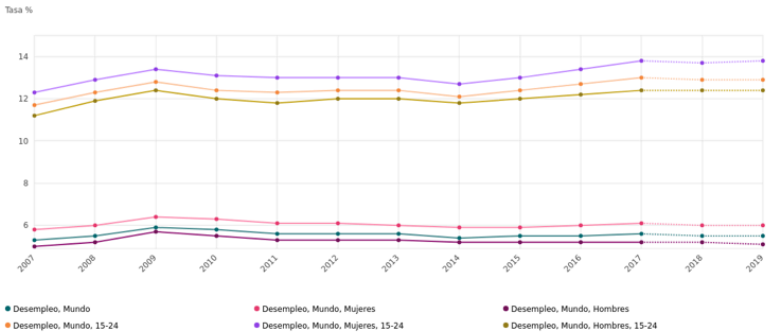
Como muestran los gráficos, tras el impacto inicial de la Gran Recesión que disparó las tasas y el número de desocupados en el mundo, los niveles alcanzados en 2009 han persistido o empeorado. En 2017, el año de la reactivación simultánea y generalizada, la desocupación afectó a 4.4 millones de personas

---

8 Las cifras de desocupación provienen de Organización Internacional del Trabajo, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2018*, “Data finder” ([www.ilo.org/wesodata](http://www.ilo.org/wesodata)) y las de población del Banco Mundial (<https://data.worldbank.org>).

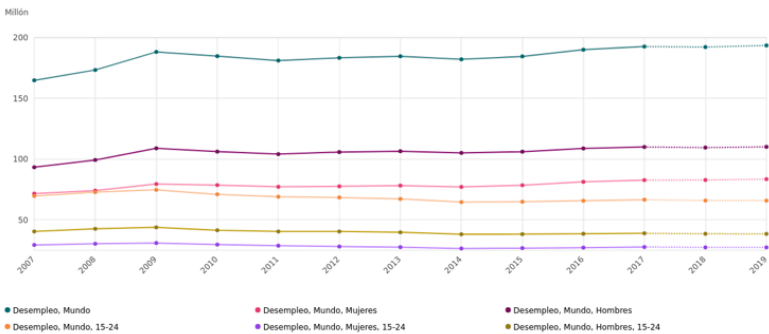
más que en 2009, cuando parecía haberse alcanzado el pico poscrisis. La tasa observada en 2017 fue inferior en apenas tres décimas de punto porcentual a la de ocho años antes.

**Gráfico 7. Tasas globales de desocupación: total y juvenil, por género.**  
**Porcentajes**



Fuente: OIT, Data finder ([www.ilo.org/wesodata](http://www.ilo.org/wesodata)).

**Gráfico 8. Desocupación en el mundo: total y juvenil, por género.**  
**Millones**



Fuente: OIT, Data finder ([www.ilo.org/wesodata](http://www.ilo.org/wesodata)).

Ante la perspectiva de una recuperación con fecha de caducidad no se puede ser muy optimista sobre el futuro de la desocupación en el mundo. Para la tasa global de desocupación, la OIT espera una disminución, originada en la tasa de desempleo masculino, de apenas 0.1% en 2018 y que el nivel de 5.5% persista el año siguiente. Algo similar se prevé para el desempleo juvenil, aunque la caída marginal en 2018 se originará en la apenas menor tasa de desempleo femenino.

El más reciente estudio de la OIT (OIT, 2018) subraya otras tendencias preocupantes en el mundo del trabajo:

- *Aumento del empleo vulnerable* – Constituido por los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares, se ha mantenido estable por la mayor parte del decenio, desde 2012, y se calcula en algo menos de la mitad (42%) de los trabajadores del mundo –alrededor de 1,400 millones de personas. Esta proporción se eleva a 46% en las economías emergentes y a más de tres cuartas partes (76%) en los países en desarrollo. Se espera que el número de personas con empleo vulnerable aumente en 17 millones al año en éste y el próximo.
- *Menor ritmo de reducción de la pobreza laboral* – Se ha reducido la velocidad con que venía abatiéndose el número de trabajadores en esta condición. “En 2017, la pobreza laboral extrema fue generalizada; los ingresos o el consumo per cápita de los hogares de más de 300 millones de trabajadores de países en desarrollo y economías emergentes es inferior a 1.9 dólares estadounidenses (calculado a paridad de poder adquisitivo) al día.” Las tendencias apuntan a una ampliación de la brecha de desigualdad entre los trabajadores de economías emergentes y de países en desarrollo, pues se teme que el número de afectados

por la pobreza laboral extrema sólo se reduzca en las primeras en 2018 y 2019.

- *Disparidades en el desempleo por niveles de desarrollo* – En tanto que en las economías avanzadas 2018 será el quinto año consecutivo de reducción de la tasa de desocupación –que llegará a 5.5%, la más baja desde 2007– en las economías emergentes el número de desocupados continuará aumentando: en 400 mil este año y en 1.2 millones en 2019.
- *El cambio estructural de los mercados de trabajo* – “Se prevé que fuerzas internas y externas, como los avances tecnológicos, la acumulación de capital, la globalización, la demografía y las políticas gubernamentales, seguirán impulsando la reasignación de empleo en todos los sectores de producción.” Cada vez más, el menor peso relativo de los empleos en el sector industrial empieza a registrarse desde etapas tempranas del desarrollo: una suerte de ‘desindustrialización precoz’, que afecta el ritmo de disminución del empleo informal y vulnerable.
- *El envejecimiento, un factor adicional de presión* – Una consecuencia inmediata del envejecimiento es que el crecimiento de la fuerza de trabajo mundial no alcanzará a compensar una reserva de jubilados en rápido aumento, y presionará los sistemas de pensiones y el mercado de trabajo.

## **Condiciones financieras y el debate sobre el endeudamiento**

De entrada, el FMI considera que de los principales vientos en contra que podrían descarrilar la recuperación en curso, generalizada y simultánea, el primero y quizá el más importante

es “un posible súbito endurecimiento de las condiciones financieras” –junto con un menor apoyo público a la cooperación internacional, las crecientes tensiones comerciales que conduzcan a una espiral restriccionista de los intercambios y los conflictos geopolíticos (FMI, abril 2018). En el sector avanzado de la economía mundial, se ha afianzado la confianza y las condiciones financieras siguen siendo holgadas y propicias para la recuperación, en tanto que en las economías emergentes esas condiciones se han mantenido propicias y favorecen la reactivación económica.

Sin embargo, “el hecho de que la economía de EUA esté funcionando por encima de su producto potencial, en medio de recortes temporales de impuestos, podría requerir un endurecimiento más rápido de lo esperado de la política monetaria estadounidense, lo que podría provocar un aumento de las primas por plazo y de los costos del servicio de la deuda. Dependiendo del momento en que se produjera este endurecimiento de las condiciones financieras, el lastre derivado del mismo podría coincidir con un debilitamiento de la demanda en EUA en respuesta a la modificación de los recortes de impuestos, lo que podría ampliar sus efectos negativos a escala internacional” (FMI, abril 2018).

Por otra parte, a través de su *Monitor Fiscal*,<sup>9</sup> el FMI expresa una gran preocupación por la situación y perspectivas del endeudamiento, que no aparece mencionado de manera explícita entre los factores de riesgo arriba enumerados. Estos son los principales señalamientos, reproducidos *verbatim*:

- La deuda mundial se encuentra en máximos históricos tras haber alcanzado un nivel sin precedentes de Dls 164 billones en 2016, lo que equivale al 225% del PIB mundial.

---

9 Véase, “Preocupa el alto nivel de endeudamiento”, *Monitor fiscal*, abril de 2018: [www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018](http://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018).

- El mundo está hoy un 12% más endeudado en relación con el PIB que en el punto máximo anterior registrado en 2009, y China es un importante catalizador de este endeudamiento.
- La deuda de las economías avanzadas promedia un 105% del PIB, alcanzando niveles que no se veían desde la Segunda Guerra Mundial.
- En las economías emergentes y de ingreso medio, la deuda —que registra en promedio un nivel cercano al 50% del PIB— se sitúa en niveles vistos por última vez durante la crisis de la deuda de los años ochenta
- En el caso de los países en desarrollo de bajo ingreso, los coeficientes deuda-PIB promedio han venido creciendo con rapidez y superan el 40% en 2017.
- Más aún, casi la mitad de esta deuda está contraída en condiciones no concesionarias, lo que explica que se haya duplicado la carga de los intereses como porcentaje de los ingresos tributarios en los últimos 10 años.
- En todos los países, la dinámica de la deuda se basa en grandes déficit primarios, que alcanzaron niveles sin precedentes en el caso de las economías de mercados emergentes y en desarrollo.
- Los grandes niveles de deuda y de déficit menoscaban la capacidad del gobierno de implementar una respuesta fiscal sólida para apuntalar la economía durante una contracción.
- La experiencia histórica demuestra que una posición fiscal débil aumenta la profundidad y la duración de una recesión —como después de una crisis financiera— porque los gobiernos no están en condiciones de desplegar una política fiscal suficiente para estimular el crecimiento.

- Es importante crear un margen de maniobra fiscal, especialmente ahora que la deuda del sector privado se encuentra en máximos sin precedente y en ascenso. En algunos países, la deuda privada excesiva los expone al riesgo de un proceso de desapalancamiento abrupto y costoso.

### *Debate sobre el riesgo del endeudamiento*

En uno de los encuentros periódicos entre integrantes del *staff* técnico del FMI y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que se celebró el 2 de mayo de 2018 en Ginebra,<sup>10</sup> se presentó el informe reciente del Fondo sobre los desarrollos y perspectivas macroeconómicas de los países en desarrollo de bajo ingreso, aquellos con ingreso *per cápita* inferior a 2 mil 700 dólares.

El estudio destaca que esos países registraron en 2017 déficit fiscales más altos que entre 2010 y 2014, al tiempo que su coeficiente deuda/PIB bordea ahora el 47%, frente a no más de 33% en el periodo anterior. Coeficientes como los actuales preocupan pues se trata de países “con una base tributaria pequeña, insuficiente para contribuir a sostener la carga”. El economista del FMI agregó que la situación había hecho “encender a la luz anaranjada del semáforo; no la roja, sino la naranja”.

A juicio de uno de los directores de UNCTAD era la luz roja la que se había encendido, señalando una situación de alta gravedad. “Las condiciones recientes han sido medianamente favorables –el dólar no se ha revaluado tanto como se esperaba, al alza de los réditos ha sido moderada y los precios de los productos básicos han sido positivos. A pesar de ello, agregó, un número importante de países del grupo está muy presionado por la deuda.”

---

10 Véase UNCTAD, “Debt warning lights flash for poorest countries, experts say”, Information note, Ginebra, 3 de mayo de 2018: <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx>



También se discutió la cambiante composición de los acreedores. Mas que a los OFI y a los países integrantes del Club de París, los países en desarrollo acuden a otras fuentes de crédito: prestamistas oficiales bilaterales fuera del Club de París, mercados de bonos y otros prestamistas comerciales. Esto amplía las opciones, pero complica la coordinación en caso de renegociaciones y eleva los costos.

La coordinación podría facilitarse si todos los acreedores –los tradicionales y los nuevos– se adhiere a un conjunto de reglas. El G20 ha propuesto unos lineamientos operacionales para el endeudamiento sostenible. Por su parte, “la UNCTAD y el proceso de financiación del desarrollo dentro de la ONU proponen principios de responsabilidad para acreedores y deudores con un enfoque más amplio y un proceso más estatuido, preferentemente a nivel multilateral” –concluyó el funcionario de la UNCTAD.

Se recordó la crisis latinoamericana de la deuda a mediados de los años ochenta y quizá algunos se preguntaron si ha llegado el momento de rescatar algunas de las lecciones aprendidas.

## **Las tensiones políticas multilaterales o el águila en el aviario**

Al inicio de 2018, el International Crisis Group –organismo independiente que monitorea las situaciones de conflicto político internacional, estudia sus dinámicas y propone avenidas de solución– publicó una lista de los más presionantes, que deben recibir atención prioritaria en 2018<sup>11</sup>.

El punto de partida es el reconocimiento de que el escenario político global se ha alterado con la llegada de Donald Trump a la presidencia del país que conserva muchos de los atributos de la hiperpotencia imperante desde el colapso del socialismo real

---

11 Véase ICG, “Watch list 2018”, 31 de enero de 2018: [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)

hasta el inicio de la Gran Recesión casi veinte años después.

La compleja dinámica a la que Trump ha arrastrado a la comunidad global, signada por la incertidumbre y el desconcierto, ofrece a otros actores –en primer término, en opinión del ICG, a la Unión Europea– la ocasión de jugar un papel más activo y positivo, “sin antagonizarlo gratuitamente y sin acceder innecesariamente a sus designios”<sup>12</sup>.

Se plantean varias categorías de asuntos. Respecto de la primera, que concierne a amplias cuestiones globales y a cuestiones de valores, el ICG estima que la reacción europea (e internacional) ha sido, en general, adecuada. Ante el abandono estadounidense del Acuerdo de París sobre el cambio climático, se ha fortalecido el esfuerzo global para llevar adelante el proceso y se ha contado con la continuada colaboración de gobiernos subnacionales y empresas y otras entidades de EUA mismo. Quizá sea pronto para decir que se ha superado el retiro de EUA, pero ciertamente ha actuado como acicate para que otros eleven su grado de compromiso.

La vigorosa defensa por parte del presidente de Francia y de la canciller federal de Alemania, entre otros, “de enfoques de política menos nativistas y de un orden mundial basado en reglas” e instituciones han constituido también una respuesta adecuada. En 2017, las propuestas ultranacionalistas y aislacionistas no prosperaron en Francia, Holanda y, al menos en cierta medida, en Alemania. Se produjo una suerte de tregua que puede aprovecharse para fortalecer opciones multilaterales que EUA pone en peligro.

---

12 Enfrentar a EUA, suplirlo en lo que abandona, diseñar políticas con o sin su participación, puede sin duda provocar el enojo de Washington. Pero la Unión Europea y sus estados miembro no deben prestarle mayor atención. Forjar una política exterior europea más independiente y fuerte, enfocada en la diplomacia y la prevención y solución de conflictos en una época de confusión e incertidumbre en Washington no equivale a minar a EUA, sino más bien a hacerle –y, lo que es más importante, al resto del mundo– un favor.” Robert Malley, presidente del ICG. Quizá convenga que esta excitativa sea escuchada, más allá de Europa, por otros países y organizaciones de importancia sistémica. Se trata de preservar el aviario para todos, neutralizando al águila rapaz.

El retiro de EUA del Plan de Acción Amplio y Conjunto (JCPOA) sobre el programa nuclear de Irán, formalizado a principios de mayo, ha sido hasta ahora el golpe mayor a la arquitectura de cooperación multilateral y al esfuerzo de detener la proliferación horizontal de armamentos nucleares. Vendrá acompañado de la reanudación de las sanciones unilaterales por parte de EUA. Europa y países de otras regiones deben asegurar que sus empresas mantengan sus operaciones en o con Irán y deben indemnizarlas si no se les exime de las sanciones que EUA eventualmente restablezca, así como adoptar represalias. Es imperativo que los líderes europeos y otros se opongan vigorosamente a cualquier acción militar contra Irán “y que no se permita que EUA utilice sus instalaciones militares en Europa” para tales acciones.<sup>13</sup> “En la mayoría de las capitales europeas –afirma también Stephens– la reacción inicial a esta estrategia de destrucción ha sido afirmar que EUA se encuentra ahora aislado. Si pretende actuar como un estado irresponsable, indiferente u opuesto a las posiciones de sus aliados, ha dejado de existir el aglutinante que mantenía unida a la Alianza Atlántica, largamente basada en una coincidencia de intereses y valores.”

Las acciones estadounidenses que han prácticamente arruinado la posibilidad de una solución negociada, basada en el principio de dos estados, entre Israel y Palestina, reclama, según el IGC, un trabajo laborioso de la comunidad internacional, que puede ser liderado por Europa –que ya asumió el compromiso de asumir las aportaciones financieras a la agencia de la ONU que se ocupa de los refugiados palestinos– orientado a encontrar nuevas rutas para que prevalezca y fructifique el esfuerzo de búsqueda de la paz.

Quizá algunos estados europeos y otros de actitud similar consideren oportunidades de política exterior y acción internacional que contrarresten los enfoques que el gobierno de

---

13 Véase Philip Stephens, “How Europe should react to Donald Trump”, *The Financial Times*, 9 de mayo de 2018 ([www.ft.com](http://www.ft.com)).

Trump parece favorecer y muestran en la práctica que existen mejores cursos de acción. En este sentido, como sugiere el IGC, habría que renunciar a depender exclusiva o excesivamente de la fuerza militar; evitar arreglos equívocos con líderes autoritarios que ofrecen combatir el terrorismo o controlar los flujos migratorios; renunciar de manera efectiva a los dobles estándares –“perdonar a los amigos y castigar a los enemigos”– en asuntos de derechos humanos y prácticas democráticas; ampliar, en lugar de estrechar, el campo de acción de las iniciativas diplomáticas, y dejar de ignorar las acciones orientadas a hacer frente a las cuestiones políticas, sociales y económicas que fuerzan a la gente a buscar refugio o a unirse a grupos violentos.

Además de enfrentar este complejo panorama geopolítico, los países deben responder a cuestiones nacionales en áreas que intersectan las diversas políticas y los ámbitos nacional, regional y global. Se trata de cuestiones como la debilidad institucional de los gobiernos –resultante en ocasiones de las políticas de compresión del tamaño del Estado– y la corrupción a gran escala. En los años próximos seguirá aumentando la frecuencia y gravedad de los fenómenos meteorológicos extremos: una estrategia de manejo y control de desastres será componente central de las políticas nacionales y de cooperación externa.

## Referencias

- FMI (Fondo Monetario Internacional). (enero 2018). *Perspectivas más halagüeñas, optimismo en los mercados, retos futuros, Perspectivas de la economía mundial: Actualización*. Disponible en: <http://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2018/01/11/world-economic-outlook-update-january-2018>
- FMI. (abril 2018). *Perspectivas de la economía mundial: repunte cíclico, cambio estructural*, “Capítulo 1 Perspectivas y políticas mundiales”.
- OIT. (2018). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2018*. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_631466.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_631466.pdf)
- OMC (Organización Mundial de Comercio). (10 de abril de 2018). *La fortaleza del crecimiento del comercio dependerá de las decisiones de política*. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres18\\_s/pr820\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres18_s/pr820_s.htm)

## El futuro del trabajo y el contrato social

*Norma Samaniego*

*“La historia es, fundamentalmente, la de los cambios en el potencial productivo de la humanidad, y la de las formas que adopta la sociedad (en torno a las estructuras económicas), que florecen o decaen, en la medida en que permiten y promueven, o evitan y desalientan, dicho desarrollo”.*

*Coben, G.A., “Karl Marx’s Theory of History”.*

### Introducción

Hoy no solo se está viviendo un paso más en el avance tecnológico y en el modo de producción de la humanidad, sino un cambio de época, en el que se está trastocando el mundo del trabajo del siglo XX y el conjunto de instituciones sociales construidas en torno a este modelo específico de trabajo.

El trabajo asalariado típico, que se propagó por el mundo después de la Revolución Industrial y, en torno al cual, se edificaron muchas de las instituciones sociales que hoy conocemos, está mutando aceleradamente ante nuestros ojos, y las instituciones que le acompañaban se han visto rebasadas. No solo han desaparecido ocupaciones y han surgido otras nuevas, como en el pasado, sino que el empleo asalariado mismo -el empleo típico de ocho horas, de carácter permanente, bajo contrato de duración abierta en una empresa, que comprendía

un conjunto de tareas precisas, y en el que prevalecía una relación definida entre el trabajador y el empleador, está desapareciendo aceleradamente ante nuestros ojos.

Fue este tipo de trabajo el modelo en torno al cual se edificaron muchas de las instituciones económicas, sociales y políticas del siglo XX. No sólo el marco de la legislación laboral que hoy conocemos, que prohibió el trabajo de menores, estableció la duración máxima de la jornada, el salario mínimo, los días de descanso, las condiciones de seguridad e higiene que debe cumplir el lugar de trabajo, la libertad de asociación y de negociación colectiva, etc., sino que otras instituciones fundamentales de la sociedad, entre ellas la escuela gratuita enfocada a dar acceso a grupos más amplios de población, o la seguridad social, que se fincaron en torno, o vinculados a este tipo de trabajo, que se imaginó sería el modelo dominante.

### **Una mirada al trabajo a través de la historia**

La historia del trabajo en sus distintas modalidades no es algo acabado; continúa desenvolviéndose desde la aparición los primeros seres humanos hasta nuestros días. No sólo han variado los instrumentos y las técnicas utilizadas, sino las formas de organización, la escala de las operaciones, el nivel de habilidades, conocimientos, fuerza física, destrezas y esfuerzo mental requeridos y la naturaleza de las instituciones construidas alrededor de él, sino el significado mismo que la sociedad asigna al trabajo.

Ha sido ésta una larga trayectoria, que parte desde las primeras organizaciones rudimentarias en los núcleos humanos más primitivos, basadas en la división del trabajo dentro del grupo familiar. Cuando el ser humano es capaz de emprender proyectos más complejos, se recurre al trabajo esclavo, que subyace en algunas las monumentales obras de la antigüedad

que hoy persisten. En esta evolución, otra modalidad fue la del trabajo servil en el feudalismo, y más adelante, cuando el ser humano logra liberarse de los lazos de servidumbre, el trabajo subordinado en el pequeño taller del artesano, en torno al cual surgen las primeras organizaciones gremiales. Es en la Revolución Industrial, cuando la producción se hace masiva y se mecaniza, cuando se extiende la contratación de trabajo subordinado de carácter asalariado que hoy conocemos.

Estos cambios, tanto en los modos de producción, como en la organización de la sociedad y del trabajo, que tomaron siglos en el pasado, se han visto acelerados en los últimos decenios en que, a la par del desarrollo tecnológico y la innovación, han ocurrido transformaciones de fondo en la organización de la producción, el comercio y la inversión a nivel mundial, mutando radicalmente la fisonomía de la estructura productiva y la naturaleza misma del trabajo. Hoy estamos viviendo la fragmentación y dispersión de los procesos productivos a escala mundial; la desaparición paulatina del trabajo subordinado típico y el surgimiento de una amplia gama de nuevas modalidades que han tomado por sorpresa a los entornos legales existentes.

Estamos ante el advenimiento de lo que algunos están llamando la Cuarta Revolución Industrial (Scwab, 2018), dentro de un largo proceso de cambio tecnológico y de organización, que se inició con el empleo del vapor y la fuerza hidráulica en la mecanización de la producción (Primera Revolución Industrial), pasando por la energía eléctrica y la producción en masa (Segunda Revolución Industrial), a la incorporación de la electricidad y las tecnologías de la información a un gran número de procesos productivos (Tercera Revolución Industrial) y actualmente, a una etapa en la varias tecnologías se están fusionando e interactuando en los campos de lo físico, lo digital y lo biológico, entre ellas, la inteligencia artificial, la robótica, la nanotecnología, la biotecnología y la física cuántica.

Frente a estos avances tecnológicos en los modos de



producción, persisten, sin embargo, en el mundo grupos importantes de población que han quedado al margen de ellos y, junto a las formas de producción vinculadas a estos avances, subsisten esquemas rudimentarios, en un contexto en el que la precariedad convive con la modernidad, en un mosaico altamente heterogéneo de formas de producción y tipos de trabajo.

### **La aceleración del cambio tecnológico**

El paso al que avanza la tecnología se ha acelerado y sus tiempos de difusión se están acortando. Cincuenta mil años atrás, podían transcurrir milenios sin que un avance tecnológico de trascendencia histórica ocurriera. Desde la aparición del Homo Sapiens hasta la invención de la agricultura, habrían de pasar decenas de miles de años; de la agricultura a la rueda, el tiempo se acortó a milenios (Kurzweil, 2005). Hoy día, los avances tecnológicos se suceden, ya no en miles de años, sino cientos o en décadas. De la máquina de vapor y el surgimiento de la Primera Revolución Industrial; al advenimiento de las computadoras; al desciframiento del genoma humano, el avance de la nanotecnología y la biotecnología, y la incorporación de la inteligencia artificial a incontables instrumentos y procesos de la vida cotidiana, han ocurrido cambios significativos dentro de una misma generación.

En este torbellino, un entorno que se está viendo afectado es el del trabajo. Mientras en algunos países el trabajo informal sigue siendo mayoritario, los puestos de trabajo asalariados en los sectores formales enfrentan cada día nuevos riesgos y se percibe hoy una creciente ansiedad, especialmente en los países donde los cambios tecnológicos se difunden con mayor rapidez. Esta sensación no es nueva; se experimentó desde la Primera Revolución Industrial y siempre se ha temido al avance tecnológico. Los *ludistas* ingleses, en el siglo XIX, destruían

telares para tratar de detener la introducción de nuevas tecnologías en la industria textil.

Frente a este temor, hoy es posible encontrar dos posiciones: La visión tranquilizadora, emanada de la teoría económica y de la historia de los últimos siglos, que sostiene que dotar a los trabajadores de máquinas, no solo incrementará su producción por hora de trabajo, sino que permitirá, en el mediano plazo, relegar a las máquinas el trabajo rutinario, peligroso o insalubre, lo que conducirá a reducir el tiempo dedicado al trabajo, o bien, trabajar el mismo número de horas para obtener un ingreso mayor. Esta visión se apoya en lo que ha sucedido en el pasado en los países desarrollados, en que los que el tiempo de trabajo se ha reducido a la mitad desde 1870, mientras que el ingreso real per cápita se ha multiplicado por cinco (Skidelsky, 2018).

Otros historiadores e investigadores, sin embargo, prevén que, en esta ocasión, se trata de algo distinto. La actual no es una prolongación de la Primera Revolución Industrial, sino el advenimiento de un cambio diferente. La velocidad de las actuales transformaciones tecnológicas no tiene precedente histórico. No se limita a la sustitución de tareas mecánicas o repetitivas -fundamentalmente en el sector manufacturero o en el transporte- sino que su potencial de transformación se extiende a una muy amplia gama de actividades, cada vez más complejas, tanto en la industria, como en el comercio y los servicios, incluso en las que implican conocimientos especializados, y toma de decisiones, que hasta hace muy poco tiempo se pensó que sólo el ser humano podía desarrollar. En algunos casos, no es un complemento a la labor de un trabajador, sino que lo sustituye. Otro factor que la hace distinta, es su mayor velocidad de difusión y adopción, que hace más difícil la adaptación de los trabajadores a los cambios que implica.

El resultado final de este proceso no lo podemos aventurar, ya que la historia ilustra, más no siempre se repite. Lo que sí es predecible, sin embargo, es que cualquiera que sea el desenlace,

se prevén eventos disruptivos en el mundo del trabajo y en las instituciones de la protección social, ideadas, en su mayor parte, para el modelo asalariado estándar emanado de la Primera Revolución Industrial.

### **Las bases de las instituciones del trabajo del siglo XX se cimbran**

La estructura jurídica que ha regido las relaciones laborales, las modalidades de empleo y las condiciones de trabajo, fue construida como respuesta a los movimientos de los trabajadores organizados, para construir un marco de protección al trabajador y establecer una relación de equilibrio dentro del modelo “*fordista*” de producción industrial, que rompía con los cánones del taller y el oficio de padres a hijos. Se visualizaba al empleo como una relación que debía ser relativamente estable y homogénea en el tiempo, construida en torno al arquetipo de un jefe de familia masculino y único perceptor de ingresos, que después de un período de formación en el sistema educativo, trabajaría bajo un contrato permanente, en un puesto de trabajo con funciones específicamente definidas y poco cambiantes en el tiempo, y, de manera ideal, en una empresa hasta su retiro (*Supiot*). Éste fue el modelo de referencia, en torno al cual se construyó el marco de la legislación del trabajo y de la seguridad social en muchos países, entre ellos el nuestro.

Este marco, sin embargo, ha empezado a desintegrarse progresivamente ante el advenimiento de dos fuerzas simultáneas: el cambio tecnológico y la globalización, que han cambiado radicalmente las formas de producción, distribución y consumo. El resultado ha sido la proliferación de modalidades no contempladas de inseguridad y vulnerabilidad, asociadas al trabajo y al ingreso de quienes ya tenían un empleo asalariado formal y estable.

### *La subordinación de la globalización a la ley del mercado.*

La corriente de pensamiento económico que orientó el devenir mundial a fines del siglo XX, se centró en una visión unidimensional de la eficiencia económica, en un contexto que privilegió la ley irrestricta del mercado. A ella se subordinaron principios, valores, preocupaciones, necesidades, aspiraciones y derechos humanos. La estandarización de las prescripciones de política económica y el abandono de los esquemas de protección social, surgidos después de la Segunda Guerra Mundial, que fueron vistos como poco eficientes en un mercado global, guiado por la competitividad. (Thandika, 2000).

En varios países la regulación de la relación de trabajo que era considerada en un lugar especial, pasó a formar parte de la reglamentación mercantil, en tanto que la seguridad social universal se desdibujó. Si bien, las instituciones nacidas del estado de bienestar no se aniquilaron por completo -como pretendía Hayek- lo que sucedió es que han sido sujetas a procesos de reversión y privatización, como ha acontecido en varios de los sistemas de salud y de pensiones.

Al mismo tiempo, los grandes cambios que la tecnología introdujo al revolucionar la organización de la producción, aunados a la apertura de las fronteras a los movimientos de mercancías y de capital, significaron un replanteamiento de fondo en el modo de producción, para la cual los marcos nacionales que regían el trabajo, orientados principalmente a economías cerradas, no estaban diseñados.

La existencia de mercados globales y nuevas formas de organización de la producción en cadenas de valor, dispersas en todo el mundo no podrían explicarse sin el desarrollo tecnológico y las nuevas formas de comunicación. La globalización y la tecnología, a su vez, han promovido la movilidad de capitales y el surgimiento de mercados financieros de alcance mundial. La libre movilidad del capital, frente a las restricciones a la

movilidad del trabajo, han transformado de fondo la relación laboral y han afectado el poder de negociación entre los factores de la producción (Samaniego, 2018).

En este nuevo contexto, el empleo asalariado está dejando de ser la tendencia predominante del trabajo; el hombre no es hoy el único o el principal perceptor de ingresos en muchas familias; surgieron nuevas formas de contratación y empleo temporal y la frontera entre el autoempleo y el empleo dependiente se diluyeron. La continuidad en el trabajo y el empleo de por vida están dejando de existir, ante el carácter cada vez más efímero de las empresas y el continuo reacomodo de las organizaciones y la rápida obsolescencia del conocimiento.

El marco de regulación del trabajo basado en el modelo industrial e ideado para economías cerradas, está siendo rebasado o ignorado y no ha surgido un nuevo modelo de regulación del trabajo que garantice los principios de dignidad en el trabajo y seguridad social, bajo el nuevo modo de producción y un creciente número de nuevas modalidades de trabajo están surgiendo al margen de toda regulación o protección social, en el contexto global, bajo nuevas formas de inseguridad y exclusión (Samaniego, 2014).

### *El desmoronamiento de la visión idílica de la globalización*

La globalización, dentro de un entorno de mercados cada vez menos regulados, era vista hasta hace algunos años en los centros de poder económico y en los organismos financieros internacionales como un objetivo incuestionable e irreversible. Se pronosticaba que, el mercado global, en conjunción con la nueva sociedad del conocimiento, generarían una transformación mayor que la vivida en la revolución industrial y acarrearían beneficios para toda la humanidad. Poco se pensaba, sin embargo, en los posibles riesgos que habría que evitar, ni en las reformas que habrían de requerirse a la arquitectura de los sistemas sociales, culturales, ambientales y políticos, a nivel mundial.

Poco tiempo duró la visión idílica del modelo de globalización sin reglas. Ante la evidencia de una polarización cada vez mayor entre países y entre individuos, el tono de los reclamos ha subido. Al mismo tiempo, el desarrollo tecnológico de los últimos tiempos y la mayor conectividad, donde la información fluye en tiempo real y las distancias se han borrado, los grupos rezagados están cobrando mayor conciencia sobre su desigualdad y se han vuelto más lacerantes los contrastes. Sin duda, ha sido éste un factor clave para algunos de los recientes movimientos sociales que han surgido en el mundo.

### *La ampliación de la desigualdad*

El empleo es un ámbito donde la desigualdad se está ampliando, no solo en México, sino en el mundo. Nuevas modalidades de trabajo se han extendido silenciosamente, sin ningún control, fuera de los esquemas originales de protección social, de corte nacional. Me refiero, por ejemplo, la utilización creciente de trabajo migratorio desprotegido; al teletrabajo desprovisto de acceso a la seguridad social, a la utilización de la subcontratación, más allá de los casos justificables, bajo esquemas, cuyo fin principal es evadir las regulaciones y prestaciones laborales; o el encubrimiento de la relación laboral en la contratación de trabajadores subordinados bajo la denominación de independientes.

Junto a la inseguridad creciente en el empleo, en los últimos diez años se observa también una tendencia mundial a la mayor desigualdad de ingresos. Esta situación se constata tanto en declinante participación de los ingresos por trabajo en el ingreso nacional, como en la polarización en los salarios entre los propios trabajadores. Los hechos son evidentes. En un número importante de países, aún en algunos de los de mayor nivel de desarrollo, la desigualdad de ingresos y de patrimonio se están acentuando. Mientras que los salarios reales para la mayoría de los trabajadores menos o medianamente calificados han caído y

la economía informal se ha expandido a áreas nuevas, el contrato social que resguardaba a la clase media se está debilitando. Este instrumento, que había sido fundamental para contener y abatir la desigualdad en los pasados cien años está en retroceso.

## **Las incógnitas y los riesgos que surgen**

¿Cómo afectarán los cambios tecnológicos en curso los mercados de trabajo? Es ésta una pregunta que se plantea hoy insistentemente y que ha sido motivo de atención reciente. Al respecto, en algunas investigaciones permea la visión de que, en los países desarrollados, la historia se repetirá y, después de un cierto plazo, la oferta y la demanda de trabajo se lograrán ajustar. Una muy difundida investigación del Grupo McKinsey (2018), sostiene que, en estos países, “*todos los escenarios convergen hacia el empleo pleno en 2030*”, aunque se advierte que, en el curso de esa transición, podrán ocurrir períodos de alto desempleo y abatimiento en los salarios.

Sin embargo, para el mundo –y aún para los países desarrollados- en empleo pleno está muy lejos de haberse logrado. Más grave que el desempleo, lo que hoy prevalece es la persistencia un tipo de empleo no asalariado que todavía se realiza en condiciones altamente vulnerables, cuyo abatimiento se ha estancado desde 2012 y que en 2017 abarcaba según la OIT al 76% de los trabajadores de los países en desarrollo. Por lo que respecta a los asalariados y no asalariados en pobreza extrema, en los países en desarrollo y emergentes había en ese año 300 millones de personas (OIT, 2018: 1).

Frente a la evolución del desarrollo tecnológico, nadie puede prever con precisión cuántos puestos de trabajo actuales desaparecerán y cuántos y cuáles empleos distintos se crearán. Lo que sí se puede anticipar es que –aún dentro del empleo hoy considerado de calidad- habrá mutaciones importantes en

las próximas décadas. Entre las ocupaciones más susceptibles a desaparecer, están las basadas en operaciones repetitivas o predecibles, como el trabajo en las líneas de ensamblaje, en la industria textil, en la fabricación de prendas de vestir y otras muchas actividades del sector manufacturero. Pero más allá de la manufactura, la cancelación de puestos de trabajo se ha extendido a los servicios, como los de las oficinas tradicionales, donde ya se están viendo afectados los puestos de archivista, asistente de oficina, dibujantes, mensajeros, asistentes de contabilidad y finanzas, así como algunos oficios en ramas como la hotelería, los servicios turísticos, los cajeros, los preparadores de alimentos, los taquígrafos y traductores y muchos más.

¿Qué nuevos trabajos surgirán? ¿Qué habilidades se requerirán? Son las preguntas que surgen. Si bien se tiene idea de algunas áreas en las que se juzga que será más difícil la sustitución del trabajo por la automatización o la inteligencia artificial, en especial, las de cuidado infantil o de personas de la tercera edad, o algunas vinculadas con la creatividad, no es posible predecir con certeza el contenido curricular ni la formación específica para las carreras de mayor demanda en el futuro. Los estudios que se han intentado al respecto en el pasado han quedado muy lejos de la realidad. Lo que sí se sabe, es que el trabajador requerirá adaptarse a mutaciones mucho más frecuentes, de puesto, de empresa y aún de sector; en este contexto, el individuo requerirá reinventarse continuamente para seguir siendo laboralmente relevante. Requerirá de mayor resiliencia mental para aprender a desarrollar nuevas funciones, que no es posible anticipar, y tener la capacidad para continuar incorporando conocimientos y habilidades a lo largo de su vida activa. Requerirá, en suma, de un aprendizaje continuo, para el que la naturaleza de la educación de hoy no está alineada



## *Los nuevos riesgos*

Junto a estas tendencias, existe el riesgo de una nueva y más profunda polarización entre quienes dominen las nuevas tecnologías, y quienes permanezcan marginados como hasta hoy. Esto rige tanto para individuos, como para empresas y aún para países. Las mayores exigencias en los niveles de calificación, asociadas a la transición de una sociedad industrial a una sociedad post-industrial, tienden a convertirse en factores aún más limitativos en la determinación del futuro de los ciudadanos que lo que en el pasado fue la alfabetización, en su sentido más tradicional.

Por otra parte, el uso de las nuevas tecnologías, sin un marco normativo que incorpore los valores de la sociedad, también implica riesgos. Se dice que la tecnología es intrínsecamente neutral, hasta que se aplica a un fin determinado. Entre otros de los riesgos que se anticipan, y los cuales es necesario evitar son: la pérdida de la riqueza que la diversidad cultural aporta a la civilización mundial, ante la homogeneización extrema que el desarrollo tecnológico y la globalización traen consigo; el mayor poder de control, dominio y vigilancia de la población que las grandes bases de datos y las nuevas plataformas tecnológicas darán a los poseedores de información, sean éstos empresas o gobiernos.

Finalmente, el avance tecnológico no solo está cambiando los modos de producción, sino también los patrones de consumo, los hábitos, las relaciones sociales y las fuentes de información que nutren a la sociedad. Esta creciente interconexión y dependencia del individuo respecto a la tecnología puede también afectar su privacidad y conducir a disminuir algunas de sus capacidades humanas esenciales, tales como la memoria, la reflexión, el contacto personal y el involucramiento en una conversación directa, profunda y significativa con nuestros semejantes (Schwab, 2018).

Estamos enfrentando un reto de proporciones mayúsculas. Como país no hemos podido en México erradicar el analfabetismo ancestral, cuando ya estamos frente a un nuevo y más severo tipo de rezago. Las deficiencias laborales no sólo están afectando a nuestra población marginada que se debate en diversas modalidades de informalidad y de desempleo, sino que empiezan a extenderse a un amplio conjunto de población calificada adulta, que corre el riesgo de verse desplazada y que carece de las nuevas habilidades y conocimientos demandará en un futuro cercano la planta productiva. Este proceso del reajuste en el entorno laboral trae consigo graves problemas sociales y culturales que no se han analizado suficientemente.

Por otra parte, el modelo de inserción laboral de nuestro país en la economía mundial se ha centrado básicamente en tareas predecibles en la maquila o en el ensamblaje en el sector manufacturero, sustentado en una mano de obra barata y poco calificada no será sostenible. El camino que emprendieron los países en desarrollo exitosos ya no resulta tan fácil de emular. Este tipo de trabajo manufacturero es de los más propensos a ser sustituido por la automatización, y la nueva competencia que hoy existe con otros muchos países en desarrollo, fincada en mano de obra barata, han hecho mucho más difícil esta vía. Por tanto, si bien todavía es factible que la manufactura siga siendo por algún tiempo el primer escalón hacia el desarrollo, como advierte Rodik (2012), cada vez será más difícil escalar tan rápido o tan alto como lo hicieron los países que hace unas décadas emprendieron este camino.

## **La necesidad de reconstruir el contrato social**

Ante el inminente advenimiento de esta nueva era, los marcos que han regido las relaciones de trabajo y las instituciones construidas en torno a él, están siendo rebasadas; han perdido efectividad para

cumplir sus objetivos fundacionales. Las instituciones creadas en torno al trabajo, los sistemas de formación y las instituciones de seguridad y protección social, pensadas exclusivamente en el trabajador asalariado, requieren ser repensadas.

El modelo educativo y de formación, basado en la premisa de que el acervo de conocimientos requerido, tanto en la sociedad, como en un oficio o profesión, permanecería en su mayor parte estable durante una o más generaciones, está siendo disfuncional. Hoy se está demandando contemplar la educación para el trabajo, no como un proceso confinado a un espacio y un lapso limitados, sino como un proceso que acompañe al individuo a lo largo de su vida. Esto implicaría, no sólo idear los esquemas y medios que agilicen la permanente actualización de sus contenidos, sino adecuar el contexto y los tiempos -de educación y trabajo- a un nuevo modelo, a fin de mantener vigentes las capacidades de los individuos y su adaptación a entornos nuevos.

Resulta imprescindible, además, repensar el sistema de protección social, a fin de darle un carácter universal, *como un derecho de cada individuo, más que como una prestación restringida al trabajo asalariado formal*. Esto implica transitar del esquema limitado de seguro social que México adoptó en los años cuarenta -restringido al trabajo asalariado formal- a un sistema de protección social de cobertura universal, financiado a través de impuestos generales, que comprenda tanto la atención a la salud, como la protección al ingreso ante riesgos como el desempleo, la incapacidad o la edad avanzada. Esto significaría pasar de los múltiples enfoques remediales y programas, en muchos casos duplicados, parciales o temporales, a un esquema de derechos básicos exigibles. La adopción de un sistema de protección social universal, no solo es justificable desde el punto de vista de los derechos humanos, sino que permitiría al país estar en mejor posición para adoptar los avances tecnológicos, y la innovación, limitando los costos humanos correspondientes.

Sería necesario, además, ampliar la visión hacia nuevas áreas

que han quedado al margen, a fin de enmarcar su desarrollo en consonancia con los valores y objetivos de la sociedad. Entre otros temas, es indispensable dedicar atención especial al uso de las plataformas de información y el manejo de las grandes bases de datos, que encierran un enorme valor y están en riesgo de ser apropiadas y explotadas por unos cuantos, en fines no siempre explícitos y fuera de toda regulación. Las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial no constituyen fuerzas exógenas, que puedan evolucionar fuera del control de la sociedad (Schwab). Por tanto, cada día resulta más urgente orientar su desarrollo para que refleje intereses y valores comunes. Si las dimensiones social y distributiva son desatendidas en estas y otras materias, surge el riesgo de profundizar la desigualdad y de ver amenazada la cohesión de la sociedad.

En el desarrollo de la humanidad, el fin de una era ha implicado siempre la reconstitución de la sociedad en su conjunto y de sus formas de organización, frente al cambio en los modos de producción. De otra forma, corre el riesgo de sucumbir ante sus propias contradicciones. Hoy estamos viviendo el cambio de una era, en la que se está trastocando el mundo del trabajo del siglo XX y el conjunto de instituciones sociales creadas en torno él; este marco institucional constituye una parte medular del contrato social que define a nuestra nación. Su vigencia dependerá de su efectividad para alcanzar los fines y reflejar los más altos valores de la sociedad, dentro de este nuevo entorno.

## Referencias

- Cohen, G. A. (1978). *Karl Marx's Theory of History: A Defence*. Princeton University Press. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/no-more-growth-miracles-by-dani-rodrik?barrier=accessreg>
- Kurzweil, R. (2005). *Singularity is near*, Penwin Books Group (USA), New York.
- MacKinsey Global Group. (2017). *Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation*. Disponible en: [https://www.mckinsey.com/~/\\_/media/McKinsey/Global%20Themes/Future%20of%20Organizations/What%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/MGI-Jobs-Lost-Jobs-Gained-Report-December-6-2017.ashx](https://www.mckinsey.com/~/_/media/McKinsey/Global%20Themes/Future%20of%20Organizations/What%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/MGI-Jobs-Lost-Jobs-Gained-Report-December-6-2017.ashx)
- OIT. (2018). *World Employment and Social Outlook*. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_615594.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_615594.pdf)
- Rodik, D. (2012). *No More Growth Miracles*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/no-more-growth-miracles-by-dani-rodrik?barrier=accessreg>
- Schwab, K. (2018). *The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond*. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Fourth\\_Industrial\\_Revolution.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Fourth_Industrial_Revolution.pdf)
- Skidelsky, R. (2018). *Racing the Machine, Social Europe*. Disponible en: <https://www.socialeurope.eu/racing-the-machine>
- Supiot, A. (1998). *Transformation du travail et devenir du droit de travail en Europe*, (Rapport Supiot), Commission Européenne, Bruxelles.
- Thandika, M. V. (2000). *Globalization and Social Development after Copenhagen*, UNSRID, Ginebra.

Kaplan, D. (2017). *La evolución del empleo registrado con IMSS*, Presentación en PowerPoint, BID, México ¿cómo vamos?. Disponible en: <http://mexicocomovamos.mx/?s=contenido&id=890>

McMillan, M. & Rodrik, D. (2011). Globalization, Structural Change, and Productivity Growth. *NBER Working Paper* 17143. Cambridge, MA: National Bureau of

# Ingreso Ciudadano Universal

*Enrique del Val*

## Introducción

El Ingreso Ciudadano Universal (ICU), que en otros países se le denomina Renta Básica Universal o Ingreso Básico, tiene como finalidad fundamental reducir la pobreza y la desigualdad con una perspectiva diferente a la de los programas tradicionales que hasta ahora existen, como veremos a lo largo de este escrito.

Hay varias definiciones del ICU, pero la que considero que da una mejor idea es la elaborada por el catalán Daniel Raventós, uno de los principales promotores del ICU en todo el mundo, quien lo define como: un ingreso pagado por el Estado, como derecho ciudadano, a cada miembro o residente de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada; sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de ingreso y sin importar con quien conviva.

Este ingreso permite que las personas tengan la libertad de decidir qué hacer con su vida y cómo desarrollarse, ya sea a través del trabajo o dedicándose a lo que más les guste. En fin, esto lleva a que la persona sienta que está en este mundo no por obligación sino para disfrutarlo.

Esta propuesta, cuyos antecedentes se remontan a siglos atrás, poco a poco se ha ido desarrollando. Así en 2017 tuvo

una gran difusión y se incorporó a la discusión pública como opción de política en varios países. Lo destacable es que el planteamiento del Ingreso Ciudadano Universal o Renta Básica ha ido superando las críticas que lo reducían a una idea loca o cuando mucho utópica. Seguramente su difusión y la puesta en marcha de algunas pruebas piloto tienen que ver con los efectos de la crisis que se está viviendo en todo el mundo, donde el desempleo abarca a millones de personas y la pobreza, aunque se ha reducido en muchas partes, sobre todo la extrema, continúa siendo la principal condición en que viven cientos de millones de seres humanos, no sólo en los países subdesarrollados sino también en los desarrollados. A ello se suma el efecto de los nuevos desarrollos tecnológicos que, entre otras cosas, amenazan al empleo por la vía de la creciente robotización de los procesos productivos.

### **Principios de Aplicación del ICU**

El ICU tiene una serie de características que lo hacen diferente a otros instrumentos de redistribución o de política social. Es una obligación del Estado, es de aplicación universal y un derecho ciudadano.

En primer lugar se trata de una transferencia monetaria universal, no condicionada, establecida por ley.

En segundo lugar, es un ingreso al cual tiene derecho todo residente, sin distinción de origen étnico, condición social, situación laboral, estado civil, etcétera.

En tercer lugar, es un mecanismo que debe llegar a sustituir gradualmente los subsidios y apoyos gubernamentales destinados a superar la pobreza.

En cuarto lugar, se trata de una retribución que otorga el gobierno por mandato de ley, que se traduce en una entrega mensual y fija de una determinada cantidad de dinero.



En quinto lugar, es una retribución que se aplicará de manera gradual, por etapas, hasta llegar a la cobertura universal.

## **Justificación**

Las nuevas condiciones de la economía global, así como los resultados de las políticas sociales seguidas en los últimos años llevaron a considerar mecanismos alternativos para resolver los problemas crecientes de desigualdad y de pobreza. En esta ruta se recuperó la idea del ICU considerando que se trata de un mecanismo que impacta directamente el ingreso de las personas y que no requiere más que un medio para su distribución. Así el ICU se retoma dado que se considera que:

Difiere del asistencialismo por su carácter general; es independiente de la posición económica de las personas; contribuye a reducir la pobreza de ingreso y, en particular la pobreza extrema (alimentaria).

Es distinto a los programas convencionales de combate a la pobreza pues tiene la posibilidad de resolver el problema antes de que las personas caigan en tal condición.

Puede ser un gran instrumento de negociación para mejorar el ingreso real de los trabajadores y provocar una revaloración de la fuerza de trabajo.

Por ser incondicional contribuye a eliminar la trampa de la pobreza a la que llevan otros instrumentos de política social.

Reconoce la dignidad de las personas pues las acerca a niveles de vida dignos sin necesidad de pasar por una investigación que evidencie que se es pobre o que se tenga que declarar que lo es.

Por su carácter universal, se evitan prácticas paternalistas, reduce estructuras burocráticas y descarta el manejo clientelar o político de los programas sociales.

## Antecedentes

Los antecedentes de esta propuesta de garantizar un ingreso ciudadano se remontan a varios siglos atrás. A lo largo de la historia se han registrado avances en el reconocimiento por ejemplo del derecho a existir, o a tener una vida digna o a ofrecer de un agarntia económica o salrio a cada persona. Algunos de esto antecedentes son:

En Francia, en el marco de la Convención Nacional en el año de 1792, Maximilien Robespierre preguntaba: ¿Cuál es el primer objetivo de la sociedad? La respuesta fue: Mantener los derechos imprescriptibles del hombre; a continuación la siguiete prgunta planteada fue: ¿Cuál es el principal de esos derechos? Y la respuesta fue: “El de existir”.

Thomas Paine (1737-1809), un pensador, político y escritor revolucionario, señaló que el hombre no había creado la tierra pero aunque tenía un derecho natural a ocuparla, no podía tenerla en propiedad, por lo que propuso entregar a todo individuo un ingreso compensatorio para evitar la pobreza y la miseria (“Agrarian Justice”). De este modo, a finales del siglo XVIII propone crear un Fondo Nacional a partir de un gravamen a la propiedad privada de las tierras, con el fin de establecer una pensión vitalicia de 10 libras esterlinas anuales para toda persona mayor de 50 años.

En 1890, Henry George y Edward Bellamy, dos escritores estadounidenses publicaron sendos libros (Henry, 1879) en los que uno de los temas centrales era la propuesta de garantizar un seguro económico mínimo a cada persona.

Léon V. Bourgeois, llamado el padre del solidarismo y Premio Nobel de la Paz en 1920, justificaba en 1889 la creación de un salario mínimo existencial ante la necesidad de corregir la injusticia de un sistema social.

Bertrand Russell en *Los caminos de la libertad*, terminado

en 1918, defendía la idea de un ingreso garantizado, el cual consideraba como un ingreso suficiente para cubrir necesidades entregado a todo el mundo se tuviera trabajo o no.

En 1942, partir del Plan Beveridge se establecen las bases del sistema británico de protección social, donde el objetivo del pleno empleo garantizaba la protección a toda la población. Frente a ello y ante la imposibilidad de alcanzar ese pleno empleo, Lady Juliet Rhys-Williams propuso establecer un dividendo social pagado a cada hombre, mujer y niño, para evitar la discriminación (hoy diríamos exclusion) vía el empleo.

En 1944, el Premio Nobel de Economía, Friedrich A. Hayek, en su libro Camino de servidumbre, planteó que habría que ofrecer la garantía de un sustento mínimo a todos considerando que una sociedad que ha alcanzado un nivel de riqueza debería garantizar a todos esa primera clase de apoyo, sin poner en peligro la libertad en general.

En 1955 Erich Fromm dijo textualmente:

“la esencia de esta idea es que todas las personas, trabajen o no, deben tener el derecho incondicional de no morir de hambre y carecer de techo. Recibirán solo lo que necesitan básicamente para mantenerse, pero no recibirán menos” (Fromm, 1956) .

En 1976, Jay Hammond, gobernador de Alaska (1974 -1982), propuso la creación de un fondo para beneficio de los habitantes de ese estado, mediante el depósito de una parte de los ingresos producto de la extracción de petróleo. Ese mismo año se aprobó la constitución del ‘Alaska Permanent Fund’ y desde 1982 el fondo paga a todo habitante de ese estado un dividendo anual, en lo que puede entenderse como la aplicación del ICU, con lo cual Alaska es el estado más igualitario de Estados Unidos de América (EUA).

Ahora bien, recientemente ha habido un incremento de propuestas en todo el mundo para ensayar la implantación del ICU, empezando con pruebas focalizadas, y no solo

de los gobiernos sino también algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) están realizando experimentos tanto en Europa como en los EUA y Canadá.

Es el caso de Finlandia, donde se está efectuando el experimento de dar un ingreso básico a ciudadanos desempleados, el cual inició su aplicación en enero del año pasado y concluirá en diciembre de este año.

La provincia de Ontario, Canadá, va a aprobar la implantación del ICU en tres comunidades de la misma, a las cuales se les garantizará durante tres años un ingreso, para lo cual el único requisito es que las personas se inscriban.

En varias ciudades de los Países Bajos han lanzado a prueba el ICU, eliminando algunos programas sociales. La ciudad de Barcelona, España, está emprendiendo un programa de entrega de recursos incondicionales.

Adicionalmente, una ONG estadounidense va a poner en marcha este año un experimento de entrega de ICU en áreas rurales de Kenia en el continente africano, en un proyecto que piensan dure 12 años. Otra organización no gubernamental en Orlando, también en los EUA, está financiando el diseño de un ICU, en el cual involucra a tres mil personas.

El Consejo de Europa votó en su reunión plenaria de enero de este año una resolución favorable a otorgar una renta básica universal, justificándola porque reduce la pobreza, la burocracia y la estigmatización de las personas. Esta decisión del Consejo de Europa es muy importante ya que consolida las experiencias que se están desarrollando.

Como podemos ver, ha existido y sigue habiendo la preocupación por la subsistencia material de los habitantes de este planeta.

## Experiencias en nuestro país

En México históricamente han operado una variedad de programas gubernamentales y políticas sociales, algunas de ellas abocadas a la entrega de transferencias monetarias condicionadas, sobre todo a los grupos más vulnerables.

Uno de los programas pioneros del gobierno federal fue el denominado, “Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural” (PIDER) que operó entre 1973 y 1983. A éste siguieron la creación y operación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos marginales (COPLAMAR) creada en 1977 y vigente hasta 1983, los distintos programas de abasto con el establecimiento del sistema CONASUPO, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) establecido a principios de los años ochenta, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) operado de 1989 a 1994, los programas para Superar la Pobreza del denominado Ramo General 26 ejecutado a partir de 1995. Posteriormente, los programas de combate a la pobreza fueron incorporando paulatinamente a los grupos pobres del ámbito urbano, a partir del establecimiento del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que operó desde 1997 hasta 2001; el Programa Oportunidades, de 2002 hasta 2014 y PROGRESA – Programa de Inclusión Social que se encuentra en operación desde 2014.

Los contenidos básicos y alcances de estos programas, así como sus resultados, han variado de uno a otro. No obstante la enorme cantidad de recursos públicos federales ejercidos para el mejoramiento de las condiciones de vida de miles de habitantes pobres, no ha sido posible eliminar la vulnerabilidad económica y social de toda la población.

El tema del Ingreso Ciudadano Universal como una opción de intervención pública para atacar la pobreza, se remonta a los años setenta, cuando un académico de la UNAM, Gabriel Zaid, lo propuso (Zaid, 1973). No es sino hasta inicios del Siglo XXI

cuando el tema se retoma por académicos y actores políticos, lo que favorece su incorporación en la discusión pública y su presentación como propuesta formal ante instancias legislativas y como parte de la Constitución de la Ciudad de México.

Desde 2001 el Gobierno del Distrito Federal introdujo la Pensión Universal para Adultos Mayores, lo que representó un importante acercamiento al ICU. Pese a las críticas iniciales, el programa fue adoptado y adaptado por gobiernos estatales y por el gobierno federal. Dado este paso, se generalizó la idea de llegar a la universalidad; la Sección Mexicana de la Red Global por el Ingreso Básico consideró que los recursos de los diferentes programas sociales podrían reorientarse para financiar el ICU.

Así, la propuesta de establecer un ICU fue visible en el contexto de la campaña presidencial del año 2006 la única candidata a la Presidencia de la República (Patricia Mercado – Alternativa Socialdemócrata y Campesina)<sup>1</sup> lo presentó como una de sus propuestas.

En ese mismo año, 2006, surge el Grupo Promotor del ICU-México el cual planteó que el ICU era un Derecho Ciudadano. El ICU no se planteó para sustituir otros derechos, lo que se propuso fue y es avanzar hacia una nueva institucionalidad social basada en la acumulación de derechos.

En el segundo foro de propuestas para la campaña electoral de 2012, organizado por el PRI, el coordinador de ese partido en el Senado, Manio Fabio Beltrones, incorporó un mecanismo para asegurar un ingreso mínimo universal.<sup>2</sup> y, en esa época tanto la diputada Elsa Conde, como el diputado Gerardo Villanueva mencionaron la posibilidad de presentar iniciativas de ley para establecer el derecho a un ingreso ciudadano.

Asimismo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su documento: “*Avances y*

---

1 Patricia Mercado. Blog. <https://patriciamercado.wordpress.com>

2 El Universal, 16 de octubre de 2011.

*Retos de la Política de Desarrollo Social en México. 2012*”, propuso analizar diferentes opciones para garantizar un Piso Mínimo de Ingreso a toda la población; entre ellas, la Renta Básica Ciudadana como una transferencia monetaria para toda la población como estrategia de no exclusión de la población pobre; el Piso Mínimo Solidario, como una transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población pobre pero sugiriendo que cualquier persona podría donar su transferencia para mejorar la infraestructura social de las localidades más pobres; o bien, el Programa de Empleo Temporal Universal como un pago de un porcentaje del salario mínimo a cambio de actividades comunitarias o de infraestructura.

En abril de 2016, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República organizaron el Seminario Internacional sobre Renta Básica y Distribución de la Riqueza.

El trabajo realizado por la Red Global y la recomendación del CONEVAL para revisar con seriedad el tema tuvieron eco en el Congreso de la Unión, lo cual enriqueció el debate y llevó a la elaboración de iniciativas de ley para establecer el Ingreso Ciudadano Universal.

De esta manera se han presentado:

- 1) La Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a fin de crear el derecho al Ingreso Básico Ciudadano (IBAC), presentada por el Senador Luis Sánchez Jiménez del Grupo Parlamentario del PRD (abril 2015);
- 2) La Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley que establece el Derecho al Ingreso Ciudadano Universal, presentada por el Diputado Isidro Pedraza Chávez *et. al.* del Grupo Parlamentario del PRD (julio 2007);

- 3) La Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4 y se reforma el 73, fracción XXIX-D de la CPEUM, para crear el derecho al ICU, presentada por las Diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín del Grupo Parlamentario de Morena (abril 2016) y,
- 4) La Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4 y se reforma el 73, fracción XXIX-D de la CPEUM, para crear el derecho al ICU, presentada por las Diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín del Grupo Parlamentario de Morena (septiembre 2017). En el Anexo, se esquematizan las características de estas cuatro propuestas, tomadas del documento “Escenarios y cálculo de costos de implementación de un ICU en México”, preparado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

En este contexto el debate más importante se dio en el marco de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

La propuesta original establecía un apartado sobre el derecho a una Vida Digna donde se asentaba que “toda persona desde su nacimiento tiene derecho a un ingreso básico universal y la ciudad garantizará su cumplimiento de manera progresiva”.

La propuesta no alcanzó los dos tercios de los votos de los diputados presentes para volverse norma constitucional (obtuvo 56% de los votos). Posteriormente, se acordó un nuevo texto del artículo 9º: “Todas las personas tienen derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna en los términos de esta Constitución”. Este precepto refiere al ingreso básico, bajo un enfoque universalista y se vincula más que a mínimos de vida al concepto más amplio de Vida Digna.



Esta redacción remitió al concepto de Mínimo Vital establecido en tesis jurisprudenciales aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Para la SCJN:

“El derecho al mínimo vital se fundamenta en la dignidad humana, la solidaridad, la libertad, la igualdad material y el Estado social, al considerar que las personas, para gozar plenamente de su libertad, necesitan un mínimo de seguridad económica y de la satisfacción de sus necesidades básicas. Por ende, constituye el derecho a gozar de unas prestaciones e ingresos mínimos que aseguren a toda persona su subsistencia y un nivel de vida digno, así como la satisfacción de las necesidades básicas”.

Por su parte, el Ejecutivo Federal no ha mostrado disposición para abrir el tema. La preocupación por el impacto presupuestal es el argumento más común en contra de la implantación de un esquema como el del ICU.

En el debate actual por la Presidencia de la República, el candidato del Frente Ciudadano por México (FCM) ha reiterado que el eje de su propuesta social es el Ingreso Básico Universal, como medio para que “... todo mexicano tenga acceso a un Mínimo Vital que le permita vivir de acuerdo a su dignidad. La Renta Básica se financiará a través de los más de 6,500 programas sociales que se tiene identificados en los distintos órdenes de gobierno”.

Ricardo Anaya Cortés delineó varias razones por las que el Ingreso Básico Universal “es una buena propuesta” y menciona que se puede financiar sin la menor duda.

Lo que hay que destacar es que tanto las iniciativas presentadas en el Poder Legislativo, como la del FCM, señalan que para financiar el ICU se cuenta con las opciones de: redirigir el gasto social, suprimir gastos suntuarios, realizar una reforma fiscal, eliminar la corrupción y reducir la evasión fiscal.

## Conclusión

El ICU es una propuesta universal incondicional, individual y laica, ya que por el sólo hecho de existir cada persona debe acceder a ella.

Es una forma de reducir la desigualdad y la pobreza que imperan no sólo en México sino en muchos países del mundo. Según las últimas Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEGI), en México la diferencia de ingreso entre el 1% de los hogares más pobres y el 1% más rico es de alrededor de 117 veces.

Ante los cambios tecnológicos y la recurrencia de crisis financieras globales, es un hecho que los programas sociales vinculados al empleo no alcanzan a garantizar niveles de vida dignos a toda la población. Por ello, en las actuales condiciones, el ICU, con gradualismo y un manejo inteligente de los otros instrumentos de política social, puede ser una fórmula más efectiva para asegurar un ingreso mínimo a la población y reducir realmente la pobreza y la desigualdad.

El ICU viene a ser un instrumento que fortalece derechos fundamentales, basado en el derecho a una vida plena y en el respeto a la dignidad del individuo.

Para concluir con esta descripción de la propuesta hay que mencionar una cosa que creo que se escapa fácilmente y pocos la han intuido o mencionado, la aprobación y puesta en marcha del ICU permitiría, además de darle el piso básico a todos los ciudadanos, alargar la vida del capitalismo ya que al mejorar las condiciones de vida, los estratos más bajos de la población no sentirían lo desigual y funesto que es este sistema económico.

Quienes debieran defender y apoyar en primer lugar esta propuesta, son los dueños del capital, pues serían ellos los más beneficiados con el ICU al reducirse las tensiones de los asalariados, en suma, más que una propuesta revolucionaria es

una propuesta para hacer más llevadera la vida de los ciudadanos del mundo capitalista.

## ANEXO. Características de Iniciativas presentadas en el Poder Legislativo ICU Etapas, supuestos, costos y fuentes de financiamiento

Iniciativa/ Legislador	Rubros	Características
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley que establece el Derecho al ICU.		
Diputado Isidro Pedraza Chávez et. al. Grupo Parlamentario del PRD (julio 2007)	Características del instrumento:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece el ICU como un derecho exigible para evitar la discriminación por razones económicas.</li> <li>• La transferencia se entrega a todas las personas residentes en el país de nacionalidad mexicana o personas de otras nacionalidades que acrediten su residencia en el país de al menos cinco años contados a partir de la entrada en vigor de la Ley.</li> <li>• Consiste en una transferencia monetaria individual, vitalicia y no gravable, que deberá pagarse en efectivo mensualmente durante los doce meses del año.</li> <li>• La SEDESOL será la responsable de la instrumentación y operación del ICU.</li> </ul>
	Monto de transferencia:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No establece un monto específico, aunque sí define un nivel mínimo el cual no debe ser inferior a la mitad del salario mínimo más alto vigente en el país.</li> <li>• El monto de la transferencia se determinará cada cinco años y deberá ajustarse cada año de acuerdo al índice inflacionario.</li> </ul>

<p>Diputado Isidro Pedraza Chávez et. al. Grupo Parlamentario del PRD (julio 2007)</p>	<p>Etapas de implementación:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La iniciativa propone la implementación gradual, progresiva y acumulativa de esta transferencia, con base en las siguientes etapas de incorporación de la población:</li> </ul> <p><b>Etapas 1:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las personas beneficiarias de programas de transferencias condicionadas recibirán el ICU de manera automática.</li> <li>• Justificación: El ICU sustituye las transferencias monetarias condicionadas.</li> </ul> <p><b>Etapas 2:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ejecutivo Federal deberá prever en el PEF los recursos necesarios para ampliar su cobertura y la Cámara de Diputados supervisará el cumplimiento del objetivo de la plena universalidad.</li> </ul>
	<p>Periodo para alcanzar la cobertura universal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No mayor a tres años.</li> </ul>
	<p>Costo total del ICU:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La iniciativa no presenta estimación sobre el costo total que implicaría la instrumentación del ICU propuesto.</li> </ul>
	<p>Fuentes de financiamiento:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma fiscal progresiva y revisar el gasto social de los tres niveles de gobierno.</li> <li>• Eliminar todos los programas sociales focalizados que existen en los ámbitos urbano y rural, dirigidos a jóvenes, niños, mujeres, personas de la tercera edad, campesinos, para redirigir su presupuesto al ICU.</li> <li>• En 2007, el gobierno federal ejercerá un presupuesto de 1.1 billones de pesos destinados al gasto social. Las secretarías vinculadas a la política social ejercían 8.3% de estos recursos. Con la aprobación de esta Iniciativa se ejercerían 952,831 mdp.</li> <li>• El ahorro estimado del cambio de los programas a la instrumentación del ICU ascendería a 5,268 mdp.</li> </ul>

Fuente: Iniciativa presentada por el Diputado Isidro Pedraza Chávez del Grupo Parlamentario del PRD, el 04 de julio de 2017.

Iniciativa/ Legislador	Rubros	Características
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 25 de la CPEUM, a fin de crear el derecho al Ingreso Básico Ciudadano (IBAC)		
<p style="text-align: center;"><b>Senador Luis Sánchez Jiménez</b> Grupo Parlamentario del PRD (abril 2015)</p>	<p>Características del instrumento:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ingreso Básico Ciudadano se presenta como un derecho humano garantizado y exigible a nivel constitucional, que promueve la igualdad y la equidad en la distribución de la riqueza.</li> <li>• Se trata de una transferencia universal, única equitativa y progresiva para que toda la población disponga de una base material suficiente para garantizar una existencia social autónoma y en libertad.</li> <li>• La transferencia se determinará en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los estados y municipios del país no podrán, bajo ninguna modalidad, otorgar derecho que se equipare u homologue al Ingreso Básico Ciudadano, ni se podrán otorgar subsidios o prestaciones sociales que dupliquen o incrementen este derecho.</li> </ul>
	<p>Monto de transferencia:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equivalente al salario mínimo diario vigente en el D.F.</li> </ul>
	<p>Etapas de implementación:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La iniciativa no define en específico etapas de implementación, pero a manera de ejemplo, presenta un escenario de implementación en el cual se define:</li> <li>• Beneficiarios potenciales: población en situación de pobreza alimentaria con edad igual o mayor a 18 años, por entidad federativa.</li> <li>• Monto anual de transferencia: un salario mínimo.</li> <li>• Estimación de costo: anual</li> </ul>
	<p>Periodo para alcanzar la cobertura universal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La iniciativa no manifiesta sobre el periodo en el que se alcanzaría la cobertura universal.</li> </ul>

<b>Senador Luis Sánchez Jiménez</b> Grupo Parlamentario del PRD (abril 2015)	Costo Total del IBAC:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La iniciativa no se pronuncia respecto al costo total de implementar el Ingreso Básico Ciudadano. Sin embargo, presenta un ejemplo de estimación del costo anual que significaría atender a beneficiarios potenciales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Beneficiarios: población mayor de 18 años en condición de pobreza alimentaria por estado.</li> <li>o Transferencia: un salario mínimo (365 días)</li> <li>o Costo Total Anual: 325,741 mdp (2% del PIB 2014)</li> </ul> </li> </ul>
	Fuentes de financiamiento:	<p>Se propone financiar la iniciativa a través de dos fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Impositiva, poniendo freno a la evasión, la elusión y los privilegios fiscales por parte de grandes empresas y de los sujetos con mayor riqueza.</li> <li>o Redirección del gasto en programas sociales de apoyo monetario directo y en especie que sean redundantes, para eliminar el derroche del gasto gubernamental de la asistencia social ineficaz.</li> </ul>

Fuente: Iniciativa presentada por el Senador Luis Sánchez Jiménez del Grupo Parlamentario del PRD, abril de 2015.

Iniciativa/ Legislador	Rubros de la iniciativa	Características
<p>Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4 y se reforma el 73, fracción XXIX-D de la CPEUM, para crear el derecho al ICU.</p>		
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín Grupo Parlamentario de Morena (abril 2016)</p>	<p>Características del instrumento:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de una transferencia universal que garantice el derecho al ICU, entendido como el derecho a un ingreso – no sujeto a otra condición más que la de ciudadanía o residencia – garantizado por el Estado cuyo valor será suficiente para cubrir, como mínimo, el costo de una alimentación balanceada y digna.</li> </ul>
	<p>Monto de transferencia:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costo de la Canasta Alimentaria según INEGI/CEPAL + 10% considerado para la preparación de los alimentos.</li> <li>• 1,645.83 pesos mensuales por persona.</li> </ul>
	<p>Etapas de implementación:</p>	<p>Cuatro Etapas de Implementación:</p> <p><b>Primera Etapa (2016-2020)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La iniciativa no manifiesta sobre el periodo en el que se alcanzaría la cobertura universal.</li> <li>• Atención de la población de 65 años y más + población menor de 8 años.</li> <li>• En este periodo, el ICU significaría universalizar la pensión monetaria para adultos mayores y elevar el monto de transferencia que actualmente entrega SEDESOL.</li> <li>• Para la población menor de 8 años implicaría ampliar la cobertura de programas sociales para este sector que resulta el más vulnerable y de menor protección por parte de programas actuales.</li> <li>• Cobertura promedio: 17.6 millones de infantes y 9.1 millones de adultos mayores (26.7 millones de personas).</li> </ul> <p><b>Segunda Etapa (2021-2025)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de la población de 8 a 17 años.</li> </ul>



<p><b>Diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín</b></p> <p>Grupo Parlamentario de Morena (abril 2016)</p>	<p>Etapas de implementación:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En esta etapa, el ICU ayudaría a disminuir el riesgo de abandono escolar y de incorporación de los menores al mercado laboral.</li> <li>• Cobertura promedio: 17.5 millones de infantes, 11 millones de adultos mayores y 21.9 millones de personas entre 8 a 17 años (50.4 millones de personas).</li> </ul> <p><b>Tercera Etapa (2026-2030)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de la población femenina de 18 a 64 años.</li> <li>• En este periodo, el ICU tendría un efecto de empoderamiento de género, elevando la condición social de las mujeres.</li> <li>• Cobertura promedio: 17.3 millones de infantes, 21.7 millones de personas entre 8 a 17 años, 13 millones de adultos mayores y 43 millones de mujeres adultas (95 millones de personas).</li> </ul> <p><b>Cuarta Etapa (2031-2035)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de la población masculina de 18 a 64 años.</li> <li>• En esta etapa se lograría la universalidad del ICU para todos los grupos poblacionales del país.</li> <li>• Cobertura promedio: 17.1 millones de infantes, 21.5 millones de personas de 8 a 17 años, 44.5 millones de mujeres adultas, 41 millones de hombres adultos y 16 millones de adultos mayores (140.1 millones de personas)</li> </ul>
	<p>Periodo para alcanzar la Cobertura Universal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 años.</li> </ul>
	<p>Costo Total del IBAC:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La cobertura universal de toda la población proyectada para el año 2035, se calcula en 8.35 puntos del PIB.</li> </ul>

	Fuentes de financiamiento:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento solidario con presupuesto de desarrollo social de los tres niveles de gobierno (+330 mil mdp re-direccionados al ICU).</li> <li>• Ahorros derivados de la reducción de gastos suntuarios del sector público (+697,078 mdp).</li> <li>• Reducción de la evasión fiscal (+224 mil mdp).</li> <li>• Incremento de la recaudación tributaria - reforma fiscal progresiva (sin estimación de recursos).</li> </ul>
--	----------------------------	---

Fuente: Iniciativa presentada por las Diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín del Grupo Parlamentario de Morena, abril de 2016.

Iniciativa/ Legislador	Rubros de iniciativa	Características
<p>Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4 y se reforma el 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el derecho al ICU.</p>		
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín Grupo Parlamentario de Morena (septiembre 2017)</p>	<p>Características del instrumento:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de una transferencia universal que garantice el derecho al ICU, entendido como el derecho a un ingreso garantizado por el Estado para que todas las personas (desde su nacimiento) alcancen un nivel de vida de austeridad digna.</li> <li>• El valor de transferencia deberá fijarse de acuerdo con el nivel del costo de la canasta normativa de alimentos para después transitar hacia el valor de una canasta normativa de satisfactores esenciales completa.</li> </ul>
	<p>Monto de transferencia:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costo de los alimentos que cubren los requerimientos nutricionales promedio según INEGI/CEPAL + 15% necesario para la conservación, preparación y consumo<sup>3</sup>.</li> <li>• 1,765 pesos mensuales por persona.</li> </ul>
	<p>Etapas de implementación:</p>	<p>Dos Etapas de Implementación</p> <p><b>La Primera Etapa se divide en 4 sub-etapas de implementación:</b></p> <p><b>Sub-etapa 1: cinco años (2018-2022)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población rural a población urbana</li> <li>• Dos conjuntos: población de 65 años y más + población de 8 a 17 años.</li> <li>• Supuesto: población plenamente identificada en padrones de beneficiarios.</li> <li>• El ICU sustituye las transferencias monetarias que recibe esa población y se eleva el monto de transferencia entregado (ej. Programa de adultos mayores SEDESOL= 580 pesos mensuales; Adultos mayores CDMX= 1,050 pesos mensuales; Becas Prospera= 205 a 1,120 pesos mensuales).</li> </ul>

3 La iniciativa de la Diputada Damián toma como referencia el texto: Boltvinik, J. y Marín, A. (2003). pp. 437-484.

<p style="text-align: center;"><b>Diputadas Araceli Damían González y Norma Xóchitl Hernández Colín</b> Grupo Parlamentario de Morena (septiembre 2017)</p>	<p>Etapas de implementación:</p>	<p><b>Sub-etapa 2: cinco años (2023-2027)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población rural a población urbana</li> <li>• Un subconjunto: población menor a 8 años.</li> <li>• Supuesto: población desprotegida de programas sociales.</li> <li>• El ICU sustituye las transferencias monetarias que recibe esa población y se eleva el monto de transferencia entregado. Ej. Apoyo-beca en primer año de primaria= 175 a 205 pesos.</li> </ul> <p><b>Sub-etapa 3: cinco años (2028-2032)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población rural a población urbana</li> <li>• Un subconjunto: mujeres de 18 a 64 años.</li> <li>• Supuesto: población con problemas para acceder al mercado laboral y a empleos mejor remunerados.</li> </ul> <p><b>Sub-etapa 4: cinco años (2033-2037)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población rural a población urbana</li> <li>• Un subconjunto: hombres de 18 a 64 años.</li> </ul> <p><b>La Segunda Etapa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La iniciativa propone que en esta etapa se eleve el monto de la transferencia monetaria, tomando el valor de una canasta normativa de satisfactores esenciales completa.</li> <li>• El periodo de implementación llevaría 20 años más.</li> </ul>
	<p>Periodo para alcanzar la cobertura universal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 40 años</li> </ul>
	<p>Costo total del ICU:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El costo total del ICUA en 2037 sería de 9.35% del PIB, iniciando en 2018, con un costo del 1% del PIB, monto que aumenta gradualmente, en la medida en que se incorpora a la población, primero rural, luego urbana, según edad y etapa de incorporación.</li> <li>• De acuerdo con la Iniciativa, el ICU tendría un costo de 54.3% de los ingresos públicos si se implementara por completo en 2016.</li> </ul>

	Fuentes de financiamiento:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redirección del gasto social de los tres órdenes de gobierno (+289,785 mdp).</li> <li>• Ahorro de la reducción de gastos suntuarios del sector público (+706 mil mdp).</li> <li>• Reducción de evasión fiscal (+224 mil mdp)</li> <li>• Incremento de recaudación tributaria – Reforma fiscal progresiva (sin estimación de recursos).</li> <li>• En total, las fuentes de financiamiento podrían acumular un monto de +1,129.7 mmdp.</li> </ul>
--	----------------------------	---

Fuente: Iniciativa presentada por las Diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín del Grupo Parlamentario de Morena, septiembre de 2017.

## Referencias

- Fromm, E. (1956). *Psicoanálisis de la sociedad contemporánea: Hacia una sociedad sana*. México. FCE.
- Henry, G. (1879). *Progress and Poverty* y Bellamy, Edward (1888). 'Looking Backward
- Zaid, G. (1973). Repartir en efectivo, *Revista Plural*, noviembre.

# El Desafío del Empleo Tendencias globales y perspectivas nacionales

*Saúl Escobar Toledo*

## La globalización y su impacto en el mundo del trabajo

Desde la segunda posguerra hasta principios de los años ochenta del siglo pasado, las economías de mercado adoptaron como parte central de sus políticas públicas la meta del pleno empleo. Estos años son también los momentos de consolidación del Estado del Bienestar. En esta etapa, el capitalismo conoce tasas sostenidas de crecimiento económico y los trabajadores sus mejores tiempos: los salarios más altos, los mejores índices de ocupación, los mayores niveles de protección institucional. Las organizaciones sindicales adquieren también una gran fuerza política. Es una etapa que ha sido llamada la edad de oro del siglo XX<sup>1</sup>.

A esta tramo histórico siguió otro, que se ubica desde el primer gobierno de Margaret Thatcher en Inglaterra y la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Se trata del viraje neoliberal de las políticas públicas que golpeará el nivel de vida y las condiciones de trabajo de la clase obrera en una magnitud desconocida. Ello impulsará la liberación de los mercados y un nuevo esquema de

---

1 Hobsbawm, Eric (1998) Segunda Parte, pp. 229 – 402. Piketty (2014) los considera más bien un periodo excepcional en la historia del capitalismo.

crecimiento económico apoyado en la revolución tecnológica que tuvo lugar sobre todo en la informática y la telecomunicación.

Desde entonces, el mundo del trabajo ha cambiado radicalmente. Aunque el proceso conocerá distintos grados de intensidad, se puede afirmar que en las economías capitalistas,

“... ha tenido lugar una transformación a gran escala debido al tránsito a los mercados de trabajo flexibles. En estos nuevos mercados,...gran parte de la fuerza de trabajo carece en la actualidad incluso de la seguridad económica que daba el trabajo asalariado. Su mundo es el del trabajo a tiempo parcial, los contratos temporales y el empleo por cuenta propia... La erosión de los niveles de vida de los trabajadores, debido a una inseguridad laboral cada vez mayor, es la respuesta a una organización social del trabajo que está en una situación de flujo casi continuo, con incesantes mutaciones bajo el impacto de la innovación tecnológica y de la competencia de un mercado desregulado...La empresa ha...abandonado muchas de las responsabilidades que hacían que el mundo del trabajo resultara humanamente tolerable en el pasado: Algunas de ellas no están lejos de ser instituciones virtuales” (Gray, 1998: 95-96).

Bajo el modelo actual hay una tendencia dominante a reducir los costos laborales como método principal para mantener a las empresas en la competencia (Ibarra, 2017). En razón de lo anterior, se han generalizado diversas medidas como el traspaso de empresas desde los países más desarrollados hacia otros lugares del planeta mediante el llamado outsourcing o deslocalización<sup>2</sup>; se han impuesto normas laborales flexibles; y se contratan trabajadores, bajo diversas modalidades, sin las prestaciones y la protección legal de una plaza de trabajo asalariada permanente.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde hace más tres décadas hay una tendencia generalizada a

---

2 Joseph Stiglitz asegura que: “La palabra de moda en el debate sobre la globalización actualmente es outsourcing. De pronto los estadounidenses -campeones eternos de la globalización- parecen estar preocupados por los efectos adversos que tiene sobre su economía”. *Cfr.* “Outsourced and out of work”, Stiglitz, (2004). Este neologismo se usa a veces para designar diversas formas de subcontratación, aún dentro de un mismo país, pero surgió, originalmente, para describir la fuga de empresas de EUA hacia China.



propiciar la devaluación del trabajo<sup>3</sup> en todo el mundo. Se ha observado tanto en los países en desarrollo y en los más pobres como en Europa y Estados Unidos de América (EUA), aunque desde luego bajo formas y ritmos diferentes.

## Del crecimiento sin empleo a la gran recesión

Uno de los rasgos fundamentales de los mercados de trabajo que se consolidaron en los años noventa, según un informe de Naciones Unidas, fue el llamado crecimiento sin empleo<sup>4</sup>.

La preocupación de que el crecimiento económico no redujera sensiblemente las tasas de desempleo llevó a profundizar las medidas para flexibilizar la contratación, pensando que ello podría alentar el número de plazas de trabajo disponibles. Ello no sucedió y, en cambio, la especulación financiera dio lugar a una grave crisis, la llamada gran recesión. Aunque durante algunos años, se había observado una tasa de crecimiento más o menos estable, la situación cambió notablemente a partir de 2008. En uno de sus más recientes informes la OIT, señalaba:

“El PIB global llegó a su sexto año de crecimiento bajo en 2016, con un estimado de 3.1%. Este desempeño ha despertado preocupaciones sobre la posibilidad de que las economías: *i*) generen suficiente número de empleos, *ii*) mejoren la calidad de los empleos para aquellos que tienen uno, y *iii*) asegure que las ganancias del crecimiento se compartan de manera inclusiva pues los trabajadores comparten una porción cada vez menor de la riqueza mundial y nacional. De esta manera, los países del mundo

---

3 “El actual modelo de globalización devalúa el trabajo” dijo Juan Somavía, en ese momento Director General de la OIT, en “*Panorama Laboral*” (2003).

4 Entre 1996 y 2006, la fuerza de trabajo mundial aumentó un 16,6%, a 2.900 millones de personas. En el mismo período, la tasa de desempleo mundial aumentó de un 6,0% al 6,3%, y el número de desempleados aumentó hasta alcanzar los 195 millones de personas. Este aumento se produjo al mismo tiempo que la producción económica mundial crecía a una tasa del 3,8% por año, dando lugar al fenómeno del “crecimiento sin empleo”, es decir, la economía crece sin que se generen puestos de trabajo, o el número de puestos creados ha ido disminuyendo en relación con una tasa determinada de crecimiento económico. Naciones Unidas, (2007).

enfrentan un doble reto: reparar el daño causado por la crisis y crear oportunidades para empleos de calidad para los nuevos ingresos a los mercados laborales” (OIT, 2017).

Apenas en 2017, por fin, después de más de diez años, las cosas parecían cambiar. En su último informe (2018) la OIT aseguraba que el crecimiento económico mundial alcanzó el 3,6 por ciento en 2017, tras tocar en 2016 su nivel mínimo en seis años. La recuperación fue generalizada y se debió a la expansión tanto en los países en desarrollo como en los emergentes y los desarrollados. Sin embargo, es probable que el crecimiento futuro se mantenga por debajo del 4%, pues en la mayoría de las principales economías la actividad económica se normaliza sin estímulos significativos y la inversión fija permanece en un nivel relativamente moderado.

La caída de los niveles de empleo y su recuperación no se dio de manera pareja en todo el mundo. En un primer momento, en los primeros años de la crisis, el desempleo afectó particularmente al mundo desarrollado, EUA y Europa. Y luego cuando en estos países, sobre todo en la potencia americana, hubo una franca recuperación, la situación era distinta en otras regiones:

“En 2018, los países desarrollados (entrarán) en su sexto año consecutivo con tasas de desempleo descendentes, pero los países emergentes entre 2014 y 2017 registraron un aumento por la desaceleración de la economía”. Entre estos, los latinoamericanos presentaba un panorama sombrío: la tasa de desempleo urbano se elevó de un 9.3% a un 10.2% entre el primer semestre de 2016 y el mismo periodo de 2017 (CEPAL/OIT, 2017).

## **De la cantidad y la calidad del empleo**

Aunque las tasas de desempleo abierto han sido abatidas, en algunos casos a los niveles previos de la crisis, la calidad del empleo ha seguido deteriorándose tanto en los países

desarrollados como en aquellos en desarrollo. La calidad del empleo se ha vuelto ahora la principal preocupación de los organismos internacionales y de muchos estudiosos del tema.

Para analizar la nuevas formas de trabajo y el menoscabo de los empleos se han utilizado diversos términos: empleo atípico, ocupaciones vulnerables, precarización, informalidad y trabajo no clásico.

Según la OIT, (2016):

Las formas atípicas de empleo (en adelante, el empleo atípico) se han convertido en una característica contemporánea de los mercados de trabajo alrededor del mundo. En las últimas décadas, su utilización generalizada en todos los sectores económicos y ocupaciones ha incrementado su importancia tanto en los países en desarrollo como en los industrializados.

El empleo atípico comprende cuatro modalidades distintas de empleo que difieren de la «relación de trabajo típica», entendida como el trabajo que es a tiempo completo, indefinido e inscrito en una relación subordinada entre un empleado y un empleador:

*Empleo temporal*: contratos de duración determinada por proyecto o por tarea; estacional; y ocasional que puede ser por días.

*Trabajo a tiempo parcial*: Horas de trabajo más reducidas que a tiempo a completo; trabajo a pedido.

*Relación de trabajo multipartita*: intermediación por medio de agencia y prestación de servicios en régimen de subcontratación

*Encubierto*: por cuenta propia falso o clasificado erróneamente

El empleo atípico aumenta la inseguridad de los trabajadores de distintas maneras: en primer lugar la transición de un empleo temporal a uno permanente es muy larga y ocurre en un promedio muy bajo; por otro lado, existe una mayor inseguridad en materia de riesgos de trabajo pues se ha observado que

las tasas de lesiones son mayores entre los trabajadores que desempeñan trabajos atípicos; en tercer lugar hay una menor cobertura de la seguridad social ya que no estos empleos no cuentan en absoluto con ella o su temporalidad ofrece cobertura inadecuada o prestaciones limitadas; igualmente, hay menores probabilidades de recibir capacitación en el trabajo; y finalmente, se puede asegurar que, en general, en este tipo de empleos los trabajadores son excluidos del acceso a los derechos de libertad sindical y negociación colectiva por motivos legales o porque su vinculación con el lugar de trabajo es más débil. El uso generalizado del empleo atípico puede acentuar la segmentación del mercado de trabajo y dar lugar a una mayor volatilidad del empleo, con consecuencias para la estabilidad económica.

Por su parte el empleo o la ocupación informal se refiere a aquellos trabajadores que no cuentan con seguridad social, sean o no asalariados<sup>5</sup>. En cambio, el empleo o la ocupación vulnerable se define como:

“la suma de trabajadores con empleo independiente y los trabajadores familiares no remunerados. Regularmente no tienen acuerdos formales de trabajo, carecen de condiciones de trabajo decente, seguridad social apropiada y voz en los sindicatos, con frecuencia tienen ingresos inadecuados, baja productividad y condiciones de trabajo difíciles que socavan los derechos fundamentales de los trabajadores” (OIT, 2018).

Por trabajo precario debería entenderse entonces el trabajo atípico, informal o vulnerable. Es aquel que se realiza sin contrato, es inestable, discontinuo, sin beneficios sociales, con ingresos reducidos y sin negociación colectiva. No cumple con las características que ha formulado la OIT para designar a los “empleos decentes o empleos dignos (*decent jobs*)”. El empleo o

---

5 Para medir la magnitud de este fenómeno, en México contamos con nuevas cifras sobre el trabajo informal a partir de 2012. El Instituto de Estadística y Geografía (INEGI) adoptó a partir de ese año la medición de la informalidad de acuerdo con las normas de la OIT que agrega a la definición tradicional (fundamentalmente los trabajadores por su cuenta), los trabajadores subordinados no registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los trabajadores domésticos y los trabajadores informales agropecuarios.

la ocupación precarios y el trabajo decente, digno o de calidad serían términos o conceptos “espejo” según Reygadas (2011).

Debe advertirse, sin embargo, que:

“al hablar de la precariedad laboral, es preciso diferenciar entre los conceptos de precariedad del empleo y precariedad del trabajo. El análisis de la precariedad de los empleos permite calificar la relación entre el capital y el trabajo y examinar la situación laboral de los trabajadores asalariados. La noción de precariedad del trabajo, por su parte, es más amplia y permite comparar a los trabajadores asalariados con los por cuenta propia ” (Mora & De Oliveira, 2010: 200-201).

Es decir, la precariedad afecta a trabajadores asalariados y no asalariados y deben advertirse sus diferentes modalidades en cada caso.

Otros estudios han elaborado el término “trabajo no clásico”, el cual incluye trabajo asalariado y por cuenta propia y pretende distinguir las antiguas ocupaciones de las nuevas bajo un concepto ampliado de trabajo. Entre las más importantes: *a)* procesos de servicios en los que el cliente, derechohabiente o usuario está implicado en el propio proceso de producción y por lo tanto el control sobre el proceso introduce un tercer agente que no es obrero ni empleador en el propio proceso de producción; *b)* los trabajadores desterritorializados, como la venta a domicilio que subvierten los conceptos de jornada de trabajo y de espacio productivo, y por lo tanto de cómo se controla; y *c)* la producción meramente de símbolos, como la generación de espectáculos públicos o de software no sujetos históricamente a una etapa taylorista y fordista y que siguen dependiendo en buena manera de las cualidades del trabajador (De la Garza, 2011).

En el presente ensayo, dedicado al empleo y no al análisis de las diversas formas de trabajo, se utilizará los términos precario, informal y vulnerable, ya que resultan útiles desde la perspectiva de los derechos humanos y de políticas públicas. Permiten

reconocer la ausencia de derechos adquiridos que deberían gozar los trabajadores desde la perspectiva de las organismos internacionales como la OIT, y evaluar las decisiones de los órganos del estado como los parlamentos (al emitir o abrogar leyes) y de los gobiernos (en materia de fomento y protección al empleo).

## Empleo vulnerable y economía gig

Para la OIT, según su informe más reciente, la mayor preocupación es el empleo vulnerable. Actualmente el 42% del empleo total en 2017 es vulnerable, sumando unos 1,400 millones en todo el mundo. Crecen a un ritmo de 11 millones cada año.

Formas de empleo vulnerable e informal prevalecen tanto en sectores declinantes (como la agricultura) como en sectores en crecimiento (servicios de mercado, *market services*), particularmente en el comercio al mayoreo y menudeo, en los servicios de hotelería y de venta de comida, transporte, almacenamiento y comunicaciones, donde proliferan las empresas de franquicia y la subcontratación.

En los últimos años, se ha extendido un esquema de contratación vulnerable que varios empiezan a llamar como la “*gig economy*”<sup>6</sup>. Un término polémico que se utiliza de manera descriptiva y que no tiene todavía una traducción al español que se caracteriza por: *i*) estar controlado por una plataforma digital, es decir se requiere necesariamente el internet para contratar los servicios de un trabajador; *ii*) se trata de trabajos temporales o a tiempo parcial, es decir no son empleos permanentes; *iii*) no se les reconoce como trabajadores asalariados, sino por su cuenta o “*freelance*”, que ofrecen sus servicios a una compañía por

---

6 La palabra gig se utiliza en el lenguaje coloquial en EUA para describir a un ejecutante o a un grupo musical que tocaba ocasionalmente por invitación o para sustituir algún faltista. Después se generalizó a todo el mundo del espectáculo. *Cfr.* para el tema: Pew Research Center, (2016); Robert Reich, (2016); Slaughter, Anne-Marie y Aubrey Hruby, (2017); Spence, Michael y James y Manyika (2015).

medio de un contrato mercantil, no laboral; y *iv*) por lo tanto, el trabajador no tienen ninguna prestación, ni seguridad social y la empresa puede prescindir de sus servicios cuando le parezca sin ninguna obligación legal.

El ejemplo clásico de la economía *gig* es Uber, la empresa de taxis que se contrata por medio de un teléfono celular y que cumple con el trabajo de transportar al cliente de un lugar a otro por un precio establecido entre el consumidor y el empleador.

Otra modalidad es la llamada economía de plataformas (y se distingue de la economía *gig*) cuando se trata de profesionales de alto nivel que tienen las mismas características pero con una diferencia sustancial: el pago es más alto pues el trabajo que desempeñan es mucho más calificado. Por ejemplo, diseñar programas (de contabilidad, de servicios legales o de mercadotecnia o de diseño industrial) para una compañía.

Las virtudes de este tipo de mercado de trabajo (de plataformas digitales o *gig*) radican, según se ha dicho, en que ofrece flexibilidad en el horario de trabajo y que a veces el servicio o tarea se puede hacer desde el hogar u oficina del empleado sin tener que desplazarse a la oficina de la compañía. Las desventajas son obvias: no hay protección social ni legal, se paga por la tarea realizada y no hay un salario regular. Otro problema es que ni los patrones ni los trabajadores pagan impuestos (como en el caso de una relación asalariado formal) lo que ha despertado también la molestia de los gobiernos. Fomenta la economía informal y la evasión fiscal.

La expansión de la economía *gig* ha sido vertical: según un estudio de McKinsey, el 15% de los trabajadores de EUA y Europa forman parte o han acudido a este tipo de mercado laboral basado en plataformas digitales. Según el *Pew Research Center*, los trabajadores *gig* son más pobres en EUA que el conjunto: 49% de ellos ganaban menos de 30 mil dólares anuales comparados con el 26% correspondiente al promedio de todos los trabajadores adultos en activo.

## El sector servicios y la desindustrialización.

El nuevo modelo laboral es producto también de un cambio, producto de la globalización, en el dinamismo sectorial de las economías del mundo. Así, en 2006, la participación del sector de los servicios en el empleo mundial total llegó al 40% y, por primera vez, sobrepasó a la agricultura, mientras que el sector industrial representó el 21,3% del empleo total, cifra virtualmente idéntica a la de 1996.

La tendencia a eliminar puestos de trabajo en la manufactura, independientemente de su expansión productiva, ha sido una característica de los países desarrollados desde el decenio de 1980. Esto también ha venido ocurriendo en muchos países en desarrollo, los cuales han sufrido una transferencia neta de puestos de trabajo del sector agrícola al sector de los servicios.

“El mundo está pasando rápidamente a un sistema económico dominado por el sector de los servicios, en el que muchos puestos de trabajo tienen remuneraciones bajas y son precarios, y no están cubiertos por mecanismos oficiales de protección social”<sup>7</sup>. Según Milanovic (2017), la desigualdad salarial ha aumentado mucho más en los servicios que en la manufactura provocando también una mayor desigualdad en los ingresos debido a que en aquel sector de la economía hay una mayor dispersión física de los establecimientos y éstos son además de menor tamaño.

La OIT considera que se ha producido una *desindustrialización precoz* según la cual, en comparación con los países desarrollados, los países con menores ingresos registran una proporción descendente de empleo industrial en etapas tempranas de desarrollo.

---

7 OIT (2018): “En el sector servicios, el empleo a jornada parcial o el empleo y el trabajo intermitentes son más comunes y los horarios de trabajo más difíciles de regular. Ello ha sucedido particularmente entre los jóvenes que todavía realizan algún tipo de estudios, y entre los trabajadores de más edad, que permanecen en el mercado de trabajo voluntariamente o desean hacerlo por necesidad económica”.



Según la información disponible, la porción del empleo en las manufacturas cayó 5% en los países desarrollados en las dos últimas décadas. Por su parte, los países de ingreso medio en el estrato superior<sup>8</sup> experimentaron una caída mayor del 6%, en el mismo lapso y se prevé que decline aún más en los próximos años. Es probable que estas tendencias se exacerbén debido la adopción creciente de nuevas tecnologías, una mayor intensidad del trabajo y una creciente demanda de fuerza de trabajo altamente calificada. Todo ello hará más difícil la competencia en los mercados globales para los países en desarrollo y puede ser un obstáculo para la reducción del empleo informal y vulnerable.

### **Mercados de trabajo y desigualdades.**

La desigualdad en los ingresos entre el trabajo y el capital han venido aumentando desde el decenio de 1980 en la gran mayoría de los países del mundo<sup>9</sup> (Ibarra, 2017; Tello & Ibarra, 2012). Los salarios y beneficios de los trabajadores han tendido a declinar, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Este desplazamiento regresivo en la distribución funcional del ingreso se debe al modelo de globalización capitalista pues en la medida en que la competencia presiona los salarios hacia la baja, tiende a reducirse la participación de la mano de obra en el producto nacional. Igualmente, esa competencia propicia la contratación en condiciones más desventajosas para los trabajadores en países con distintos niveles de desarrollo.

---

8 En el informe de la ONU (2018), los países fueron clasificados de acuerdo a su nivel de desarrollo, medido por su ingreso nacional per cápita, en países de ingresos altos, países de ingresos medios de estrato superior, de ingresos medios estrato inferior, y de bajos ingresos. México se ubica en el segundo grupo junto con otros 46 países como Argentina, Brasil, Colombia, Cosa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, y Venezuela. También forma parte de este grupo la República Popular China.

9 Sobre la desigualdad en el mundo, entre otros, se encuentran los estudios de Stiglitz (2002, 2004 y 2017); Piketty (2014); Rodrik (2017); y Reich (2008 y 2015).

El modelo de globalización imperante y las nuevas formas de contratación han aumentado la desigualdad no sólo entre el trabajo y el capital; también han producido nuevas formas de exclusión. Destacamos tres: la que se da entre hombres y mujeres; entre distintos grupos etarios; y entre regiones, tanto al interior de los países como entre distintas naciones.

*Mujeres.* La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo ha aumentado en todo el mundo: un mayor número de puestos de trabajo están siendo ocupadas por personas del sexo femenino. A pesar de ello, todavía es notable la diferencia entre ambos géneros en lo que toca a su participación en el mercado laboral. Actualmente, las mujeres sufren un déficit de participación de más del 26% respecto a los hombres.

Lo más grave, sin embargo, es que la feminización de la mano de obra esté asociada al aumento del carácter precario de los puestos de trabajo. Las mujeres tienden a estar sobre representadas en el sector informal y en el empleo por cuenta propia, donde las remuneraciones son más bajas, los puestos menos seguros, y una cobertura escasa por la seguridad social. En los países en desarrollo, en 2017, 82% de mujeres y sólo 72% de hombres estaban colocados en empleos vulnerables. Lo mismo sucede en el sector servicios donde también se concentra la ocupación de las mujeres. Ello propicia que las trabajadoras se coloquen, con más frecuencia que los hombres, en trabajos a tiempo parcial, por lo que suelen quedar excluidas de las estadísticas laborales e ignoradas por los sistemas de inspección laboral.

El trabajo mediante contratos externos o agencias intermediarias es otra tendencia mundial conexas que afecta desproporcionadamente a las mujeres porque su posición de negociación es más débil y por que ellas están obligadas a cumplir con la jornada de trabajo doméstico para la atención de sus familias. Todo ello ha contribuido a que se mantenga la brecha salarial de género en todo el mundo (OIT, 2018).

*Jóvenes.* Este grupo etario constituye aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo desempleada del mundo, aunque sólo representan una quinta parte del total de habitantes del planeta. Los jóvenes menores de 25 años sufren una tasa de desempleo de 13% frente a la de 4.3 que padecen los adultos. A pesar del envejecimiento de la población y de la caída de las tasas de natalidad, en el mundo en desarrollo la tasa de crecimiento de la oferta laboral que representa la incorporación por primera vez de los jóvenes a este mercado ha crecido todavía a tasas superiores al 3%, mientras que la oferta de empleos se ha rezagado considerablemente. La falta de empleos entre los jóvenes ha propiciado la extensión de la ocupación informal y la migración. En América Latina, es uno de los problemas más graves que enfrenta la región.

*Migración y desigualdad regional.* El movimiento mundial hacia una mayor desregulación social y liberalización económica ocurridos en las últimas décadas ha ayudado también a generar la migración, tanto dentro de los países como en el plano internacional. La mayor parte de la migración se produce en búsqueda de mejores perspectivas de vida y bienestar. Esta migración por razones laborales, que se da fundamentalmente del Sur al Norte y de los países más pobres a los más desarrollados, se realiza frecuentemente sin papeles o de manera ilegal según el país receptor. Por ello, la contratación de este tipo de trabajadores favorece los bajos salarios, la subcontratación y la precariedad e inseguridad en el empleo.

## **Propiciar el trabajo decente**

En un contexto tan complejo, en el que las tendencias del mercado global y las acciones de los Estados, han propiciado de diferentes maneras el deterioro de las ocupaciones y el empleo, la sociedad no se puede rendir. Por ello, la OIT defiende el

concepto de trabajo decente, digno o de calidad<sup>10</sup>.

Sólo el fomento y protección del trabajo de calidad puede combatir eficazmente la pobreza y debe entenderse como una condición previa y necesaria para su erradicación. El crecimiento económico por sí solo no resulta suficiente. El enfoque del trabajo decente o digno considera que las plazas de trabajo deben cumplir con las normas internacionales más importantes (discutidas y aprobadas en la OIT por sindicatos y empleadores y después ratificados por los estados nacionales). Para lograrlo, se requiere de un marco institucional fuerte en cada país o región, lo que supone la revisión y ampliación permanente de la reglamentación de la legislación laboral y asegurar su cumplimiento mediante la inspección laboral y el acceso mejor a una justicia bajo tribunales imparciales e independientes. También es indispensable garantizar la libertad, la democracia y la transparencia sindical.

La OIT considera necesario cambiar el modelo económico y ampliar la base productiva de las naciones en desarrollo, sobre todo de aquellas que dependen demasiado de la exportación de bienes primarios (granos, alimentos, minerales o petróleo). Para ello se requiere aumentar los ingresos públicos y gastar mejor, ampliando la inversión pública, sobre todo en infraestructura.

La Organización con sede en Ginebra insiste en poner en práctica políticas de empleo basadas en la mejora constante de los

---

10 OIT (2016). Debe agregarse que, en el caso de México, la Ley Federal del Trabajo recogió el término trabajo decente desde 2012. Expresamente el artículo segundo de este ordenamiento, dice: "Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales" Asimismo expresa que: "Se entiende por trabajo digno o decente aquel en el que se respeta la dignidad del trabajador, no existe discriminación por origen étnico o nacional, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene prevenir riesgos de trabajo". Y agrega, finalmente, que: "El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva".

niveles de calificación de los trabajadores y facilitar la transición del empleo informal al formal, mediante diversos estímulos y políticas públicas. Finalmente, considera que la protección social debe tener un lugar central, ampliando su cobertura sobre todo de aquellas personas que no pueden trabajar (por su edad o por enfermedad).

Esta agenda, asegura, es la única que puede garantizar una reducción de la pobreza y la desigualdad, y evitar que el descontento social se canalice a gobiernos proteccionistas y ultra nacionalistas de derecha. Y con ello mejorar el desempeño de las democracias en las sociedades de mercado. En otras palabras, sin empleos decentes o dignos y una agenda pertinente para fomentarlos y protegerlos, no hay futuro de prosperidad, ni democracia, ni paz social.

## **El panorama laboral en México**

La crisis de la deuda en 1982 puso fin al modelo Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), también llamado modelo de Crecimiento hacia Adentro o, en México, desarrollo estabilizador (entre 1952 y 1982), que se caracterizaba por la intervención del estado en el mercado y una política redistributiva y protectora de los trabajadores urbanos<sup>11</sup>, aunque bajo un régimen político despótico que tenía como uno de sus pilares el control autoritario de los sindicatos. En su lugar empezó a delinearse un esquema basado en la liberación de los mercados, las privatizaciones y las políticas de ajuste macroeconómico. Fue una transición traumática. Entre 1982 y 1988 se presenta la caída salarial más pronunciada del siglo. Se iniciaba así un cambio del modelo económico pero

---

11 Cfr. los trabajos de Enrique De la Garza (2010 y 2011), Graciela Bensusán (2015) y Mora Salas y Orlandina de Oliveira (2010). Por mi parte he tratado de abordar este asunto en dos textos (2006 y 2016).

también en las relaciones de los sindicatos con las fuerzas políticas y la reestructuración productiva y del mercado de trabajo. Se impuso la flexibilización de facto de las relaciones laborales con el fin de lograr una mayor competitividad en los mercados internacionales.<sup>12</sup> El nuevo modelo se consolidó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

Los resultados, sin embargo, no han sido alentadores. En primer lugar, el crecimiento económico en México ha sido bajo en este período, sobre todo si lo comparamos con el crecimiento de las personas que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo. Así, la oferta de nuevas plazas de trabajo muestra un rezago notable.

**Tabla 1. Tasas de crecimiento del PIB, PIB per cápita y de la población (en %)**

	1940/1970	1970/1981	1981/2000	2000/2015
PIB	6.2	6.8	2.1	2.0
PIB per cápita	2.9	4.1	0.4	0.8
Población	3.2	2.6	1.9	1.1

Fuente: Cordera, (2016: 8)

La comparación internacional tampoco resulta favorable: México creció muy por debajo del promedio anual a nivel mundial y de los países emergentes entre 2000 y 2015 (Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, 2015: 27 y 54).

Las razones por las cuales el país entró desde la firma del TLCAN en una senda de crecimiento lento han sido discutidas por diversos autores. El hecho central es que el crecimiento “espectacular” (Cárdenas, 2015: 232-303) de las exportaciones no se reflejó en el conjunto de la economía.

Según un estudio sobre la formación de capital en México, “el redireccionamiento hacia afuera del motor de expansión no

<sup>12</sup> Cfr., entre otros, Ibarra, David (2017), Bensusán (2015) y Mora y Oliveira Bensusán (2010).

se reflejó en mayor dinamismo de la economía mexicana...”, pues “...en vez de elevar el ritmo de expansión, la economía entró en una senda de lento crecimiento...”. El factor decisivo en México, para explicar esto último se encuentra en el débil comportamiento de la inversión fija: entre 1988-2015 su ritmo de expansión fue la mitad del que tuvo en 1961-1981.

Hay que destacar que la inversión pública tuvo una caída más drástica: de 11 al 4.4% del PIB, es decir 7% en ese mismo periodo, arrastrando con ella la inversión fija total. La caída de la inversión pública jugó un papel determinante pues ésta ocurrió principalmente en la infraestructura. Cayó como porcentaje del PIB del 2.4 en la década de los ochenta a la mitad (1.2%) entre 2001 y 2006. La economía mexicana era, entre las mayores economías latinoamericanas, la que menos invertía en infraestructura (Moreno-Brid, *et.al.*, 2016) .

La caída de la inversión pública en infraestructura deriva en buena medida de la baja carga fiscal lo que a su vez “impide gastar en otros renglones destinados a los servicios públicos (agua, salud, educación seguridad pública), necesarios para crecer más rápido”. A ello hay que agregar la evasión fiscal y la salida recurrente de capitales a los paraísos fiscales<sup>13</sup>.

## **El mercado laboral**

La “trampa del lento crecimiento” nos ayuda a explicar también la dinámica del mercado laboral en México. La insuficiente tasa de acumulación de capital y su concentración en algunas ramas económicas y áreas geográficas propició una caída de la ocupación en el sector agropecuario de casi 1.7 millones de personas, la

---

13 Se estima que hay al menos 7.6 billones de dólares, alrededor del 8% de la riqueza mundial, depositados en distintos paraísos fiscales. La publicación de los Papeles de Panamá y de las Bahamas han revelado parte de esta fenómeno. El escrutinio de esos documentos se ha hecho por el *International Consortium of Investigative Journalists* (2017) y puede consultarse en [www.icij.org](http://www.icij.org).

expansión de actividades por cuenta propia y no remuneradas, y la emigración laboral hacia EUA<sup>14</sup>. La economía informal y la fuga masiva de fuerza de trabajo hacia nuestro vecino del norte explica los bajos niveles de desempleo comparados con otros países de la región latinoamericana.

Por otra parte, hay que destacar que el crecimiento del empleo en establecimientos formales ha sido más lento que en los micronegocios sin establecimiento entre 1995 y 2008. Así, el aumento de la población ocupada y asalariada respecto de la población económicamente activa (PEA) total se refugió en los negocios de más baja productividad (micronegocios) que suman casi la mitad de la población ocupada, y no, como pudiera pensarse en las empresas más modernas ligadas a la exportación; con ello se expandió también el empleo más precario. Lo que podríamos considerar el sector más moderno de la economía compuesto por los establecimientos grandes<sup>15</sup> representaron apenas entre el 10 y el 11% de la población ocupada no agropecuaria en los últimos años.

---

14 Según datos de Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2012) la población nacida en México que se fue a radicar a EUA aumentó en 4.9 millones de personas entre 1990 -2000 y en 2.6 millones entre 2000 y 2010, lo que hace un total, en estos 20 años, de 7.5 millones con un promedio anual de 375 mil mexicanos migrantes. En lo que toca más precisamente al mercado laboral, las cifras muestran que en 2010 habían emigrado a EUA un total acumulado de 11.1 millones de personas mayores de 15 años.

15 Se consideran bajo esta denominación a las unidades económicas que tienen de 251 y más trabajadores en cualquier sector de la actividad económica.



**Tabla 2. Población ocupada no agropecuaria en diversos establecimientos 1995-2017 (en miles de personas y en %)**

	Ocupada no agropecuaria (a)	Ocupada en Micronegocios (total) (b)	Ocupada en Micronegocios sin establecimiento (c)	Ocupada en negocios con Establecimiento (d)	Ocupada en Grandes negocios (e)
1995	24 871.7	11 982	6 541	10 329	ND
2008	38 426.3	18 665	10 078	15 268	4 053.3
2017	43 544.8	20 734	11 517	17 987	4 773.3
Tasas cto %	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
2017/1995	3.4	3.3	3.46	3.37	ND
% del total					
1995	100	48.2	26.3	41.5	ND
2008	100	48.6	26.2	39.7	10.5
2017	100	47.6	26.4	41.3	11

Nota: En la población ocupada no agropecuaria no se incluyen gobierno y otros.

Fuente: V informe de gobierno (2017) con base en datos de INEGI-ENOE

Los niveles de empleo han tenido oscilado en los últimos años. Después de los años de crisis y desempleo masivo de los años ochenta, se observó un ligero repunte entre 1995 y 2004; luego vino la gran recesión mundial y sus impactos se sintieron en México sobre todo entre 2009 y 2011.

La recuperación del empleo que observamos desde hace unos años se refleja en la caída de la tasa de desocupación<sup>16</sup>. Aún así, en 2017, todavía era mayor el número de personas que se ocupan en los micronegocios que en los establecimientos formales. Además, se puso en marcha una formalización de empleos, lo que ha elevado el número de asegurados en el IMSS a un ritmo más elevado que el número de trabajadores asalariados<sup>17</sup>.

A pesar de estos avances, la estructura del empleo se ha mantenido casi sin cambios. La mayoría de la fuerza de trabajo se ubica en el sector servicios (más del 60% de la población ocupada), en los micronegocios y en la economía informal. Según el CONEVAL, la tasa de informalidad medida por el INEGI no se modificó sustancialmente entre 2005 y 2017, manteniendo niveles de alrededor del 60%. En cuanto al empleo vulnerable, la OIT calcula para el caso de México que afectaría en 2018, a 15.5 millones de personas, es decir el 27% del total ocupado (CONEVAL, 2018; OIT, 2018).

---

16 Ésta se redujo de 5.3% en 2010 a 3.3 en 2017.

17 Entre enero de 2013 y febrero de 2018 la cifra de asegurados en el IMSS había aumentado en 3.6 millones de asegurados. Sin embargo, el número de asalariados aumentó en 2.7 millones. La diferencia se explica por la formalización de empleos ya existentes. Según el IV Informe de gobierno (2016), “entre diciembre de 2012 y mayo de 2016 se crearon 1 millón 900 mil empleos formales gracias a que se pudieron inscribir en el IMSS ese número de trabajadores... debido a la simplificación y digitalización de 18 trámites”. Esta cifra no fue confirmada en el V Informe que señala que entre el cuarto trimestre de 2012 y el segundo trimestre de 2017 se formalizaron “más de medio millón de puestos de trabajo”.

**Tabla 3. Ocupación de los asalariados por sector económico en México y en el mundo 1992- 2017 (en % del total)**

	México			Mundo		
	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura
1992	24 %	50%	27%	24%	34%	43%
2007	27	61	13	24	44	33
2017	27	61	13	24	51	26

Fuente: OIT disponible en: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

Tomando en cuenta sólo lo trabajadores asalariados alrededor del 45% carecía de servicios de salud lo cual quiere decir que no está afiliado al IMSS ni a ninguna otra institución pública (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Fuerzas Armadas, institutos estatales, etc.); alrededor del 37% no tenía prestaciones como vacaciones, aguinaldo, pago de séptimo día, etc.; y casi el 45% carecía de un contrato escrito por lo que las prestaciones y el salario se pactan verbalmente. Además, alrededor de 15 millones de trabajadores laboraban más de 48 horas a la semana, es decir casi el 15% del total. Otro indicador que resulta muy importante se refiere a la tasa de rotación que en México es más elevada que en otros países. Según la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) “menos del 15% de los trabajadores permanecen más de 25 meses en su empleo. Seis millones de personas entran y salen del IMSS al año, aunque un 65% se reincorpora a un trabajo antes de 8 semanas. De éstas, 50% son renuncias voluntarias, por lo que no reciben ninguna indemnización, y sólo 20% acuden a la justicia de los tribunales laborales (Martínez, 2016). El número de trabajadores eventuales también ha ido en aumento según cifras del IMSS: en diciembre de 1997 representaban el 4% del total y en febrero de 2018 el 14.5 por ciento.

No sorprende entonces que los trabajadores mexicanos tengan, en su conjunto, un nivel de capacitación mediocre: apenas el 19% es considerado nivel alto pero en el otro extremo

el 23.5 es bajo, situación que ha venido empeorando en los últimos años (tabla 4).

## Los salarios y la calidad del empleo

La estructura del mercado laboral está sustentada también en un esquema de salarios bajos que ha imperado desde la crisis de 1982. El primer indicador de lo anterior se refleja en el comportamiento del salario mínimo legal, el cual ha conocido una caída en términos reales de más del 70% desde 1977 a pesar de un ligero aumento real después de 2014, de alrededor del 6 por ciento<sup>18</sup>.

Los salarios medios, en cambio, después de una caída muy pronunciada en los años ochenta y noventa tuvieron una recuperación a finales de esa última década y sobre todo en los primeros años del siglo XXI. La recuperación de los salarios medios y de la industria de la transformación sin embargo no llegó a los niveles previos a la crisis de 1994. Peor aún, los avances obtenidos a principios del siglo XXI se revertieron después de 2008. Además, se perdieron los puestos de trabajo mejor pagados que fueron sustituidos por empleos con una menor remuneración. Actualmente, casi 70% de los asalariados ganan hasta 3 veces el salario mínimo diario (SMD). En el otro extremo, menos del 5% del total de los asalariados ganan más de 5 SMD (De la Garza, 2010; INEGI-ENOE, 2018).

Según el Informe 2018 de CONEVAL, el promedio anual del salario de los trabajadores afiliados al IMSS aumentó en términos reales entre 2000 y 2008, pero desde entonces hasta 2017 se ha mantenido sin cambios (a precios constantes de agosto de 2017) .

---

18 Una revisión histórica de la evolución de los salarios mínimos y contractuales desde principios del siglo XX se ofrece en Escobar, S. (2016); el último dato corresponde al informe de CONEVAL (2018).

**Tabla 4. Niveles de Competencia de la fuerza de trabajo en México en los años 2000 y 2017 (en miles de personas ocupadas y en %)**

	Total	Nivel 3 (alto)	Nivel 2 (medio)	Nivel 1 (bajo)	% Total	% 3	% 2	% 1
Total 2000	39 304	6931	25 559	6813	100.0	17.6	65.0	17.3
Total 2017	56040	10607	32 253	13179	100.0	18.9	57.6	23.5

Fuente: OIT, (2018)

Incluso en las empresas más productivas y volcadas a la exportación, como la automotriz, los trabajadores gozan de salarios bajos y éstos no tienden a no aumentar, como los señala Bloomberg (2017). Según este reporte, en 2014, la empresa BMW logró negociar un contrato colectivo, incluso antes de que empezara a operar la fábrica, con un salario inicial de un 1.10 dólares por hora y un salario máximo de 2.53 dólares para los trabajadores de la línea de ensamblado. El reportaje agrega que los obreros mexicanos ganan alrededor de una décima parte de lo que ganan sus homólogos estadounidenses y no les alcanza para el sostenimiento de sus familias (Bloomberg, 2017).

En resumen, la calidad del empleo ha empeorado a pesar de una recuperación cuantitativa (tabla 5).

Según la tabla 5; elaborada por el BID; la calidad de los empleos y la ocupación de México está en los últimos lugares en América Latina, muy lejos de los punteros Uruguay, Chile, Brasil y Argentina y pegado a los países vecinos de Centroamérica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las peores calificaciones no están en el subíndice de cantidad sino en el de calidad. En los rubros de informalidad y bajos salarios, México está muy por debajo del promedio de AL.

## Desigualdades

El bajo crecimiento económico, la debilidad de la oferta laboral en los sectores más dinámicos y modernos, la precarización general del empleo, la caída de la masa salarial y la debilidad institucional han propiciado una mayor desigualdad y exclusión laboral<sup>19</sup>.

Lo anterior se puede observar en la desigualdad entre

---

19 Mora Salas y Oliveira, 2010: 131. De manera más amplia, sobre la evolución de la desigualdad y la pobreza en México y los retos sociales y políticos que ello implica, *cfr.* Cordera, 2017.

Tabla 5. Índice de mejores trabajos (BID)

América Latina (AL) y México	Año	Desagregación	Particip. Laboral	Ocupación	Subíndice Cantidad	Formalidad	Salarios suficiente	Subíndice calidad	Índice mejores trabajos
América Latina	2015	total	76.96	71.29	74.13	33.51	46.72	40.11	57.12
México	2015	total	74.16	70.71	72.43	22.99	33.20	28.10	50.26
AL	2015	Mujeres	74.16	70.71	72.43	22.99	33.20	28.10	50.26
México	2015	Mujeres	55.87	53.94	54.91	16.63	23.04	19.83	37.37
AL	2015	Hombres	91.28	85.43	88.36	39.89	58.17	49.03	68.69
México	2015	Hombres	94.14	88.73	91.43	29.95	44.51	37.23	64.33
AL	2015	Jóvenes	76.53	64.25	70.39	22.39	32.46	27.43	48.91
México	2015	Jóvenes	74.31	68.05	71.18	15.36	17.79	16.57	43.88
AL	2015	Adultos	76.98	72.97	74.98	36.18	50.21	43.20	59.09
México	2015	Adultos	73.98	71.27	72.62	24.96	37.26	31.11	51.87

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2015).

regiones, entre los géneros (por una mayor precarización del empleo en el caso de las mujeres) y desde luego en la relación entre capital y trabajo.

Antes de la crisis de 1982, la participación de los salarios en el PIB había llegado a poco más del 40% para luego caer en los ochenta a menos del 30%. Se elevó poco más de esta cifra entre finales del siglo XX y principios del XXI para luego caer otra vez por la crisis mundial hasta alrededor del 27% (Samaniego, 2016). Según el informe más reciente de CONEVAL, la masa salarial es decir el monto total de las remuneraciones laborales que reciben los hogares a nivel nacional (lo que incluye a trabajadores rurales y urbanos) se mantuvo inamovible entre 2005 y 2017.

### *Mujeres*

La desigualdad entre géneros se refleja en los índices de cantidad y calidad. Las mujeres se han incorporado al mercado laboral cada vez más en diversas ocupaciones pero la desigualdad sigue siendo alta en relación con los hombres. Más grave aún, dado que el modelo exportador, basado en bajos salarios y escasos empleos de calidad, han llevado a los hogares a tratar de completar sus ingresos con el trabajo de otros miembros de la familia, se ha forzado a que las mujeres se ubiquen principalmente en el sector servicios, en la economía informal, y en la industria maquiladora por lo que esa incorporación se ha dado en condiciones cada vez más precarias. Debe subrayarse también que las mujeres que trabajan en el sector formal de la economía, aunque cuenten con puestos de trabajo más estables, siguen sufriendo de discriminación, diferencias salariales, y diversas agresiones a su dignidad, como el acoso sexual, sin que éstas sean sancionadas adecuadamente por la ley.



**Tabla 6. Participación en el mercado de trabajo de mujeres y hombres: México 2017 (en % del total de cada género)**

	Mujeres	Hombres
Tasa particip fuerza de trabajo /(PEA)	43.4	77.7
Ocupados/PEA	41.7	74.7
Asalariados total	36	64

Fuente: OIT, (2017).

A todo ello hay que destacar que la distribución del tiempo de trabajo remunerado y no remunerado es desigual entre mujeres y hombres. Este fenómeno ha persistido a través de los años, ya que las mujeres destinan más tiempo al trabajo no remunerado de los hogares. Como resultado de ello, además de las diferencias salariales en empleos similares, las mujeres enfrentan serios obstáculos para participar en el mercado laboral en igualdad de condiciones que los hombres. En 2014, el valor del trabajo no remunerado de las mujeres representó 24.2 por ciento del PIB de México<sup>20</sup>.

### *Jóvenes*

La desigualdad en el caso de los jóvenes se refleja en primer lugar en la tasa de desocupación que era muchos más elevada, casi el doble que el total (7.7 vs. 3.9) en 2016, aunque su participación en la PEA sea inferior. Pero en comparación al promedio de AL, los jóvenes mexicanos sufren especialmente por la informalidad laboral y los magros salarios. En 2017, del total de personas jóvenes ocupadas, 59.9% se encontraban en empleos informales (CONEVAL, 2018).

20 Información de la Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares en México, INEGI. Citado por CONEVAL (2018).

**Tabla 7. (en % respecto al total nacional)**

	Jóvenes	Total
% PEA	44.2	59.7
Desocupación %	7.7	3.9

Fuente: Elaboración propia, (2018).

La situación laboral de la juventud ha sido una de las causas más importantes de la migración, el aumento de la delincuencia, y representa uno de los problemas sociales más importantes del país.

### *Pobreza laboral*

La desigualdad ha ido acompañada también por una pobreza laboral crónica. Según el informe de CONEVAL (2017), el ITLP-IS (Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza) aumentó de 0.85 antes de la crisis a más 1.10 para luego caer moderadamente hasta poco menos de 1.05 a finales de 2016. Según el mismo estudio, y para mayor precisión, el ingreso laboral per cápita registró una pérdida real, con base en los precios de la canasta alimentaria, de 26% entre principios de 2007 y el segundo semestre de 2016. Por ello el porcentaje de población a nivel nacional con ingreso laboral inferior al valor de la canasta alimentaria llegó a 41% en el cuarto trimestre de 2017<sup>21</sup>.

La persistencia de la pobreza en México está sin duda asociada al rezago en la creación de empleos y a la baja calidad de la ocupación. La estrategia ha recaído en la ejecución de programas sociales de carácter asistencial, focalizados a ciertos grupos de la población, y no se ha fomentado la creación de trabajos decentes o de calidad. Sus resultados no han sido satisfactorios: el número de mexicanos pobres ha seguido aumentando.

21 Según CONEVAL, el ITLP refleja el poder adquisitivo del ingreso laboral de los hogares en relación a la canasta alimentaria. Si el ingreso laboral aumenta más que el valor de la canasta alimentaria, el poder adquisitivo del hogar mejora y el ITLP-IS tiende a bajar. De forma inversa, si el precio de los alimentos de la canasta alimentaria aumenta más que el ingreso laboral, el poder adquisitivo empeora y el ITLP tiende a subir.

## La dimensión regional

Según CONEVAL, con datos actualizados hasta 2016, el porcentaje de personas que vivían en pobreza era mayor a la media nacional (43.6%) en 15 entidades. Con base en lo anterior y tomando como criterio la proximidad geográfica, podemos dibujar una franja que abarca los estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Morelos, Puebla, Veracruz, Tabasco, y Campeche abarcando la costa del Pacífico y el Golfo, así como el centro sur. Un territorio compuesto por nueve entidades. Si agregamos a Quintana Roo y Yucatán<sup>22</sup>, el conjunto de esos once estados, suman 25.5 millones de personas en pobreza, es decir el 48% del total nacional. Tomando en cuenta sólo las personas en extrema pobreza sumarían el 67% de todos los mexicanos que padecen esta condición.

Hay desde luego otras entidades donde los niveles de pobreza son elevados, sobre todo en el centro norte, pero podemos decir que las once entidades mencionadas forman una porción maciza y consistente del territorio nacional donde se concentra la exclusión social. No es la única, pero sí la más importante. Dentro de esta franja hay ciudades prósperas y ramas industriales dinámicas y de exportación. Pero en su conjunto la población padece elevados índices de marginación y grandes carencias sociales.

Las diferencias se hacen más visibles si observamos otras regiones. Los estados donde el número de pobres es, según los datos, proporcionalmente menor incluyen a: Baja California Sur, Baja California, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Nuevo León Aguascalientes, Ciudad de México, Jalisco y Querétaro: otras 11 entidades en donde podría decirse que se concentra la modernización y los niveles de vida más altos. Aquí también hay

---

22 Como lo hace el Programa Regional de Desarrollo Sursureste 2014-2018 del gobierno de Peña Nieto. *Cfr.* Diario Oficial de la Federación. Programa Regional de Desarrollo del Sursureste 2014 – 2018, (2014) *Cfr.* Ros, Jaime (2016), pp. 167-169

pobres, pero en un porcentaje relativamente menor que va del 14 al 31% según la entidad de que se trate.

Como señala el diagnóstico publicado en el Plan Sur Sureste, a diferencia del resto del país, en la entidades de esta región, sus habitantes se encuentran dispersos en zonas rurales pues casi la mitad vive en localidades menores a 2,500 habitantes, mientras que a nivel nacional sólo lo hace el 28%. Salvo excepciones, aquí se presenta una insuficiente y deteriorada red carretera, ferroviaria, marítima y aeroportuaria. En una palabra, la infraestructura productiva es atrasada e insuficiente.

Asimismo, existen pocos motores económicos o polos de desarrollo y éstos se reducen básicamente a la industria petrolera y el turismo. La agricultura, salvo algunas excepciones, padece en general, de bajos niveles de desarrollo, compuesta por pequeños productores de baja rentabilidad. En otras actividades también predominan las ocupaciones de escasa productividad. Los servicios financieros y el acceso al crédito son muy limitados. No es entonces sorprendente que este conjunto de entidades tenga una baja participación en el PIB nacional: poco más del 20%, y que no existan suficientes empleos formales. De acuerdo con el IMSS, apenas representan el 17% del total nacional. Consecuentemente, en 8 estados de esta franja, el porcentaje de población con ingresos laborales inferiores al costo de la canasta alimentaria es de los más elevados del país y oscila entre 71 y el 49%, por encima de la media nacional (41%).

A todos los problemas mencionados, debe agregarse un acceso deficiente a las instituciones públicas sanitarias, así como bajos niveles de escolaridad. Lo mismo sucede con la vivienda y los servicios esenciales que requieren las familias. En cobertura de agua y drenaje, por ejemplo, esta región se encuentra por debajo de la media nacional.

En síntesis, hay un patrón de desarrollo que ha convertido a esta región en la menos productiva y la de mayor atraso. Hasta ahora, el modelo de crecimiento imperante ha favorecido

principalmente a las industrias exportadoras de manufacturas, marginando al resto de las actividades productivas<sup>23</sup>.

## **Políticas de protección y fomento al empleo**

En varios países, los gobiernos han tratado de compensar los efectos de la globalización y de las políticas neoliberales con medidas destinadas a proteger el empleo y contener el desempleo. Algunas de estas medidas vienen del viejo Estado de Bienestar y se han conservado. Otras han buscado renovar las políticas públicas y adaptarlas a las nuevas condiciones.

Vale la pena revisar, brevemente, el caso de América Latina. En los años sesenta, en esta región, se entendía por política de empleo simplemente el conjunto de medidas adoptadas con el fin de elevar el ritmo de absorción de mano de obra en la economía. Se pensaba que, con el tiempo, la tasa de desempleo sería cada vez menor en la medida en que la economía fuera creciendo. De acuerdo con esta perspectiva, las políticas de empleo deberían dirigirse a lo que ahora llamamos el sector formal (Tokman, 2004). Esta forma de ver las cosas respondía a un modelo económico que crecía a ritmos aceptables. El crecimiento industrial en AL, se consideró entonces, seguiría expandiéndose hasta absorber a casi toda la mano de obra disponible.

En las últimas décadas, sin embargo, desde que se inició la fase de inestabilidad y lento crecimiento en los años ochenta, se ha hecho patente que tal visión resultó insuficiente. La debilidad de la demanda de fuerza de trabajo y la generalización del trabajo de baja calidad, dio lugar a una expansión muy acelerada de la ocupación informal en el sector urbano. Frente a esta nueva situación, las políticas de fomento al empleo deben ser revisadas. Los esquemas de asistencia basados exclusivamente

---

23 Cfr. dos ensayos sobre el trabajo precario en distintas regiones del país que fueron elaborados por: Barrón Pérez, María Antonieta (2013), y Cuchcatla Méndez, Cristina (2016)

en prestaciones económicas y transferencias han demostrado ser insuficientes. De ahí la necesidad de renovar y fortalecer las políticas de fomento activas y pasivas.

Como se recordará, esta clasificación surgió en Europa en los años ochenta del siglo pasado ante la crisis de los modelos tradicionales y el creciente desempleo estructural. Las políticas activas buscan incidir directamente en la demanda de trabajo mediante incentivos económicos y fiscales para que las empresas realicen nuevas contrataciones o por lo menos para que mantengan la plantilla laboral sin recortes. Adicionalmente, se han creado programas de capacitación y servicios de intermediación entre el empleador y el buscador de empleo (como las bolsas de trabajo). Debe subrayarse que la capacitación es uno de los instrumentos mejor evaluados por los gobiernos y los empleadores. Gracias a ella, “el trabajador adquiere mayores competencias y se torna más necesario, aporta más valor a la empresa y adquiere, por lo tanto, mayor probabilidad de conservar su puesto de trabajo.... Ello contribuye a atenuar el efecto del ajuste sobre el desempleo” (Tokman, 2004: 166).

El segundo tipo de políticas de fomento al empleo, llamadas pasivas, ofrecen diversos apoyos al trabajador: subsidios al desempleo; esquemas de retiro anticipado; y fondos individuales de compensación. Una de las más importantes es el seguro de desempleo, el cual ha sido considerado como uno de los pilares principales de los estados benefactores: protege a los trabajadores contra los peores efectos del desempleo y actúa al mismo tiempo como un estabilizador macroeconómico pues mantiene aunque sea a un nivel mínimo, la demanda efectiva de un sector de la población trabajadora.

En AL se destina una baja proporción de recursos tanto a las políticas laborales activas como a las pasivas, casi siete veces menos que en la Unión Europea (UE) y seis veces menos que el promedio de países de la OCDE. La UE ha destinado en las últimas décadas, para políticas activas y pasivas, el 3.35% del PIB

y los países de la OCDE el 2.8%, lo que contrasta con lo que ha sucedido en la región latinoamericana donde el gasto ha oscilado entre el 0.3 y 0.4 % del PIB (Tokman, 2004). Dentro de este panorama desolador destaca México que destina prácticamente cero recursos a los programas de empleo, política que se ha venido deteriorando en los últimos años.

**Tabla 8. Gasto público como % del PIB destinado a programas laborales en Chile y México**

	México - 2015	Chile - 2015
Administración y Programas	0	0.03
Colocación	0	0.02
Capacitación	0.1-0	0.08
Incentivos empleadores	0	0
Creación empleos directos	0	0.05
Seguro desempleo	0	0.36
Total	0.01	0.53
Políticas activas	0.01	0.17
Políticas pasivas	0	0.36

Nota: 0 se refiere a nulo o menor al 0.005%.

Fuente: OECD, (2015)

## Debilidad institucional

México presenta además una gran debilidad institucional, manifiesta en una “cultura de inobservancia de la legislación del trabajo” (Bensusán, 2015). Ello se refleja en una vigilancia y aplicación de la ley por las autoridades del ramo (inspección del trabajo) casi inexistente, pero también en la parcialidad, morosidad y la corrupción endémica de la justicia laboral; el registro de sindicatos y contratos bajo el consentimiento y directriz de los gobiernos federal y estatales, anulando casi

totalmente la posibilidad de formar sindicatos independientes; la continuidad de dirigentes electos antidemocráticamente en las organizaciones gremiales; y, de manera destacada, la existencia de los contratos de protección patronal<sup>24</sup>, el cáncer mayor que corroe la vida laboral en México.

Todo ello explica por qué en el México laboral del siglo XXI priva la simulación jurídica en materia de sindicatos y contratos colectivos. Y también la casi indefensión del trabajador que no cuenta con organizaciones, autoridades, ni tribunales de justicia que lo apoyen.

De esta manera, los bajos salarios y la precarización del empleo en México se han generalizado tanto en las industrias grandes como pequeñas, en las grandes corporaciones y en los establecimientos informales. En los micronegocios, como hemos visto, por su atraso tecnológico y escasa inversión en acervos de capital, mientras que en las primeras se impuso por medio de la flexibilidad de las relaciones laborales “implícita en el cambio tecnológico y explícita en las nuevas formas de organización (del trabajo)” (De la Garza, 2010: 61), desde finales de los años ochenta.

---

24 Los contratos colectivos de protección patronal son instrumentos jurídicos que se pactan sin el conocimiento de los trabajadores entre un sindicato legalmente registrado y el patrón o representante de la empresa. Contienen las prestaciones y derechos mínimos que marca la ley y nunca son negociados con los representantes legítimos de los trabajadores. Estos contratos simulan cumplir la ley, bajo la apariencia de que existe una organización representativa de los trabajadores. Según algunos investigadores, 90% de los trabajadores están contratados bajo este esquema ficticio (Bouzas & Gaitán, 2001; Bouzas, 2009). Diversas organizaciones nacionales e internacionales han mostrado su preocupación y repudio a estas negociaciones simuladas, como la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas, la IndustriALL Global Union, y la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). La OIT analizó las quejas (caso 2694 México) e informó que “en agosto de 2013 se llevó a cabo una reunión entre la Confederación Sindical Internacional (CSI) y el Gobierno, en las que el Gobierno reconoció que existen los contratos de protección, pero señaló que no tienen el carácter de un instrumento legítimo dentro de la ley. El Gobierno se comprometió a dialogar con los sindicatos para buscar una solución al respecto y para tomar medidas para ratificar el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)”. Esto último no ha sucedido y las prácticas de negociación laboral simuladas continúan afectando a la mayoría de los trabajadores.



Mantener un régimen de ficción en el mundo laboral está provocando un alto costo social y representa un importante déficit democrático. La inexistencia de sindicatos representativos acentúa la asimetría del poder entre patrones y trabajadores y provoca una ausencia de interlocución entre los empleados, los empleadores y el Estado. En México no existe diálogo social y el malestar laboral no puede expresarse, ni hay quien lo escuche.

## Conclusiones

El empleo es uno de los problemas más acuciantes y complejos del mundo del siglo XXI. La liberación de los mercados ha impuesto un modelo laboral que ha tenido efectos diversos en el orbe. Aunque en el proceso de globalización ha habido ganadores y perdedores<sup>25</sup>, en todo el mundo se han propagado diversas formas de empleo de mala calidad. Este deterioro se explica por la nuevas formas de contratación aprovechando, en algunos casos, sobre todo en los países desarrollados, las nuevas tecnologías de la información. En países en desarrollo como México se ha conocido un desempleo crónico que ha encontrado salida en la migración y la economía informal, aunque también padecen nuevas formas de empleo precario y ocupaciones vulnerables. La desigualdad creciente: una inusitada concentración del ingreso en un minoría muy reducida no podría explicarse tampoco al margen de las condiciones laborales que han sido aprovechadas por los grandes consorcios multinacionales y los beneficiarios del libre comercio de mercancías, servicios y capitales.

Esta situación ha provocado manifestaciones de descontento social muy variadas y el surgimiento de tendencias políticas de diverso signo. El malestar con la democracia y los sistemas

---

25 Milanovic (2017), p. 31, afirma que los beneficiarios de la globalización, además de las personas más ricas del planeta, han sido también amplios grupos de "personas de las economías asiáticas emergentes, principalmente de China, India, Tailandia, Vietnam e Indonesia", que vieron aumentar su ingreso per cápita y sus salarios reales.

políticos tradicionales se explican en la medida en que éstos no han sabido dar respuesta a los problemas del nuevo siglo, sobre todo la escasez y mala calidad de los empleos, y la desigualdad en los ingresos y las condiciones de trabajo. Han surgido así posiciones extremistas de derecha y al mismo tiempo nuevas expresiones sociales y políticas que buscan reformas encaminadas a construir una nueva globalización y a detener la incertidumbre, el desempleo y la falta de protección laboral.

México forma parte de este panorama mundial con sus propias características. En nuestro caso, el problema del empleo radica tanto en su cantidad como en su calidad. Ello obedece a diversas razones: en primer lugar por la forma en que nuestro país se ha insertado en el mercado mundial, a través de la exportación de manufacturas y los tratados comerciales, fundamentalmente el TLCAN. Junto a ello, se desplegado un manejo de la economía y de las políticas laborales que han buscado atraer inversiones con base en una deterioro constante y sistemático de la calidad del empleo. También ha contribuido la debilidad de las instituciones públicas y la ausencia de organizaciones sindicales representativas.

Para hacer frente a esta situación se requiere, como lo manda el orden legal vigente, poner en el centro de las políticas públicas el fomento y la protección del empleo decente, digno o de calidad y, en consonancia con lo anterior, llevar a la práctica un plan integral que incluya, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Un nuevo curso de desarrollo económico<sup>26</sup> que, en síntesis, enrumbe al país hacia un mayor crecimiento económico basado en la inversión pública en infraestructura y una mayor regulación de las políticas sociales para mejorar la distribución del ingreso y los niveles de salud, educación, vivienda y servicios públicos. Especial atención deberá ponerse en la necesidad de superar la desigualdad regional.

---

26 Los documentos y textos del GNCD disponibles en [nuevocursodedesarrollo.unam.mx](http://nuevocursodedesarrollo.unam.mx).

- b) Una política laboral que se apoye en tres ejes : un fortalecimiento de las funciones institucionales como la inspección del trabajo; una política de fomento al empleo basada en políticas activas y pasivas, con recursos, tecnología y medidas adecuadas a la realidad laboral; y que el gobierno asuma un nuevo papel de facilitador del diálogo social para fortalecer la bilateralidad contractual. Esto último significa que debe abandonar la función que tradicionalmente ha jugado, consistente en apoyar y proteger a dirigentes y grupos sindicales no representativos, y en hacer caso omiso de su obligación de hacer cumplir la ley para tratar de satisfacer a los empleadores y dar la apariencia de una paz laboral absoluta.
- c) Un fortalecimiento de la legislación laboral encaminada a mejorar la justicia laboral y la libertad sindical. Un paso alentador en este sentido fueron las reformas constitucionales de febrero de 2017,<sup>27</sup> pero éstas no han concluido en las reformas correspondientes a los ordenamientos secundarios, particularmente la

---

27 El 24 de febrero de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional más importante en materia laboral desde 1917. Una reforma que cambia sustancialmente aspectos centrales: primero, la justicia laboral (aunque únicamente para los trabajadores del sector privado), eliminando las juntas de conciliación y arbitraje tripartitas que ahora estará a cargo de tribunales laborales locales y federales del Poder Judicial que deberán actuar bajo los principios de “legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia”. En segundo lugar, se crea una nueva institución para el registro de todos los sindicatos y los contratos colectivos, un organismo descentralizado que tendrá “plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión” y operará bajo los principios de “certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad”. Finalmente, para la resolución de conflictos entre sindicatos, la elección de dirigentes y, muy importante, para solicitar la firma de un contrato colectivo, se requerirá el voto de los trabajadores “personal, libre y secreto”. Sin embargo, hasta el momento de redactar este escrito, el Congreso de la Unión no había llevado a cabo las reformas a la Ley Federal del Trabajo que permitirían implementar los mandamientos constitucionales. Ello ha provocado ya un vacío legal y llevará, necesariamente, a retrasar su cumplimiento. Pero aún, la Cámara de Senadores había recibido un proyecto de dictamen elaborado por una parte del grupo parlamentario del PRI que contradecía los avances de la reforma constitucional. Hay pues, en estos momentos, una gran incertidumbre sobre el futuro de las nuevas instituciones del trabajo.

Ley Federal del Trabajo. El Congreso debe también revisar y proponer nuevas disposiciones legales y las previsiones presupuestales necesarias para la protección de los trabajadores informales, precarios y vulnerables, así como de otras formas de trabajo no pagadas, lo que supone por ejemplo el reconocimiento del trabajo de cuidado de personas, tal como lo hizo ya la Constitución de la Ciudad de México aprobada recientemente. Entre otros temas, es necesario volver a poner en la mesa de los debates del Congreso el seguro de desempleo, pero también otras propuestas como la renta básica universal. También merecen revisarse los mecanismos institucionales de decisión del salario mínimo legal.<sup>28</sup> Un tema aparte, que no se ha tocado en este ensayo, se refiere a la necesidad ineludible de ajustar o reemplazar el sistema pensiones contributivo vigente, impuesto desde 1995.

- d) Un diálogo social inclusivo y transparente que permita un acuerdo fundamental para ponerle tiempo y plazos a las reformas necesarias, tanto de las políticas públicas como de la legislación laboral. Por ejemplo, y de manera urgente, el aumento del salario mínimo legal, de tal manera que en un plazo relativamente corto alcance el monto suficiente para adquirir la canasta alimentaria y no alimentaria. Para que este diálogo social tenga efectos positivos se requiere la participación de organizaciones representativas de los trabajadores y empleadores.

---

<sup>28</sup> En otro ensayo he considerado la conveniencia de que sea el Congreso de la Unión y no una comisión tripartita o la decisión unilateral del Ejecutivo el encargado de definir los salarios mínimos legales. *Cfr.* Escobar, Saúl (2016).

## Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2015). *Índice de Mejores Trabajos, cifras de 2015*. Disponible en: <http://www.mejorestrabajos.iadb.org>
- Barrón, M. A. (2013). Trabajo decente, trabajo vulnerable y trabajo precario entre la población ocupada de los municipios de Colima y Villa de Álvarez del Estado de Colima, México. Una visión de género. En *Géneros. Revista de investigación y divulgación*. (14) Época 2 Año 21/ Septiembre de 2013-Febrero de 2014, 100-118
- Bensusán, G. & Middlebrook, K. (2013). *Sindicatos y política en México*. FLACSO México.
- Bensusán, G. (2015). Los mecanismos de fijación de los salarios mínimos en México en una perspectiva comparativa: el marco institucional y los actores sociales. En Mancera, M.A. (Coordinador), *Del salario mínimo al salario digno* pp. 205-253. México: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.
- Bloomberg, L. (2017). *¿Por qué no están prosperando los trabajadores mexicanos de la industria automovilística?*. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/latam/blog/por-que-no-estan-prosperando-los-trabajadores-mexicanos-de-la-industria-automovilistica/>
- Bouzas, A. (2009). *Evaluación de la Contratación Colectiva en el Distrito Federal*. UAM, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México.
- Bouzas, A. & Gaitán, M. (2001). Contratos colectivos de trabajo de protección. En Bouzas, A. (comp.), *Democracia sindical* pp. 49-66. México: IIE-UNAM
- Cárdenas, E. (2015). La economía mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2010. En Kuntz, S. (Coord.), *La economía mexicana 1519-2010*. pp. 232-303. México: El Colegio de México.

- CEPAL/OIT (2017) *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral*. Octubre 2017.
- CONEVAL. (2017). *Índice de la tendencia laboral de la pobreza al cuarto trimestre de 2017* [Base de datos] Disponible en: [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)
- CONEVAL. (2017). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018* [Base de datos] Disponible en: [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)
- Cordera, R. (2016). *La “gran transformación” mexicana: historia y desafíos*. México: Cuadernos de Investigación en desarrollo, PUED-Universidad Autónoma de México.
- Cordera, R. (coordinador general). (2016). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. FCE, México.
- Cordera, R. (2017). *La perenne desigualdad*. FCE, México.
- Cuchcatla, C. (2016). *La precariedad del empleo en México: un análisis comparativo entre Baja California y Oaxaca*. Tesis Maestría en estudios de población. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C.
- De la Garza, E. y Nefta, J.C. (Comp.). (2010). *Trabajo y modelos productivos en América Latina Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela luego de las crisis del modo de desarrollo neoliberal*. Buenos Aires: CLACSO.
- De la Garza, E. (2011). Trabajo atípico identidad o fragmentación? Alternativas de análisis. En Pacheco, E., De la Garza, E. & Reygadas, L. (coords.). *Trabajo atípico y precarización del empleo*. El Colegio de México.
- Diario Oficial de la Federación (2014). *Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014 – 2018*, 30 de abril de 2014. Disponible en: [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).

- Escobar, S. (2016). Salario mínimo y salarios: evolución y situación actual. En Cordera, R. (coordinador general). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. FCE, México.
- Escobar, S. (2006). *Los Trabajadores en el Siglo XX. Sindicato, estado y Sociedad en México: 1907-2004*. UNAM, México.
- Escobar, S. (2016). Las reformas a la Ley Federal del Trabajo: una perspectiva histórica. En Hernández, T., Escobar, S., San Juan, C., y Villafranco, C. (coords). *El orden del mercado y el desorden de la nación*. pp. 167-215. México: Editorial Itaca y Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Escobar, S. (2012). Un mercado de trabajo binacional. En Varios autores. *México frene a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo*. pp. 159-168. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- García, B. & De Oliveira, O. (2000). El mercado de trabajo, 1930-1998. En Garza G. (ed.). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México/ Gobierno del Distrito Federal, 2000
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). *4to Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*. Presidencia de la República.
- Gray, J. (1998). *Falso Amanecer, Lo engaños del capitalismo mundial*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo. (2016). El Cambio económico y social reciente. En Cordera, R. (coordinador general). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. pp. 15-75 FCE. Octubre de 2016
- Hernández, T., Escobar, S., San Juan, C., & Villafranco, C. (Coords). (2016). *El orden del mercado y el desorden de la nación*. México: Editorial Itaca y Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Hobsbawn, E. (1998). *Historia del Siglo XX*. Ed. Grijalbo - Mondadori, Buenos Aires.

- Ibarra, D. (2017). *Mercados abiertos y pactos sociales. Democracia arrinconada*. FCE, México.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática- Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (INEGI-ENOE). (2018). *Cifras de marzo de 2018*.
- International Consortium of Investigative Journalists. (enero 31 de 2017). *Explorer the Panama papers key figures*. Disponible en: <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/explore-panama-papers-key-figures/>
- Martínez, P. (2016). Seguro de desempleo: México frente a experiencias internacionales. En Varios autores. *Seguridad social en salud, pensiones y desempleo*. pp.187-195. México: Senado de la República, LXIII Legislatura. Comisión de Seguridad Social.
- Milanovic, B. (2017). *Desigualdad Mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*. FCE, México.
- Mora, Minor & De Oliveira, O. (2010). Las desigualdades laborales: Evolución, patrones y tendencias. En Cortés, F. & De Oliveira, O. (coords). *Tomo V. Desigualdad Social*. Los Grandes problemas de México. El Colegio de México.
- Moreno-Brid, J. C., Kevin, J. & Valverde, I. (2016). *Tendencias y ciclos de la formación de capital fijo y la actividad productiva en la economía mexicana, 1960-2015*. México: Serie de Estudios y Perspectivas, CEPAL.
- Moreno-Brid, J.C. & Ros, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD). (2013). *Employment policies and data, 2013*. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_334920.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_334920.pdf)



- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD). (2015). *Public expenditure and participant stocks on LMP (Labor Market Programmes)*. Disponible en: <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD). (2016). *Employment Outlook, 2016*. Disponible en: job outlook 2016 national association of colleges and employers
- Organización Internacional del Trabajo/ OIT/ ILO. (2001). *Informe sobre el Trabajo en el Mundo, 2000*. Ginebra, 2001
- Organización Internacional del Trabajo/ OIT/ ILO. (2004). *Panorama Laboral 2003*. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_187480.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_187480.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo/ OIT/ ILO. (2013). *Boletín Internacional de Investigación Sindical. Enfrentar el desafío del trabajo precario: la agenda sindical*. Ginebra, 2013, vol. 5, num. 1.
- Organización Internacional del Trabajo/ OIT/ ILO. (2017). *El empleo atípico en el mundo. Retos y perspectivas*. 2016.
- Organización Internacional del Trabajo/ OIT/ ILO. (2017). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Transformar el empleo para erradicar la pobreza*, 2016. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_480923.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_480923.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo/ OIT/ ILO. (2018). *Informe 2017. World Employment Social Outlook. Trends 2017*
- Organización Internacional del Trabajo/ OIT/ ILO. (2018). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo*. [Data Finder]. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2018/lang--es/index.htm>

- Organización Internacional del Trabajo/ OIT/ ILO. (2018). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, Tendencias 2018. Resumen Ejecutivo*.
- Organización Internacional del Trabajo/ OIT/ ILO. (2018). *World Economic Situation and Prospects 2018*. Disponible en: [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2018\\_Full\\_Web-1.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2018_Full_Web-1.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2007). *Informe sobre la situación social en el mundo, 2007: el imperativo del empleo*.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). *World Economic Situation and Prospects, 2018*.
- Pew Research Center. (2016). *Gig Work, On line selling and Home sharing*. Noviembre 17, 2016
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. FCE, 2014.
- Presidencia de la República. (2017). *México incluyente – Estadísticas por entidad federativa, en V Informe de Gobierno, 2017, anexo estadístico*. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx>
- Reich, R. (2008). *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life*, Vintage books. Nueva York.
- Robert, R. (2015). *The Upsurge in Uncertain Work*. 23 de Agosto de 2015. Disponible en: [robertreich.org](http://robertreich.org).
- Reich, R. (2016). The gig economy can be a nightmare. *The New York Times*. 2 de Agosto de 2016. Disponible en: <https://es.scribd.com/article/383734783/The-Gig-Economy-Can-Be-A-Housekeeper-s-Nightmare>
- Reygadas, L. (2011). Introducción: trabajos atípicos, trabajos precarios ¿dos caras de la misma moneda. En Pacheco, E., De la Garza, E. & Reygadas. (coord.) *Trabajos atípicos y precarización del empleo*. México, El Colegio de México.

- Rodrik, D. (2017). *The trouble with globalization*. The Milken Institute Review, Fourth Quarter.
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: El Colegio de México y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ros, J. (2016). La trampa del lento crecimiento y tres reformas recientes. En Cordera, R. (Coordinador). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. pp. 159-183. México: Fondo de Cultura Económica.
- Samaniego, N. (2016). La participación del trabajo en el ingreso nacional: un tema olvidado. En Cordera, R. (Coordinador). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Slaughter, A. M. & Aubrey, H. (2017). La economía de las plataformas. *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/platform-economy-layered-jobs-by-anne-marie-slaughter-and-aubrey-hruby-2017-11/spanish?barrier=accesspaylog>
- Spence, M. & Manyika, J. (2015). Job-saving Technologies. *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/online-talent-platforms-strengthen-employment-by-michael-spence-and-james-manyika-2015-10?barrier=accesspaylog>
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Ed. Taurus, Madrid, 2002.
- Stiglitz, J. (2004). Outsourced and out of work. *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/outsourced-and-out-of-work?barrier=accesspaylog>
- Stiglitz, J. (2017). The Globalization of our Discontent. *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/globalization-of-discontent-by-joseph-e--stiglitz-2017-12/spanish?barrier=accesspaylog>

Tello, C. & Ibarra, J. (2012). *La revolución de los ricos*. Facultad de Economía, UNAM, México.

Tokman, V. E. (2004). *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Santiago de Chile, FCE.

## Las violencias y la Cuestión Social

*Mario Luis Fuentes*

### Violencias, en plural

Las *violencias* se han instalado como una lacerante realidad cotidiana en todo el territorio nacional. Sus magnitudes, nunca antes vistas durante los últimos años, inundan todos los ámbitos del mundo social.

La narrativa que ha predominado es que esta espiral de violencia es el resultado de la “guerra contra el narcotráfico”, iniciada hace ya una década en la administración del ex presidente Felipe Calderón. Lo que en este texto se plantea es que resulta indispensable confrontar esta tesis, reconociendo que lo que se está enfrentando es una compleja trama de múltiples y diversos fenómenos violentos que inciden entre sí y que afectan de forma simultánea a individuos, estructuras sociales e instituciones, y no un único y unívoco fenómeno, pues cada uno de ellos supone una naturaleza y complejidad particular.

Desde esa perspectiva, habría que iniciar señalando que si bien es cierto que los datos apuntan a un incremento inédito en la incidencia de delitos asociados directamente con el crimen organizado así como con la política de seguridad puesta en marcha para enfrentarlos a partir de 2008, también es posible observar que *otras violencias* han tenido incrementos significativos a partir del mismo año o comportamientos prácticamente inerciales, lo

que se traduce en que su presencia no cede. Estas otras violencias se hacen observables en delitos varios, sobre todo del fuero común<sup>1</sup>, así como en indicadores relativos a prácticas y actitudes violentas que han sido documentados en los últimos años con cada vez mayor frecuencia.

Al respecto, debe señalarse que si bien los conceptos de “violencia” y “delito” hacen referencia a cosas distintas, en este texto se presentan datos sobre todo de delitos que implican alguna forma de violencia en tanto que esta es una forma de hacer observable (de aproximar) la problemática relativa al caudal de violencias que se enfrentan hoy, desde el reconocimiento de que éstas constituyen un fenómeno amplio y que abarca muchas otras expresiones además de los delitos a los que aquí se hace referencia.

En la figura 1 se hace una propuesta de agrupación de las diversas violencias que se observan en todo el país, con el propósito de dar cuenta de su diversidad y multiplicidad.

---

1 Entre 1997 y hasta 2017, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) registró datos sobre incidencia delictiva del fuero común en diez “modalidades” de delitos: homicidios, delitos sexuales (violación), privación de la libertad (secuestro), lesiones, delitos patrimoniales, robo común, robo de ganado (abigeato), robo en carreteras, robo en instituciones bancarias y otros delitos (amenazas, estupro, “otros sexuales” y “otros delitos”). Con base en una nueva metodología, en diciembre de 2017, el SESNSP dio a conocer un nuevo y más detallado registro de incidencia delictiva del fuero común, el cual ofrece datos a partir del 2015 sobre 40 tipos de delitos, siendo algunos de los más importantes el homicidio, feminicidio, violación (simple y equiparada), abuso sexual, acoso sexual, trata de personas, tráfico de menores, violencia, familiar, robo (en diferentes variantes) y extorsión. (SESNSP, 1997-2017), (SEGOB, 2018a)

Figura 1. Violencias en México



Fuente: Elaboración propia, (2018).

En la primera clasificación se agrupan las **violencias asociadas con el crimen organizado**, mismas que pueden subdividirse en dos grandes grupos: en el primero se encontrarían aquellas expresadas en delitos cometidos por el crimen organizado así como las resultantes de la política de combate al mismo puesta en marcha por el gobierno federal y que ha detonado una cruenta reacción por parte de los grupos criminales; y en el segundo, aquellas asociadas a una posible “diversificación” de las actividades ilícitas que estos llevan a cabo derivada de la creciente competencia entre sí y “nuevos” grupos criminales que han surgido a partir de la fractura de los grandes cárteles (Institute for Economics and Peace, 2018).

Por ello, en el primer grupo de esta clasificación se incluye a los homicidios, reconociendo que, a pesar de que pueden tener diversas causas, en su gran mayoría están relacionados con la confrontación entre el gobierno y los grupos del crimen organizado, así como la lucha entre estos últimos, tal como Eduardo Guerrero lo ha documentado a lo largo de la última década<sup>2</sup>; con base en el mismo criterio, se incluyen también en esta clasificación a las desapariciones y los desplazamientos forzados, así como a las extorsiones.

La evidencia muestra que las magnitudes de estas violencias en el país son inéditas: de acuerdo con los registros oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), los homicidios (tanto dolosos como culposos) se han incrementado en un 62% durante los últimos 10 años, pasando de 25 mil 133 en el 2007 a 40 mil 759 en 2017, sumando un total de 369 mil 145 homicidios en este periodo (101 cada día, en promedio) y siendo el año 2017 el que – hasta ahora – mayor número de ellos ha registrado desde 1997<sup>3</sup> con un total de 29 mil homicidios culposos registrados (SESNSP, 1997 – 2017).

Respecto de las desapariciones forzadas, de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), hay alrededor de 34 mil 268 personas desaparecidas en el país (SEGOB, 2018b); se sabe, además, de la existencia de 1 mil 143 fosas clandestinas en todo el país, de las cuales se han exhumado 3 mil 230 cadáveres; siendo los estados con mayor número de fosas localizadas Guerrero con 195; Nuevo León con 191; Veracruz con 191; Zacatecas con 83; Coahuila con 51; Colima con 35; San Luis Potosí con 34; Durango con 18; Jalisco con 17 y Sonora con 12. (Comisión

---

2 Eduardo Guerrero ha llevado a cabo sendos análisis sobre el incremento de la violencia criminal registrado a lo largo de la última década. Véase, por ejemplo: Guerrero, E. (2017) “Un decenio de violencia”. *Nexos*, 1 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=30923> y Guerrero, E. (2018) “La segunda ola de violencia”. *Nexos*, 1 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=36947>.

3 Éste año suele tomarse como referencia porque durante el mismo se creó el SESNSP.



Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2016).

Aunado a ello, durante 2016 – último año para el cual se cuenta con información – se registraron 7 millones y medio de delitos de extorsión reportados por personas mayores de 18 años (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, 2017a); y de acuerdo con la CNDH, alrededor de 35 mil personas en todo el país se encuentran desplazadas del lugar que otrora fuera su hogar a causa de la violencia<sup>4</sup>, enfrentando diversas violencias y violaciones a sus derechos humanos, inmersos así en una vulnerabilidad permanente (CNDH, 2016).

Con estas cifras, México es considerado ya como uno de los países más violentos entre los que no tienen conflictos bélicos civiles o internacionales, y en el que las violaciones y el incumplimiento de los Derechos Humanos son prácticas generalizadas: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) lo ha señalado como el país con el nivel más bajo de seguridad entre todos los países miembros (OCDE, 2018); Amnistía Internacional, afirma que las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas y la tortura, se llevan a cabo en todo el territorio nacional (Amnistía Internacional México, 2018); y documentos como el *Informe sobre Conflictos Armados 2017*, consideran necesario plantear la posibilidad de incorporar el caso mexicano como un tipo de conflicto armado no internacional al haber una situación de violencia armada prolongada entre el Estado y distintos grupos dentro del territorio nacional, es decir, los grupos dedicados al crimen organizado, específicamente los cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, cuestión que ha derivado en una larga lucha por el control territorial, el aumento del poder armamentístico, un creciente impacto directo y “colateral” en la población civil así como en el número de personas desplazadas internas (Bellal, 2018)

---

4 En 2016, el mismo Organismo estimaba la cifra en un total de 90 mil personas desplazadas a causa de la violencia (CNDH, 2016).

En el segundo grupo considerado dentro de esta primera clasificación, se incorporan los delitos de trata de personas<sup>5</sup>, el tráfico ilícito de personas y el “huachicoleo”, actividades que los grupos de crimen organizado habrían comenzado a llevar a cabo en un contexto de brutal competencia entre sí. Para el primero de ellos, entre 2015 y el primer trimestre de 2018 se han contabilizado, un total de 1 mil 128 casos; 480 para el segundo; y un incremento estimado de 38% en la existencia de tomas clandestinas de combustible en los tres primeros meses de 2018.

Es innegable que las magnitudes de estas violencias son de verdadero horror, sin embargo, la concentración de la narrativa y atención gubernamental en ellas ha derivado en la invisibilidad de las *otras violencias*, cuyas dimensiones no son menores.

Siguiendo la clasificación de las violencias antes propuesta, en lo relativo a aquellas que **no necesariamente están asociadas con el crimen organizado**, el robo, en sus diferentes variantes, sería la más emblemática y común, tal como lo muestra la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE) 2017, el cual ha tenido un incremento equivalente al 42% en los últimos 10 años (INEGI, 2018a).

Asimismo, los datos del SESNSP, apuntan a que en 2017, el número total de denuncias de este delito en sus diferentes variantes<sup>6</sup> ascendió a 719 mil 908, cifra que, en promedio, implica la ocurrencia de más de uno por minuto (1.3 delitos). En números

---

5 La trata de personas es un delito que, como lo señala la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), puede ser cometido tanto por personas organizadas con el propósito de cometerlo (el crimen organizado) como por tratantes que delinquen sin pertenecer a algún grupo delictivo. (ONUDD, 2014)

6 El SNSP, en la metodología de registro utilizada hasta el 2017, identificaba cuatro grandes categorías de robos: robo común, robo de ganado, robo en carreteras y a instituciones bancarias; dentro del robo común, hacía cinco sub clasificaciones: a casa – habitación, a negocio, a transeúntes, transportistas y de vehículos. En la nueva metodología de registro y para la que aporta datos a partir de 2015, identifica trece clasificaciones: a casa habitación, institución bancaria, negocio, transeúnte en espacio abierto, transeúnte en vía pública, transportista, de autopartes, de ganado, de vehículo automotor, de maquinaria, en transporte individual, en transporte público colectivo y en transporte público individual. En ambas metodologías aporta datos de robos con y sin violencia.

absolutos, entre 2015 y 2017 se denunció un total de 1.9 millones de robos. Como se muestra en el gráfico 1, el robo común tanto con como sin violencia se ha incrementado de forma alarmante en relación con la incidencia de ambos en el año 2002, lo cual precisa ser leído a la luz de la “cifra negra”<sup>7</sup> de este delito que, de acuerdo con la ENVIPE 2016, en ese año fue de 93.7%, es decir, que de cada 100 robos, apenas seis fueron denunciados, lo que equivaldría a una incidencia real aproximada de 30.15 millones de robos en este periodo.

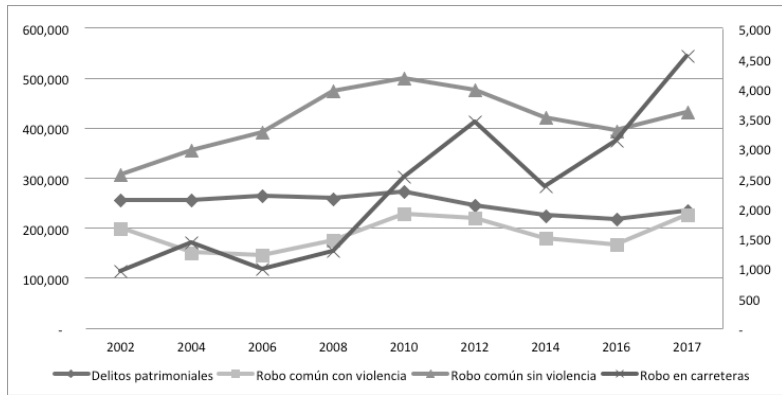
Entre las distintas formas de robo, y como se observa en el gráfico 1, es el que se lleva a carreteras el que en mayor medida se ha incrementado entre 2002 y 2017, pasando de 962 casos denunciados en el primer año a 4 mil 546 en el segundo. Un delito relacionado con estas violencias son los denominados “delitos patrimoniales”<sup>8</sup> los cuales, como se observa en el misma gráfico, presentan prácticamente los mismos niveles que en el año 2000, con una reducción de apenas 20 mil 833 (SESNSP, 1997-2017).

---

7 Delitos en los que no hay denuncia o averiguación previa.

8 El SESNSP, a partir de la metodología que usó hasta diciembre de 2017, para el registro de los delitos del fuero común, clasificaba dentro de esta categoría a cinco delitos: abuso de confianza, daño en propiedad extorsión, fraude y despojo (con y sin violencia).

**Gráfico 1. Incremento de delitos patrimoniales, robo común y en carretera (2002 – 2017)**



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de incidencia delictiva del fuero común 1997 – 2017, (SESNP, 1997-2017).

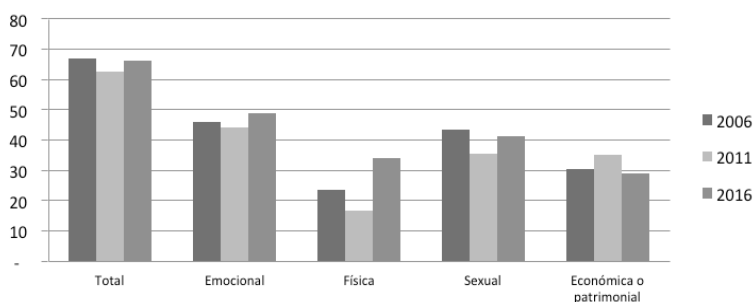
En el tercero de los grupos de la clasificación propuesta se encuentran las **violencias que ocurren en ámbitos privados**, es decir entre las relaciones interpersonales, en el hogar o bien aquella que las personas ejercen contra sí mismas.

Entre ellas se encuentra la violencia que se ejerce en contra de las mujeres<sup>9</sup> en las relaciones de pareja y al interior de los hogares, ya sea por parte de sus parejas o de algún otro agresor. Los datos disponibles a partir de la más reciente Encuesta Nacional de la Dinámica al Interior de los Hogares (ENDIREH) 2016, permiten sostener que se trata de una violencia que no sólo persiste en todo el país, sino que se mantiene en los mismos niveles desde hace, al menos, 10 años, incrementándose incluso en algunas de sus “modalidades”, como la violencia física, que tuvo un alarmante incremento de 10 puntos porcentuales entre 2006 y 2016 (INEGI, 2017a).

<sup>9</sup> Las violencias que se ejercen contra las mujeres en muchas ocasiones no son denunciadas, por lo que el problema puede tener mayor magnitud de la que los datos muestran.

Como se observa en el gráfico 2, de acuerdo con la ENDIREH 2016, en ese año más de seis de cada 10 mujeres habían sufrido algún tipo de violencia (física, sexual, emocional y económica – patrimonial) por parte de su pareja o de algún otro agresor, manteniendo prácticamente el mismo nivel que en el 2006, primer año en el que se realizó esta encuesta<sup>10</sup>.

**Gráfico 2. Porcentaje de mujeres que han sufrido algún tipo de violencia en el hogar, perpetrada por su pareja o algún otro agresor (2006 – 2016)**



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2017a).

El mismo gráfico muestra que la violencia sexual es la segunda con mayor incidencia después de la violencia emocional. Se trata de una de las violencias que en mayor medida daña a quienes la sufren, en su gran mayoría mujeres (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), 2016), tanto física como psicológicamente. Para Juan Ramón de la Fuente, es un fenómeno más grave de lo que se ha estimado, al ser, en muchos casos parte de las “armas de guerra”, y agrega: “es una de las heridas invisibles con mayor impacto en la salud mental de las víctimas”. Los datos del SESNSP dan cuenta de que tan sólo entre los años 2015 y 2017 hubo 39 mil 201 denuncias por el delito de violación, 31 mil 843 de ellas fueron por “violación

<sup>10</sup> Es necesario precisar que, pese a lo que esta encuesta permite dimensionar, tiene una limitante mayor: da cuenta de datos relativos solamente a las mujeres de 15 años y más.

simple” (35 diarias) y 7 mil 358 por “violación equiparada”<sup>11</sup>. Entre ambos años se registró un incremento de casi el 7% en la incidencia de este delito, que se tradujo en 865 denuncias más en 2017 que en 2015.

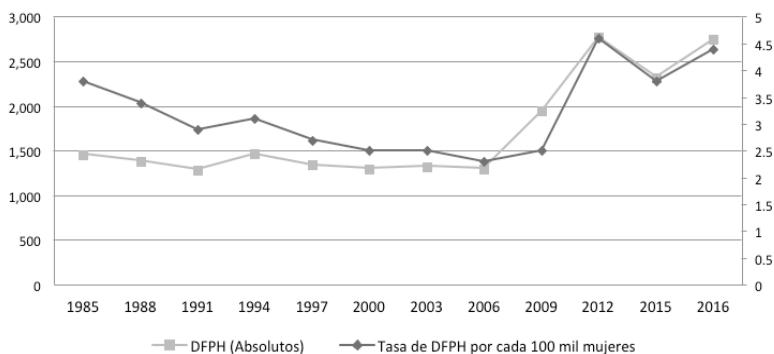
En el extremo de la violencia ejercida contra las mujeres se encuentran los feminicidios. De acuerdo con el recientemente actualizado informe: *La violencia feminicida en México: aproximaciones y tendencias 1985-2016*, publicado en marzo de 2018 por ONU Mujeres, la SEGOB y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), en este periodo se contabilizó un total de 52 mil 210 defunciones femeninas con presunción de homicidio (DFPH), es decir, 1 mil 631 muertes en promedio cada año (o bien una cada seis horas) cuyo causal fundamental fueron razones de género, al perpetrarse con “dolo misógino” por el hecho de ser mujeres. Es tan revelador como preocupante el dato sobre el nuevo repunte de las DFPH registrado en 2016 con una tasa de 35.6 frente a una de 30.3 en 2015 y de 29.4 en 2014 (gráfico 3). (ONU Mujeres, SEGOB e INMUJERES, 2018)

El suicidio, como el extremo de la violencia autoinflingida, requiere analizarse a profundidad, sobre todo en el contexto de un progresivo deterioro en la salud mental de una importante población de la población y de una generalización de las violencias. Como se observa en el gráfico 4, los datos del INEGI dan cuenta de un incremento de prácticamente 230% en los últimos 30 años, pasando de 1 mil 941 en 1990 a 6 mil 370 en 2016 (INEGI, 2017a).

---

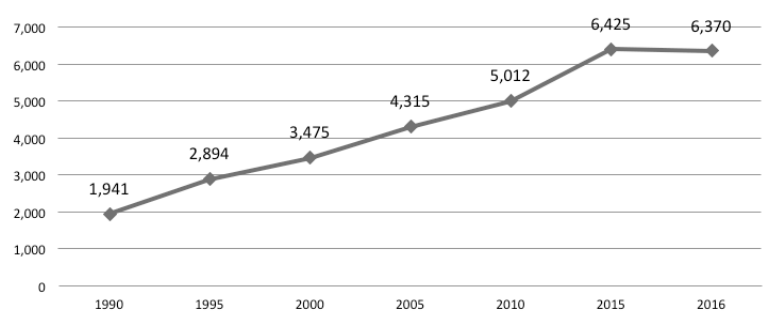
11 El Código Penal Federal tipifica al delito de violación como la violencia física o moral en la que se realiza “cópula con persona de cualquier sexo” entendiéndose por cópula a la introducción del miembro viril en el cuerpo de la víctima por vía vaginal, anal u oral, independientemente de su sexo. La violación equiparada implica la introducción por vía vaginal o anal cualquier elemento o instrumento distinto al miembro viril, por medio de la violencia física o moral, sea cual fuere el sexo del ofendido (Código Penal Federal, 07-04-17, artículo 256)

**Gráfico 3. Evolución de la tasa nacional y el número absoluto de Defunciones Femeninas con Presunción de Homicidio (DFPH) (1985-2016)**



Fuente: Tomada de ONU Mujeres, SEGOB, INMUJERES (2018). La violencia feminicida en México: aproximaciones y tendencias 1985-2016. México: Autores.

**Gráfico 4. Defunciones por suicidios (1990 – 2016)**



Fuente: Estadísticas de mortalidad, registros administrativos, INEGI, 2017.

Por otro lado, sobre las aquí denominadas **violencias derivadas de la conflictividad social**, se asume que se trata de violencias que implican una aún mayor dificultad para su medición, al estar asociadas con el malestar social, el cual puede derivar tanto en manifestaciones pacíficas como en actos sumamente violentos, como los ocurridos a finales de 2016 en el municipio de Nochixtlán, Oaxaca.

Una de las violencias que podría formar parte de este subgrupo, es la expresada en los linchamientos, y que constituiría la manifestación extrema del malestar social. Hans-Magnus Enzensberger postula el concepto de “guerra civil molecular” para describir cómo en una sociedad agraviada por las desigualdades, las frustraciones e injusticias de toda índole, se llega a este grado de violencia con el propósito de reivindicar la situación que las genera (Enzensberger, 1994).

Si bien, no existen estadísticas oficiales respecto de la incidencia de este fenómeno, algunos análisis realizados con base en seguimientos periodísticos, dan cuenta de la ocurrencia de alrededor de 200 linchamientos entre 1994 y 2014, lo cual equivaldría a una incidencia de un linchamiento cada seis semanas durante este periodo (Rodríguez, 2012; Rodríguez & Veloz, 2014).

Se trata, sin duda, de dimensiones de la mayor relevancia para la Cuestión Social, porque lo que están generando es una agudización del ya de por sí profundo deterioro de las condiciones en las que viven miles de millones de personas en todo el país, lo cual está originando fracturas en ámbitos humanos que son difíciles de percibir a través, incluso, de los más finos análisis estadísticos: miedo, angustia, soledad, furia, y la lista podría continuar.

Lo más alarmante es que el daño que este caudal de violencias está generando a su paso no ha sabido dimensionarse; tal como Juan Ramón de la Fuente lo ha advertido, el efecto de las violencias y la criminalidad traducido en un daño profundo al tejido social es mayor; y hoy, como nunca, nos acecha (De la Fuente, 2018).

El cúmulo de violencias anteriormente descrito impone la necesidad de preguntarse si no debieran ser asumidas como parte de la Cuestión Social, al ser uno de los problemas de mayor gravedad que enfrenta el Estado mexicano, junto con la desigualdad, la pobreza, la discriminación, y la exclusión,



reconociéndolos a todos como fenómenos integrados entre sí en un *Espacio Social* que también está siendo afectado por ellas.

De ahí que en este texto se plantee la necesidad de reconocer y dimensionar cómo las violencias están incidiendo en el mundo social: por un lado, en la *Cuestión Social*, desde el reconocimiento de dos elementos: el deterioro que están generando en la política social que se ha implementado para resolverla y que en sí misma ha mostrado ser insuficiente, así como la visible urgencia de prevenir y proteger a toda la población de las violencias, y a las víctimas de éstas; y por otro lado, en el *Espacio Social*, la forma en la que éste se configura y la consecuente incidencia en los individuos, instituciones y estructuras.

### **Efectos de las violencias en la Cuestión Social**

En este texto se entiende por *Cuestión Social* a aquellas problemáticas que se asumen, desde el Estado, como las que requieren de su intervención para ser atendidas y resueltas. Una vez identificada y definida, se da paso a un proceso de diseño e implementación de una política social dirigida a enfrentar las problemáticas que constituyen la Cuestión Social.

Es necesario asumir que la actual magnitud de las violencias precisa repensar la Cuestión Social en el país y la política social que se ha diseñado para enfrentarla.

#### *a) La política social frente a las violencias*

La política social constituye el conjunto de intervenciones públicas dirigidas, desde el Estado, a la resolución de los problemas sociales que conforman la Cuestión Social que se asume desde la visión de poder de quien gobierna. En México, la actual política social puede ser comprendida como las acciones llevadas a cabo por los sectores de educación, salud, alimentación

y seguridad social, aunadas a las acciones focalizadas y dirigidas a los diversos grupos vulnerables identificados en el país (niños, adultos mayores, personas con discapacidad), y que se sintetizan en el paradigma del “combate a la pobreza” a través de la construcción de capital humano.

Hoy, las violencias están amenazando la operación de esta política social y los distintos programas y estrategias que la conforman; la evidencia da cuenta de cada vez más casos de operadores, pero también de servidores públicos del Estado, como profesores o médicos, que frente a las amenazas que las violencias implican para la realización de sus trabajos se ven obligados a abandonar los lugares en los que deben realizar sus tareas.

El robo en carreteras, que se incrementó en más de 200% durante los últimos quince años, implica una permanente amenaza para quienes transportan toda clase de recursos relacionados con el abasto para todos los programas de todos los sectores de la política social, así como aquellos focalizados, como PROSPERA, DICONSA y PROCAMPO, así como para los servidores públicos que tienen el mandato de operar estos programas y que están asignados a zonas geográficas con severos índices delictivos.

Esto aunado a la situación que se vive en municipios enteros calificados como los “más violentos” o “inseguros” del país. En 2015, el índice de “Las Ciudades más habitables de México”, realizado por el Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE), señalaba a Ecatepec, Naucalpan (Estado de México) y Chilpancingo de los Bravo (Guerrero) como los tres peores municipios para vivir, al ser en ese año los municipios con mayor tasa de incidencia delictiva en el país (GCE, 2016). En febrero de 2018, el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, A.C. (CCSPyJP), dio a conocer un estudio en el cual señala una “reconfiguración del mapa de la violencia en México”, y en el cual son los municipios de Tecomán y Manzanillo, en Colima, y el de Chilapa de Álvarez, en Guerrero, los tres municipios con mayor índice de violencia municipal en 2017 (CCSPyJP, 2018).

También son notables situaciones como la que ocurre en el municipio de Tancítaro, Michoacán, en el que el Estado ha dejado de tener el control sobre funciones que deberían ser su monopolio, como la seguridad pública – ahora en manos de grupos de auto defensa armados – así como de “nuevos arreglos” entre los habitantes del mismo, dando lugar a territorios sobre los que se ha insinuado, incluso, una “secesión” respecto del Estado mexicano<sup>12</sup>; situación que se agrava frente a la existencia de territorios controlados en su totalidad por el crimen organizado, a cuya “anuencia” está sometida toda acción pública y gubernamental, incluyendo la política social.

Otro caso alarmante es el de los entrevistadores del INEGI, quienes debido a las circunstancias de riesgo que prevalecen en algunas localidades no pueden acceder a ellas y llevar a cabo su labor debido tanto a impedimentos físicos de los territorios como a entornos violentos; así se señala en los resultados de la Encuesta Intercensal 2015 respecto de once municipios en cuatro entidades federativas distintas: Buenaventura, Carichí, Santa Isabel, Temosáchic y Urique en Chihuahua; Matías Romero Avendaño, San Francisco Chindúa, Santa María Chimalapa y Santa María Petepa en Oaxaca; San Nicolás de los Ranchos en Puebla; y General Plutarco Elías Calles en Sonora. (INEGI, 2016a)

Se está, entonces, frente a un escenario en el que los problemas de calidad, disponibilidad, cobertura y calidad que históricamente han caracterizado a los servicios públicos, están agudizándose en entornos violentos en los que los programas simplemente no pueden operar, limitando aún más el alcance de una política social concentrada en la construcción de *capital humano*.

---

12 Véase el reportaje del *New York Times* “La “secesión” de pueblos mexicanos ante la desconfianza en el Estado”, publicado el 8 de enero de 2018 en su versión en español, por Max Fisher, Amanda Taub y Dalia Martínez. Disponible en: <https://nyti.ms/2vbPEWJ>

## *b) Las víctimas y la Cuestión Social*

Sin tener un registro exacto de las víctimas de las múltiples violencias que hay en el país, es posible pensar que suman varios cientos de miles, si se considera también entre ellas a las que podrían llamarse “víctimas indirectas”: hijos huérfanos; padres que pierden a sus hijos; esposas y esposos viudos; familias enteras que se ven envueltos en una absoluta desestructuración.

De acuerdo con Clara Jusidman, las víctimas de las violencias constituyen uno de los desafíos ingentes para la política social, desde el reconocimiento de: la urgencia de garantizar sus derechos de atención social y económica de emergencia; la falta de legislación, programas, instituciones y especialistas para la atención a las víctimas y su reintegración social; así como la necesidad de articular una estrategia amplia y de largo plazo para lograr la prevención social de las violencias (Jusidman, 2017).

Lo que hoy se sabe a partir de los registros de incidencia delictiva del SENS<sup>13</sup> es que, entre 2015 y febrero de 2018, había un total de 839 mil 608 víctimas de delitos del fuero común (766 nuevas víctimas diarias, en promedio). Sin embargo, la ENVIPE<sup>14</sup>, a partir de una metodología distinta, estima que el número total de víctimas del delito entre 2014 y 2016 asciende a 70.3 millones de personas de 18 años y más.

---

13 Estos datos requieren ser leídos de forma cuidadosa pues éstos adolecen de numerosas debilidades metodológicas que tienen como una de sus más graves consecuencias un importante subregistro. Aunado a ello, al ser un conteo exclusivo a partir de los delitos que son denunciados, deja fuera a miles de víctimas que no pueden denunciar o que prefieren no hacerlo por temor a sufrir represalias por parte de sus agresores, o porque consideran que la denuncia no tiene ningún sentido al no implicar el acceso a un proceso de procuración de justicia para las víctimas.

14 La ENVIPE dimensiona la magnitud de las personas mayores de 18 años que han sido víctimas de algún delito que “afecta de forma directa a las víctimas o a los hogares”, a saber: robo total de vehículo, robo parcial de vehículo, robo en casa habitación, robo o asalto en calle o transporte público, robo en forma distinta a las anteriores (como carterismo, allanamientos, abigeato y otros tipos de robo), fraude, extorsión, amenazas verbales, lesiones y otros delitos distintos a los anteriores (como secuestros, delitos sexuales y otros delitos). Por ello excluye a delitos que no son susceptibles de medirse con una encuesta, como la trata de personas o el narcotráfico, por ejemplo.

Las diferencias entre los registros del SESNSP y la ENVIPE resultan consistentes con el señalamiento de la misma encuesta respecto del alto nivel de “cifra negra” que existe en el país, es decir, la ausencia de denuncias y de averiguaciones previas, la cual fue de 93.6% en 2016. (INEGI, 2017b)

Por otra parte, ejercicios estadísticos como la ENDIREH y la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Delincuencia (ECOPRED) constituyen ejercicios estadísticos del INEGI que permiten tener una idea de la magnitud de víctimas de “otras” violencias, más allá de las que tienen una expresión criminal.

La primera permite saber que, hasta 2016, más de 6 de cada 10 mujeres de 15 años o más, es decir, alrededor de 30.7 millones, habían sido víctimas de algún tipo de violencia por parte de cualquier agresor a lo largo de su vida; que más de cuatro de cada 10 han sufrido violencia por parte de su actual o última pareja, esposo o novio, a lo largo de la relación; que casi la mitad de ha padecido violencia emocional; que cuatro de cada 10 han sido víctimas de violencia sexual y que tres de cada 10 de violencia física. (INEGI, 2017a)

Por su parte, la ECOPRED, da cuenta, entre otras cosas, de que en 2014 se cometieron 19.8 millones de delitos y actos de maltrato asociados a 4.5 millones de víctimas de 12 a 29 años en las 47 ciudades de interés de la encuesta<sup>15</sup>, lo cual implicaría que cada uno de ellos padeció, en promedio 4.4 delitos. De acuerdo con esta encuesta, los siete delitos con mayor prevalencia fueron el robo sin violencia en primer lugar, seguido del acoso por los atributos del joven, el acoso a través de sus pertenencias el robo con violencias, el maltrato físico, las amenazas y las agresiones sexuales. (INEGI – SEGOB, 2014)

---

15 Se trata de 47 ciudades en todo el país de las cuales siete son zonas metropolitanas del centro del país.

Esta primera aproximación en torno al número de víctimas de violencias en el país, da cuenta de una realidad que no ha sido dimensionada en todas sus implicaciones, sobre todo porque, de lo que se está hablando es de personas a las que se les ha generado un daño que en gran cantidad de casos resulta irreparable: la finalización de su vida en la plenitud de la misma; numerosas secuelas físicas y psicológicas que se traducen en discapacidades de por vida; cuantiosas cuotas de inextinguible dolor y sufrimiento que revelan una realidad tan sombría como ineludible para toda persona dedicada a pensar la Cuestión Social y la política social: hay dimensiones de daño que parecieran irreversibles, y ese sentido resulta fundamental plantear una pregunta central ¿Cómo atender, asistir y reintegrar a la sociedad a los millones de víctimas que hoy existen?

Ejemplos abundan y habría que asumir que cada persona lleva a cabo procesos distintos e incluso únicos de resiliencia o no frente al suceso; al respecto es preciso también preguntar ¿Es posible reparar la pérdida de alguien?, ¿De sobreponerse a un proceso de explotación derivado de la trata de personas?, ¿De la ausencia permanente de un familiar con la incertidumbre sobre si se encuentra con vida o no, o en las condiciones en las que se encuentre?

Frente a ello, con base en las estadísticas con las que hoy se cuenta, valdría la pena “plantear” cifras aproximadas en torno al número de víctimas, en distintos ámbitos, para dimensionar en su necesaria dimensión la urgencia de incorporar a la asistencia a las víctimas como una tarea esencial de la política social.

En ese sentido, resulta necesario plantear la existencia de distintas formas de victimización. Habría que señalar, en primer lugar a las víctimas directas letales, entre las que se contarían los homicidios y feminicidios, que sumarían tan sólo para el periodo 2015 - 2018, un total (estimado a partir del registro de incidencia delictiva) de 115 mil 698 víctimas; además de 12 mil 795 víctimas de suicidios ocurridos entre 2016 y 2017.

Enseguida, se encontrarían las víctimas de desaparición forzada, secuestro, rapto, o algún delito similar, así como la trata de personas, delitos todos que implican la “ausencia” de personas cuyo estado se encuentra en absoluta incertidumbre, lo cual genera un impacto gravísimo en las familias de las víctimas. Para el primero, la más reciente estimación daba cuenta de la existencia de 34 mil 268 víctimas (SEGOB, 2018b); mientras que para el secuestro y el rapto, de acuerdo con los datos del SENSP, entre 2015 y 2018, se registraron 4 mil 239 casos; y 1 mil 098 casos para la trata de personas en el mismo periodo. (SESNSP, 2015-2017)

En tercer lugar se encontrarían las víctimas directas no letales, entre quienes estarían: *i*) las personas que han sufrido secuelas discapacitantes derivadas de algún hecho violento, cuya estimación es prácticamente imposible, pues con lo único con lo que se cuenta es con el dato relativo a los delitos de “lesiones”, los cuales constituyen apenas una muy lejana aproximación, y que sumaron, entre 2015 y 2018 un total de 582 mil 863; y *ii*) víctimas de violación y otros delitos sexuales<sup>16</sup>, que enfrentan uno de los daños más profundos y agraviantes, y que para el mismo periodo suman 86 mil 076 (SESNSP, 2015-2017).

Finalmente, en tercer lugar, se encontrarían las víctimas indirectas que forman parte del entorno familiar de las víctimas directas letales y de las víctimas directas “ausentes” y que sumarían un total de 146 mil 538, asumiendo que, de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, cada hogar familiar está integrado por 3.7 habitantes cada uno.

Con el propósito de esbozar la profunda herida que la sociedad mexicana enfrenta, podría señalarse, tal como se muestra en la tabla 1, que para el periodo 2015 – 2018, se tiene un total aproximado de 128 mil 493 víctimas directas letales; 582 mil 863 víctimas de lesiones, muchas de ellas con posibles

---

16 Violación simple y equiparada, abuso sexual, y “otros delitos sexuales”.

secuelas discapacitantes; 86 mil 076 víctimas directas de alguna violencia de índole sexual; y alrededor de 146 mil víctimas indirectas familiares de personas asesinadas o ausentes. La suma total tan sólo para estos tres años, sería de 943 mil 432 víctimas de sólo aquellas violencias que aquí se asumen como las más graves.

**Tabla 1. Víctimas de las violencias en México (2015 – 2018)**

<b>Víctimas</b>	<b>Casos registrados</b>
Directas letales	128 mil 493
Por lesiones	582 mil 863
Directas de alguna violencia de índole sexual	86 mil 076
Indirectas: familiares de personas asesinadas o ausentes	146 mil
<b>Total (directas e indirectas)</b>	<b>943 mil 432</b>

Fuente: Elaboración propia, (2018).

A lo anterior, habría que sumar la existencia de un cuantioso número de víctimas de otras violencias que generan un daño distinto y secuelas que pueden derivar en procesos de desestructuración mayor, al trastornar el estilo de vida que las personas llevaban hasta antes del evento violento. En este ámbito se encuentran las víctimas de delitos patrimoniales, la extorsión, el robo que afecta negocios familiares, entre otros. Estas víctimas no pueden ser minimizadas: un robo en la casa – habitación o en un negocio que representa el ingreso para toda la familia, puede traducirse en una desestabilización de la economía de las familias y su empobrecimiento, generando daños físicos y psicosociales graves. De acuerdo con el SENSP, entre 2015 y 2018, se registró un total de 16 mil 799 delitos de extorsión (15 diarios), 17 mil 780 delitos contra el patrimonio (16 diarios), y 39 mil 358 delitos por allanamiento de morada (SESNP, 2015-2018).



## **Efectos de las violencias en el Espacio Social**

Para Pierre Bourdieu el Espacio Social constituye un campo simbólico en el que los individuos, grupos e instituciones interactúan entre sí construyendo relaciones en torno a la apropiación del poder y la distribución de los recursos (distintos tipos de capitales) entre ellos. Bourdieu señala que cada una de las sociedades que existen y que han existido se presentan como espacios sociales específicos y particulares (Bourdieu, 1997).

Es posible señalar a tres estructuras básicas que conforman el Espacio Social que define Bourdieu y que históricamente han sido fundamentales para estructurar a los individuos y para la construcción de capacidades psicosociales en ellos: el hogar, la escuela y el espacio público.

Estas estructuras que hoy se encuentran profundamente erosionadas por la pobreza, la desigualdad, la precariedad, la exclusión, la marginación y múltiples inequidades, se encuentran además atenazadas por el cúmulo de violencias que anteriormente fue descrito, agudizando la erosión que han padecido durante los últimos años, convirtiéndose en espacios no sólo violentos, sino fecundos para la germinación y reproducción de violencias múltiples y simultáneas.

### *a) Erosión en los hogares y violencias.*

Las transformaciones sociales, políticas y económicas de las últimas décadas han incidido de forma determinante en los hogares, en la gran mayoría de los casos en detrimento del bienestar de sus integrantes. Gracias a la información estadística cada vez más desagregada con la que se dispone, hoy es posible advertir que los hogares familiares han padecido un progresivo deterioro en múltiples ámbitos: en las condiciones físicas de las viviendas en que habitan, en los entornos de estas viviendas y en las relaciones a partir de las cuales se construyen (o deberían) los

lazos afectivos sólidos indispensables para disfrutar de una salud mental equilibrada.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) 2015 (INEGI, 2016c), en México existen 32.9 millones de hogares, de los cuales, 28.6 millones (casi nueve de cada 10) son hogares familiares; siete de cada 10 son hogares nucleares, mientras que casi tres de cada 10 son ampliados<sup>17</sup>. Entre ellos, millones enfrentan condiciones de vida sumamente precarias y numerosos rezagos en las viviendas que habitan.

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto (ENIGH) 2016, da cuenta de que prácticamente 1 de cada 3 hogares (10 millones) percibe ingresos mensuales por debajo de la línea de bienestar (urbana y rural)<sup>18</sup>, mientras que de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, 1.13 millones de viviendas tienen pisos de tierra; 415 mil techos de lámina de cartón; 6.88 millones no tienen disponibilidad de agua entubada al interior de la vivienda; 2.07 millones no cuentan con drenaje; 325 mil con energía eléctrica; y 791 mil con servicio sanitario.

A ello se le suman alrededor de 10 millones de viviendas que presentan condiciones de hacinamiento, lo que implica a cerca de 40 millones de personas viviendo en esta condición. El hacinamiento ha sido señalado como uno de los principales factores asociados con los conflictos y violencias diversas, sobre todo con la violencia sexual y de género<sup>19</sup>.

Asimismo, un muy alto porcentaje de hogares sigue utilizando la leña y el carbón como su principal combustible: a

---

17 Los hogares nucleares son aquellos formados por el papá, la mamá y los hijos o sólo la mamá o el papá con hijos, así como por parejas que viven juntas sin hijos; los hogares compuestos se conforman por un hogar nuclear además de otros parientes: tíos, primos, hermanos, suegros, etcétera. (INEGI, 2016)

18 A la mitad del año 2015, la línea de bienestar para localidades urbanas fue de \$1,658.58, y de \$2,581.46 para las rurales. En marzo de 2018, estas líneas son de \$1,928.67 y \$2,985.48 respectivamente (CONEVAL, 2018).

19 Véase Buvinic, M., Morrison, A., & Orlando, M. B. (2005); Fajnzylber, P., Lederman, D., & Loayza, N. (2001); y Perdomo, C. J. V. (2009).

nivel nacional, el indicador es de 14.5 por ciento de las viviendas (4.77 millones de viviendas, en las que habitan alrededor de 23.8 millones de personas), De esas, 72.6% no dispone de chimeneas para extraer el humo de su interior.

Es también muy alto el porcentaje a nivel nacional de hogares tienen al menos una niña o un niño con alguna dificultad para comer por falta de recursos económicos, siendo de 32.1%, pero alcanzando niveles por arriba del 40% en Guerrero (40.7%), en Oaxaca (43.4%) y en Chiapas (44.1%); y persisten rezagos diversos en lo que se refiere a derechos fundamentales, como la salud y educación: en 2015, por ejemplo, el 33% de los integrantes del hogar de tres a 30 años no asistían a la escuela por falta de dinero o trabajo; el 13.5% porque se casó o unió, o porque se embarazó o tuvo un hijo; 1.67 millones de niños, niñas y adolescentes de seis a 14 años no sabían leer ni escribir; y 4.75 millones de personas de 15 años y más eran analfabetas. (INEGI, 2017).

Por otro lado, hay cada vez más evidencia<sup>20</sup> de que al interior de los hogares familiares se producen y reproducen relaciones sumamente desiguales e inequitativas; un caso emblemático es el relativo a las horas semanales dedicadas a actividades no remuneradas, las cuales, en su gran mayoría son llevadas a cabo por mujeres<sup>21</sup>, la brecha más significativa se observa en el tiempo dedicado a “limpiar su casa, lavar o planchar la ropa de su familia”, al dedicarle las mujeres un total de horas seis veces mayor al que a estas actividades dedican los hombres.

En este contexto de vulnerabilidad que prevalece en los hogares, es necesario reconocer que, aún cuando no se cuenta con datos que permitan dar cuenta de cómo las violencias la

---

20 Encuesta Intercensal 2015; Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) 2015, y Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT).

21 De acuerdo con la ENUT 2014, la mayor parte de estas actividades no remuneradas son dedicadas a lo que el INEGI denomina “tiempo de cuidado”, es decir, aquellas actividades dirigidas a atender diversas necesidades de cuidado en los hogares tanto para niños, niñas y adolescentes; para personas enfermas o con alguna discapacidad; o para personas de 60 años y más (INEGI, 2014).

están profundizando, sí es posible plantear hipótesis sobre cómo están debilitando aún más a los hogares, lo cual se expresa en el incremento de delitos como la violencia familiar y física, o el incesto, así como en conductas que hacen visible un deterioro que ha sido poco ponderado: aquél que tiene que ver con la salud mental de los miembros de las familias y que se expresa, entre otras cosas, en procesos de depresión y sentimientos de angustia, tristeza, enojo, estrés, ansiedad y otros problemas psicosociales de la mayor complejidad.

De acuerdo con las estadísticas sobre salud mental del INEGI, en 2015, el 27.7% de los integrantes del hogar de siete años y más se habían sentido deprimidos alguna vez en su vida (29.48 millones); 11.22 millones se habían sentido deprimidos diario (10.54%); y 49.6% se habían sentido preocupados o nerviosos (52.6 millones). Aunado a ello, existe un dato que no puede sino generar un enorme azoro: entre 2014 y 2016, el incremento en la tasa de nuevos casos diagnosticados de depresión ha pasado de 58.13% 100 mil habitantes a 84.76, y para los casos de adicciones, la tasa prácticamente se ha cuadruplicado, pasando de 5.26 a 20.61 por cada 100 mil habitantes en tan sólo tres años (INEGI, 2018b). Es necesario ver estos datos a la luz del ya señalado incremento en los suicidios registrado durante las últimas tres décadas.

Juan Ramón de la Fuente señala que el daño psicológico que significa vivir en un país en donde los crímenes sociales se reiteran es aún incalculable, sin embargo estas cifras no pueden dejar de leerse a la luz de la magnitud de las violencias anteriormente descritas, pues, tal como De la Fuente indica, éstas: “atentan contra la integridad psíquica y física de la gente” y bien podrían leerse en clave de “estrés, angustia y la depresión como asuntos sintomáticos de la inestabilidad económica y social, pero también (como resultado del) colapso nervioso provocado por tantas muertes en la fallida estrategia contra el crimen organizado y, en otro ámbito igualmente importante, a enfermedades

potencialmente prevenibles pero indisolublemente ligadas a los niveles de pobreza y a la falta de educación, como es el caso del sobrepeso, la obesidad y la diabetes” (De la Fuente, 2018: 16)

La violencia que ha trasminado a los hogares tiene diversas expresiones. La más clara de ellas es la violencia familiar, delito para el que, de acuerdo con el SESNSP, se registraron 472 mil 668 casos entre 2015 y 2018, lo cual se traduce en una incidencia diaria de 431 casos, y un incremento en tan sólo tres años del 31.6% (SESNSP, 2018).

Otro delito que revela una de las mayores fracturas al interior del que debiera ser la estructura social protectora, por definición, es el incesto. De acuerdo con los datos del SENSPP, en 2017 hubo 35 denuncias por este delito, el doble de las registradas en 2015. La cifra es muy baja en comparación con otros delitos, sin embargo existe una muy alta posibilidad de que esto se deba más a un muy bajo nivel de denuncia, y no de incidencia. Al respecto, el *Diagnóstico de percepciones de la población sobre la trata de personas en el Estado de San Luis Potosí* (UNFPA, 2016) da cuenta de que en la zona indígena de esta entidad federativa, el incesto, junto con el abuso sexual, es una práctica “cotidiana, naturalizada y permitida por los sistemas familiares” (p. 114), que se perpetra por parte del padre, abuelo, tío o hermanos hacia las niñas, y en menor medida hacia los niños:

“El incesto y el abuso sexual son aceptados, tolerados y no se habla de ellos, y se asocia como causa de la migración, el matrimonio o el suicidio de las menores. El abuso sexual en algunos casos continúa después del matrimonio, con el suegro o los hermanos del esposo.” (UNFPA, 2016: 106)

En México, las violencias se yuxtaponen a las diversas realidades que coexisten en el país, y parecieran adaptarse y tomar formas distintas en función de la historia, las prácticas, las costumbres y la misma idea de mundo que prevalece en una determinada región, localidad y territorio.

En ese sentido, la ECOPRED muestra que seis de cada 10 jóvenes de entre 12 y 29 años afirman haber tenido algún tipo de “problema” en sus casas al momento de ser entrevistados; que en el 44.2% de los hogares que presentan situaciones destructivas en términos de convivencia entre los miembros del hogar; en uno de cada cuatro se critican mutuamente por sus gustos, aptitudes, apariencias físicas, etcétera; mientras que en uno de cada cinco se gritan o insultan (INEGI - SEGOB, 2014).

### *b) Erosión en las escuelas y violencias.*

Las escuelas constituyen, después de la familia, la estructura del espacio social de mayor proximidad al individuo y en el que se inicia el encuentro con los otros, de ahí que se plantee, incluso, la existencia de una “función social” de la escuela, pensándola como el espacio que “induce paulatina pero progresivamente en los alumnos las ideas, conocimientos, representaciones, disposiciones y modos de conducta que requiere la sociedad adulta” (Pérez, 2009: 2)

Al igual que los hogares, el deterioro padecido por las escuelas durante los últimos años se puede observar tanto en el espacio físico que las alberga, como en las relaciones que se construyen en ellas.

En el país existen 257 mil 334 centros escolares de educación obligatoria, y tal como lo ha documentado el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) el deterioro en la infraestructura educativa, tanto públicos como privados, así como numerosas brechas entre los distintos tipos que existen (comunitarios, indígenas, rurales, urbanos, públicos y privados); un ejemplo emblemático es que a nivel nacional sólo el 76.5% de los planteles cuenta con agua entubada, porcentaje que desciende al 46.8 en los planteles indígenas unitarios (INEE, 2018).

Asimismo, en más del 40% de las escuelas de educación obligatoria no se cuenta con salón de usos múltiples, o de cantos y juegos; en aquellas que tienen sostenimiento público, casi tres de cada 10 de educación básica y la mitad de educación media superior no tienen biblioteca escolar o de aula; mientras que en apenas el 64.3% cuenta con áreas verdes consideradas, de acuerdo con el propio INEE, como áreas “de gran importancia para el desarrollo infantil, la exploración y conocimiento del mundo, el entendimiento de los fenómenos naturales y el desarrollo físico y la salud” (INEE, 2018).

El informe 2018 del INEE, dedicado a la educación obligatoria en el país, señala que si bien la violencia no es generalizada en las escuelas, seis de cada 10 alumnos de educación básica observaron insultos y golpes por parte de sus compañeros; que al interior de los salones de primaria y secundaria son víctimas de burlas, apodos, nombres ofensivos e incluso amenazas, mientras que en los de educación media superior llega a haber, incluso, robo, agresión física y difamación (INEE, 2018).

El mismo informe da cuenta de que el 38.5% de los estudiantes de primaria fueron testigos de insultos y el 21.4% de peleas a golpes. Asimismo, tanto los niños de primaria como de secundaria observaron “algunos o muchas” veces algún acto violento; mientras que en el bachillerato, la agresión verbal y física sumó 38%, seguido de: robo con 15.9%, difamación con 15.3%, discriminación o exclusión con 7.9%, presión para hacer algo que no deseaban con 5.1%, extorsión con 4.2% y agresión sexual con 2.1% (INEE, 2018).

Estos datos son congruentes con los reportados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), al señalar que siete de cada 10 niños y niñas han sido víctimas de algún tipo de violencia en su escuela (CNDH, 2016); así como con los expuestos por la Consulta Infantil y Juvenil 2015, del Instituto Nacional Electoral (INE), a partir de la cual se sabe que en los adolescentes de entre 14 y 17 años, el 27% de ellos

señala no sentirse seguro en la escuela (INE, 2015). En este mismo sentido, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes 2015 (Fuentes, *et.al.*, 2015), la escuela es considerada como el segundo espacio más violento contra este grupo de la población, sólo después de la calle.

Por otro lado, a partir de la única encuesta en su tipo levantada en el país hace ya siete años, se sabe que alrededor de siete de cada 10 jóvenes que estudian el bachillerato en algún centro escolar de educación pública han padecido algún episodio de violencia en sus escuelas (SEMS – SEP, 2011); se sabe también, gracias a la Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes (Fuentes, *et.al.*, 2015) que la escuela es percibida como el segundo espacio más violento después de la calle; y que en aproximadamente el 42.6% de los casos en los cuales los jóvenes de 12 a 29 años fueron víctimas del delito o de maltrato, hubo compañeros de escuela involucrados como agresores.

Como en los hogares, no es posible contar con evidencia estadística sobre como la magnitud que las violencias han alcanzado durante los últimos años en todo el país ha profundizado el deterioro que prevalece en una gran proporción de las escuelas, sin embargo es necesario reconocer la necesidad de incorporar a este elemento como uno que puede estar incidiendo de forma importante en los entornos de aprendizaje de niños, adolescentes y jóvenes; en sus trayectorias educativas así como en el comportamiento de indicadores síntesis, tales como el logro y el abandono escolar.

Al respecto, los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes 2017 (PLANEA) para Educación Media Superior (EMS) en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas indican que a nivel nacional el promedio educativo no mejoró en cinco años: solamente 9.2% de los alumnos de EMS se ubica en el nivel IV (el nivel más alto), lo que significa que en México solamente nueve de cada 100 estudiantes tienen las habilidades requeridas para realizar proyectos de investigación e



interpretan y valoran la información de diferentes tipos de textos. De acuerdo con la prueba PLANEA, los estudiantes que se ubican en el nivel de logro I, pueden enfrentar mayores dificultades para seguir aprendiendo a lo largo de su vida. Además, sólo tres de cada 100 estudiantes dominan las reglas para operar con el lenguaje matemático.

El rendimiento escolar que a pesar de la reforma educativa de 2013 no ha logrado una mejora significativa, se suma a otros indicadores de suma preocupación, como el relativo a la deserción escolar, la cual ha sido calificada por la propia Secretaría de Educación Pública (SEP) como “infrenable”, al reconocer que el sistema educativo nacional fue incapaz de mantener al 80% de las personas que en 1990 ingresaron a la educación básica y que en 2017 tenían 24 años. De acuerdo con las estadísticas más recientes publicadas por la SEP, cada año, alrededor de 1 millón 193 niños y jóvenes se ven obligados a abandonar alguno de los grados escolares de educación básica obligatoria. (SEP, 2017).

### *c) Erosión del espacio público y violencias*

El *espacio público* constituye la expresión más acabada de la capacidad y necesidad de socialización de las personas. Es el lugar de encuentro y de construcción de las relaciones entre los habitantes de un espacio geográfico o territorio específicos, de ahí que sea posible hallar distintas expresiones del espacio público, que van desde aquella fraguada en la “cuadra”, hasta las que se materializan en los parques, barrios y colonias.

Los procesos de deterioro del espacio público son diversos, y tienen que ver con el hecho de que México haya transitado de forma acelerada hacia las ciudades a partir de la década de los treinta en el siglo pasado y hasta el año 2000. Con la ralentización de este proceso a inicios del nuevo siglo, comenzó a generarse una intensa migración interestatal, y sobre todo, una intensa migración interurbana; pasando de ciudades pequeñas a medias;

y cada vez más, entre ciudades medias y zonas metropolitanas, en función de las oportunidades laborales disponibles.

Los recursos invertidos para el desarrollo de infraestructura física y obra pública para el desarrollo urbano se han ejercido en el marco de un proceso de erosión de las capacidades de las autoridades para la planeación y regulación del mismo. Tal como se abunda en el estudio *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*, realizado en 2009 por la SEGOB, CONAVIM y el cual contó con la participación de INCIDE Social, A.C., en un contexto de inadecuada planeación, la inversión pública traducida en infraestructura económica, industrial e incluso social (en el caso de Ciudad Juárez: parques industriales, vialidades, transporte industrial y servicios (aduanales, y pocos al productor)) contribuye a la generación de un proceso de desarrollo precario. En el caso de Ciudad Juárez, éste se expresó en la expansión de grandes unidades habitacionales con carencias de servicios básicos indispensables, como el transporte urbano que se requería para que la incipiente masa trabajadora se trasladara a sus lugares de trabajo, cuestión que les situó, además, en severas condiciones de riesgo y vulnerabilidad. (Ampudia, 2010).

En este contexto de desarrollo urbano “salvaje” caracterizado por la mala calidad de los servicios públicos e infraestructura, resulta imprescindible incorporar al análisis a las violencias como un elemento que puede estar agudizando el deterioro del espacio público.

Hoy, las zonas más urbanizadas del país son en las que se están registrando los mayores índices de violencia criminal, tanto del ámbito federal como del fuero común: de acuerdo con los datos más recientes de la Encuesta de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2017, el 76.8% de la población de 18 años y más considera que, en términos de delincuencia, vivir en su ciudad es

inseguro, porcentaje que se eleva hasta el 81.1 para las mujeres (INEGI, 2018b).

Asimismo, de acuerdo con la ECOPRED 2014, el 51.6% de los jóvenes de 12 a 29 años estaría dispuesto a mudarse de su barrio o colonia si tuviera los medios para hacerlo; que 87.1% de los jóvenes de 12 a 29 años manifiestan que hay ruido en su colonia o barrio; mientras que 63.3% advierte que se consume alcohol en la calle; o el que da cuenta de que las peleas entre pandillas y los robos son las dos conductas delictivas o antisociales que se atienden con mayor frecuencia, con 50.6% y 39.9% de los casos respectivamente (INEGI - SEGOB, 2015).

Aunado a lo anterior, en fechas recientes son cada vez más frecuentes noticias como que algunos jóvenes que asisten a recibir educación en centros ubicados o aledaños a municipios con altos niveles de violencia en el espacio público e inseguridad, como Naucalpan o Ecatepec, habían tomado la decisión de pernoctar en ellas a fin de evitar ponerse en riesgo durante el trayecto de regreso a sus hogares.

La fractura del espacio público como lugar de encuentro, reconocimiento y socialización con “los otros” es de una dimensión colosal: la calle se percibe como el espacio en el que los niños enfrentan más violencia (Fuentes, *et.al.*, 2015), así como el espacio más violento para la mujer (INEGI, 2017). La desconfianza entre pares es del 70%, y la inseguridad es el sentimiento más común entre la población mexicana (Fuentes, *et.al.*, 2015)

Otros indicadores reveladores son el relativo a que alrededor de 13.7 horas en promedio diarias son dedicadas a “los medios de comunicación masivos”, mientras que sólo 7.2 horas (casi la mitad) a la “convivencia social” (INEGI, 2014); que los sentimientos que predominan: El sentimiento que más predomina entre la gente es el enojo, ira, resentimiento y coraje (22%); seguido de la decepción, desconfianza e insatisfacción (19%); y en tercer lugar, el miedo, el temor, la incertidumbre y la

insatisfacción (14%) (Códova, *et.al.*, 2015); y que el lugar en el que la población de 18 años y más se siente más insegura son los cajeros automáticos ubicados en la vía pública (ocho de cada 10) (INEGI, 2017b), seguidos del transporte público (siete de cada 10), la calle con (68%), parque o centros recreativos (55 %), mercado (59.5%) (INEGI, 2017).

La dimensión de la desconfianza es estratosférica: 7 de cada 10 personas desconfían entre sí (INE, 2017), situándose en el mismo nivel que la desconfianza respecto de las autoridades públicas, en general.

### **A manera de conclusión: La urgencia de una nueva política social**

En el contexto de la Cuestión Social, asumida como la definición de los problemas sociales que el Estado asume como quehacer, las actuales expresiones, dimensiones y magnitudes de las múltiples violencias que existen en el país imponen la urgencia impostergable de repensar la política social a fin de incorporar como dos de sus ejes, por un lado, la asistencia a las víctimas de las violencias; y por otro, el fortalecimiento de los hogares, las escuelas y las comunidades como estructuras esenciales para la construcción de capacidades ciudadanas y aprendizaje democrático.

El primero de estos ejes precisa de una acción imprescindible: reconocer que el número de víctimas que ha dejado a su paso la “pandemia de violencias” es de tal magnitud y escala que en sí mismo implica la necesidad de todo un nuevo conjunto de programas de la política social dirigido a asistir, en el sentido más amplio del término, a las víctimas, con el fin último de lograr su reintegración social plena, entendida como la posibilidad de reconstruir un proyecto de vida individual y comunitario, basado en el ejercicio pleno de sus derechos.

Sólo asumiendo a la asistencia social como un aspecto central y no marginal de la política social, podrá dársele viabilidad a la Ley General de Víctimas promulgada en el 2013; esto requeriría la reconstrucción de un Sistema de Asistencia Social que logre, como dice el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley en la materia, implementar un “conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva” (Secretaría de Salud, 2004)

Esto permitiría construir los instrumentos necesarios a fin de cumplir con lo que mandata la Ley General de Víctimas, respecto de que “las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral” comprendiendo, ésta última, “las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho *victimizante* cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho *victimizante*.” (Ley General de Víctimas, 2013; artículo primero) Queda claro que todos estos mandatos requieren una estructura institucional sólida para poder efectuarse.

Asumir la atención, asistencia y protección a las víctimas de las violencias como uno de los ejes de la Cuestión Social, precisa reconocer el gran desafío que esto impone, y plantear como fines últimos: su reintegración, lo cual precisa llevar a cabo un proceso de procuración de justicia en aras de resarcir – hasta el máximo de lo posible – el daño que les fue hecho (habrá que enfrentar

preguntas como: ¿es posible reparar un daño? ¿es posible reintegrar a la sociedad a las víctimas de violencias indecibles? ¿es posible sobrevivir en plenitud a las violencias?); así como el diseño de acciones para prevenir todo tipo de violencias.

En este sentido, es necesario señalar que éste texto no aborda las capacidades con las que hasta hoy se cuenta para prevenir este tipo de fenómenos. Al respecto, es preciso profundizar en el análisis de las políticas públicas que se han dirigido a ello, pues existen indicios en torno a la debilidad de muchas de ellas.

Un ejemplo que ilustra lo anterior son las acciones contenidas en el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas 2013 – 2018 en materia de prevención del delito: sus limitaciones son numerosas y se traducen en acciones insuficientes para cumplir con el mandato de prevenir a la población, sobre todo a la más vulnerable, frente a él; muestra de ello es que el Programa asume como dos de sus estrategias la “sensibilización e información a la población sobre las características y modalidades de la trata de personas” y la “sensibilización y capacitación a servidores públicos para la prevención del delito”, las cuales además de ser ambiguas, constituyen despropósitos si se piensa en la complejidad de este delito; en la vulnerabilidad que prevalece en amplios territorios del país y de la cual los tratantes se aprovechan para enganchar a sus víctimas, y frente a los que cualquier forma de “sensibilización” resulta fútil; en la debilidad institucional en materia de procuración de justicia; y en muchos otros elementos estructurales a los que el delito de trata de personas está vinculado.

Asimismo, es necesario asumir el reto de construir programas que tengan como objetivo reforzar y construir más acciones para fortalecer y reconstruir las estructuras esenciales que permitan el cuidado y desarrollo de los individuos, sobre todo de los más vulnerables frente a todos los riesgos, particularmente, frente a las violencias.

El desafío es mayor, pues exige repensar y valorar, desde la política pública, el papel que el hogar, las escuelas y las familias tienen en la construcción de las personalidades de los individuos y reconocer que las violencias están erosionando todas las instituciones sociales, no sólo las públicas, sino también las privadas.

En sentido estricto, lo que se requiere asumir es que la construcción de más y mejor democracia y de una ciudadanía integral son condiciones indispensables para la construcción de sociedades pacíficas, equitativas y justas, lo cual precisa recuperar desde el Estado el papel fundamental de los hogares, las escuelas y las comunidades para la construcción de las capacidades en los individuos, misma que posteriormente será la energía social que permitirá transitar hacia sociedades en las que la democracia pueda ser leída también, en clave de una vida libre de violencias.

## Referencias

- Amnistía Internacional México. (2018). *Informe México 2017/2018*. México: Autor.
- Ampudia, L. (2010). Empleo y estructura económica en el contexto de la crisis de Ciudad Juárez: las amenazas de la pobreza y la violencia. En Barraza, L. (Coord). *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*. México: SEGOB, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).
- Bellal, A. (2018). *The War Report 2017*. Ginebra: Geneva Academy.
- Bourdieu, P. (1997). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI Editores.
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). (2016). *Diagnóstico cuantitativo sobre la atención de la violencia sexual en México. Informe final*. México: Autor.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2016). *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*. México: Autor.
- Consejo ciudadano para la seguridad pública y justicia penal (CCSPyJP). (2018). *Tecoman es el nuevo municipio más violento de México*. 7 de febrero de 2018. México: Autor. Disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1515-tecoman-es-de-nuevo-el-municipio-mas-violento-de-mexico-le-siguen-manzanillo-y-chilapa-de-alvarez>
- Córdova, L. et.al. (2015). *El déficit de la democracia en México. Encuesta nacional de cultura política*. IJ-UNAM. México.



- De la Fuente, J. (2018). *La sociedad dolida. El malestar ciudadana*. México: Grijalbo.
- Diario oficial de la Federación. (2013). *Ley General de Víctimas*. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013)
- Enzensberger, H. (1994). *Perspectivas de la Guerra Civil*. Madrid: Anagrama.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2012). *Diagnóstico de percepciones de la población sobre la trata de personas en el estado de San Luis Potosí*. México: Autor.
- Fisher, M., Taub, A. & Martínez, D. (2018). La “secesión” de pueblos mexicanos ante la desconfianza en el Estado. *The New York Times*, 8 de enero de 2018. Disponible en: <https://nyti.ms/2vbPEWJ>
- Fuentes, M., et al. (2015). *Conocimientos, ideas y representaciones acerca de niños, adolescentes y jóvenes. ¿Cambio o continuidad?*. Colección Los Mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) – UNAM.
- Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE). (2016). *Las ciudades más habitables de México*. México: Autor.
- Guerrero, E. (2017). Un decenio de violencia. *Nexos*, 1 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=30923>
- Guerrero, E. (2018). La segunda ola de violencia. *Nexos*, 1 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=36947>
- Institute for Economics and Peace. (2018). *Índice de Paz México 2018. Evolución y perspectiva de los factores que hacen posible la paz*. Ciudad de México: Autor.

- Instituto Nacional Electoral (INE). (2017). *Resultados de la Consulta Infantil y Juvenil*. México: Autor. Disponible en: <https://www.ine.mx/resultados-la-consulta-infantil-juvenil/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2014). *Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) 2014*. México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016a). *Encuesta Intercensal 2015*. México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016b). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016*. México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016c). *Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) 2015*. México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). *Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) 2015*. México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017a). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016*. México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017b). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE) 2017*. México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). *Estadísticas sobre Salud Mental*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/salud/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2017*. México: Autor.
- INEGI/SEGOB. (2014). *Encuesta de Cohesión Social y Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) 2014*. México: Autor.

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (INEE). (2018). *Informe Anual 2018: Educación obligatoria en México*. México: Autor.
- Jusidman, C. (2017). *La política social ante las nuevas realidades y el futuro de México*. Ponencia dictada en la Reunión-Diálogo 25/11/2017 del Centro Tepoztlán, Víctor L. Urquidi, A.C.
- Ley General de Víctimas, 2013.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). (2014). *Global Report on Trafficking in Persons 2014*. Viena: Autor.
- ONU Mujeres, SEGOB e Instituto Nacional de las Mujeres. (2018). *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2016*. México: Autores.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2018). *Getting it right. Prioridades estratégicas para México*. París: Autor.
- Pérez, A. (2009). Las funciones sociales de la escuela: de la reproducción a la reconstrucción crítica del conocimiento y la experiencia. *Referencias* (6)27. Buenos Aires.
- Rodríguez, R. (2012) “Crisis de autoridad y violencia social: los linchamientos en México”. *POLIS* 2012, vol. 8, núm. 2, pp. 43-74.
- Rodríguez, R., Veloz, A. (2014). Linchamientos en México: recuento de un periodo largo (1988 – 2014). *El Cotidiano*, (187), septiembre-octubre, 2014, pp. 51-58. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32531885018.pdf>
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2017). *Estadística del Sistema Educativo. México. Ciclo Escolar 2016 – 2017*. México.

- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2018). *Nueva metodología para el registro y clasificación de los delitos y las víctimas del fuero común* (Marzo, 2018). México. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2018). *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RNPED*. México. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>
- Secretaría de Salud. (2004). *Ley de Asistencia Social*. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/ley020904.html>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (1997 – 2017). *Incidencia Delictiva del Fuero Común*. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2015 - 2018). *Incidencia Delictiva del Fuero Común. Nueva metodología*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas). (2016). *Diagnóstico de Percepciones de la Población sobre la Trata de Personas en el estado de San Luis Potosí*. México.

## Presupuesto y derechos sociales

*Carlos Tello Macías*

Los derechos de los mexicanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) originalmente se agruparon en tres modalidades: los individuales, los ciudadanos y los sociales.

Similares a los establecidos por organizaciones políticas democráticas en otras latitudes y épocas, los derechos individuales y ciudadanos no fueron novedosos. Establecieron las garantías de la integridad espiritual y física de las personas, así como el ejercicio de la libertad y organizaron los procedimientos para otorgar y ejercer el poder.

Los derechos sociales en cambio, fueron en su momento (1917) novedosos y originales. Al introducirse en la CPEUM se advierte un claro propósito: es sólo a partir de la cabal vigencia de los derechos sociales que se establecen las condiciones necesarias que permiten el ejercicio pleno de los derechos individuales y ciudadanos. Mientras que las garantías individuales y ciudadanas son un derecho a que el Estado **NO** haga, la garantía social es un derecho de los ciudadanos para que el Estado **SI** haga. Los mexicanos, por el sólo hecho de serlo, tienen el derecho a que el Estado proporcione las condiciones mínimas necesarias para estar en posibilidad de ejercer plenamente sus derechos.

A los derechos originales contenidos en la CPEUM se fueron añadiendo, a lo largo de casi cien años, derechos adicionales, notablemente los de carácter social.

El 10 de junio de 2011 se promulgó la reforma de 11 artículos de la CPEUM y el cambio de denominación del capítulo 1 de su título primero: “*De las garantías Individuales*” a “*De los Derechos Humanos y sus Garantías*”. Con esta reforma –cuyo núcleo residió en el artículo 1 - se estableció el goce de los derechos humanos para todas las personas, tanto los reconocidos en la propia CPEUM como los consignados en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano. En el mismo artículo, se establecieron nuevos criterios de interpretación de las normas y también nuevas obligaciones del Estado en la materia<sup>1</sup>.

En septiembre de 2013 se enriqueció la reforma al determinar la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- a) Que los derechos humanos constitucionales y de fuente convencional –es decir, establecidos en la Convención Americana de los Derechos Humanos y en tratados internacionales- “tienen rango constitucional y son parámetros de validez de las demás normas de ordenamiento”.
- b) Que la interpretación –jurisprudencia- que se haga o haya hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos será vinculatoria para los jueces y autoridades nacionales, “incluso en aquellos casos en los que el Estado mexicano no sea parte”
- c) Que en el caso de que la CPEUM incluya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, tal restricción será vigente.

Con esta decisión se afianzó el control de constitucionalidad y de convencionalidad establecidos en los artículos 1 y 133 de la CPEUM. La interpretación y aplicación de las normas se realizará

---

1 Las siguientes referencias textuales se han tomado de Pedro Salazar Ugarte, (coord.), La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014.

siempre considerando a la CPEUM y al derecho internacional como fuentes de la misma jerarquía, siempre bajo el tamiz de la máxima protección de las personas.

En el párrafo tercero del artículo 1 se asumieron los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

- a) *Progresividad* Los derechos humanos establecidos en la CPEUM y los tratados internacionales deben ser considerados como piso mínimo. Es obligación del Estado buscar una satisfacción o realización mayor de cada uno de ellos. En consecuencia “el Estado no podrá disminuir el grado alcanzado en el disfrute de los derechos”, lo que exige el máximo uso de recursos posibles.
- b) *Universalidad* Los derechos humanos son exigencias éticamente justificadas y reconocidos “para todas las personas, independientemente de su preferencia sexual, edad, nacionalidad, grupo étnico, sexo, etcétera” Ello implica que son aplicables a todas sociedades y pueblos sin excepción, pero considerando centralmente al “sujeto de derechos en su contexto y la interpretación de los derechos a partir de sus necesidades locales”
- c) *Interdependencia e indivisibilidad* Todos los derechos integran un solo cuerpo y se sostienen en relación recíproca: “el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos” Por esta razón los derechos humanos no admiten jerarquía interna.

Con la introducción de las garantías sociales en el texto constitucional de 1917 y las adiciones que desde entonces se

han hecho, el Estado añade a su responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades, la de procurar también igualdad de seguridades que proteja a todos los ciudadanos de los riesgos fundamentales de la vida: el hambre, la ignorancia, la insalubridad, la miseria. En la democracia social mexicana la responsabilidad central del Estado es propiciar la satisfacción de las necesidades básicas de la población; liberar a cada habitante de los obstáculos que le impiden, en su calidad de ser humano libre, su desarrollo como persona digna.

Desde el principio, los derechos sociales se pensaron, y en la práctica así ha sido con todos los demás que a lo largo de los años se han introducido al texto constitucional, como de carácter programático. Se pensaron como un conjunto de principios morales a los cuales una comunidad política debía aspirar. Solo obligaban al Estado a poner todo lo que estaba de su parte para satisfacerlos. No se pensaron como exigibles jurisdiccionalmente: normas jurídicas que obligan a la autoridad y que, por tanto, el juez puede garantizarlas. Con la reforma constitucional de 2011 y la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (a las que se ha hecho referencia) se dio un paso adelante para establecer la exigibilidad de los derechos sociales por parte de los mexicanos.

En México el carácter de exigibilidad de los derechos humanos, incluyendo de manera destacada los sociales, es una tarea en la que se avanza y está íntimamente relacionada con las finanzas públicas y el proceso de presupuestal. Existe un enorme rezago en la satisfacción plena de los derechos sociales. Más de la mitad de la población que trabaja en México no disfruta de todos ellos (servicios de educación, de atención a la salud, seguridad social, vivienda adecuada y sus servicios y alimentación). Y los servicios y bienes que se ofrecen por el Estado para atenderlos con frecuencia no son del todo satisfactorios. Hay pues una doble tarea: reducir, hasta eliminar, el rezago existente en la materia y mejorar los servicios y bienes que se ofrecen. Adicionalmente,



hay que atender las crecientes desigualdades regionales que se presentan: en algunas entidades federativas el rezago y las deficiencias en los servicios es enorme.

Cumplir con esta tarea requiere de cierto tiempo y de cuantiosos recursos.<sup>2</sup> Pero hay que hacerlo ya. Este es el gran desafío que México tiene. Para atenderlo es necesario llevar a cabo una profunda reforma fiscal.

En el libro quinto de la obra clásica de Adam Smith Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, publicada en 1776, se presenta lo que por muchos años fue la referencia obligada en materia de finanzas públicas. En primer lugar, Smith presenta las principales obligaciones que tiene que atender el Soberano (ahora diríamos el Estado). En segundo lugar, Smith aborda las fuentes de financiamiento que tiene el Soberano para atender esas obligaciones y, finalmente, en tercer lugar Smith aborda cuestiones relacionadas con la deuda pública. El orden y la argumentación en que Smith presenta los asuntos no es arbitrario o accidental. Más bien corresponde a la idea (correcta, a mi manera de ver las cosas) que sobre las finanzas públicas tiene Smith: primero, hay que establecer las obligaciones y responsabilidades que tiene que atender el Soberano, para posteriormente abordar las fuentes de financiamiento. En resumen, Adam Smith señala que lo primero es definir con claridad las diferentes cosas y asuntos que tiene que atender el Soberano. Lo segundo, establecer la forma y las características para atenderlas de manera adecuada. Lo tercero, precisar el costo –de inmediato y en el tiempo- que todo ello entraña. Después, en cuarto lugar, allegarse de los fondos necesarios para ello (se necesita saber para qué se va a utilizar el dinero que al pueblo se le quita por la vía del impuesto). Finalmente, en quinto lugar, recurrir a la deuda pública cuando ello es conveniente, posible o necesario.

---

2 Ver de Stephen Holmes y Cass Sunstein *The Cost of Rights*, Estados Unidos, Norton, 1999.

A diferencia de lo que en 1776 recomendaba Adam Smith y de lo que actualmente sucede en muchas otras partes del mundo, en México hacemos las cosas en esta materia al revés. Hacemos justamente lo que los clásicos de las finanzas públicas señalaban que NO había que hacer. Primero precisamos, para un año determinado, la cantidad de recursos que el Estado dispone (Ley de Ingresos), para después proceder a distribuirlos entre las diferentes partidas de gasto (Presupuesto de Egresos). Es decir, las condiciones de carácter financiero determinan lo que el Estado va a hacer. Ello hace recordar la canción popular que cantaba mucho Oscar Chavéz (y cuyo autor fue Chava Flores) y que más o menos dice... “*Oye Bartola hay te dejo esos dos pesos... pagas la renta, el teléfono y la luz... y lo que sobre...*”, así sucesivamente. En otras partes del mundo (como por ejemplo, Estados Unidos de América (EUA), Chile, Reino Unido, Japón) el procedimiento es al revés: primero se establece lo que se tiene que hacer, para después buscar los recursos para financiarlo. Lo que hay que hacer es lo fundamental y tiene que atenderse. Las cuestiones presupuestales de un país son distintas a las de una familia... a las de una persona. No es lo mismo la deuda de una persona o de una familia a la deuda del gobierno de un país. Por ello, es un verdadero sinsentido decir, como frecuentemente se escucha, “estamos endeudando a nuestros hijos, a nuestros nietos...” La deuda de una persona o de una familia se usa para la compra de ciertos bienes (i.e., refrigerador), para la hipoteca de la vivienda y para ciertos servicios (i.e., turismo). Pagar esa deuda depende de mantener el empleo y el salario. La deuda pública en cambio, por el destino que se le da, genera los recursos necesarios para pagarla. También no es correcto afirmar que cuando bajan los ingresos públicos, será el gobierno el que ajustará el gasto, pues por cada peso que el gobierno deja de gastar, las personas y las empresas dejan de recibir ese peso.

Lo que tenemos que hacer es llevar a cabo una profunda reforma en materia de finanzas públicas. Solo así, en un plazo

razonable, se podrá atender a toda la población –que en México es más de la mitad- con los servicios y los bienes para que disfruten, como ya se mencionó, de una vida digna, libre de los riesgos fundamentales de la vida: el hambre, la ignorancia, la insalubridad, la miseria.

La reforma debe abordar cuestiones relacionadas con el gasto público, los ingresos públicos y la deuda pública. Todo ello dentro del federalismo mexicano. Se tiene que gastar más y mejor. Y financiar el mayor gasto de manera adecuada. México es uno de los países de América Latina que menos gasta en materia social y en materia de infraestructura. Actualmente está el país (no sólo dentro de los países miembros de la OCDE, sino también dentro de los de América Latina) en los últimos lugares. El gasto por persona en materia de salud, seguridad social y educación es muy reducido. También lo es el que se lleva a cabo en infraestructura básica (uso y aprovechamiento del agua, energéticos, comunicaciones y transportes). Ahora, con los recortes al presupuesto llevados a la práctica recientemente la situación es aún más grave y, además, pone en entredicho la adecuada marcha de la economía nacional. Por el lado de los ingresos, México es el país de América Latina con menor presión fiscal. Lo que se recauda es apenas alrededor de 14% del PIB. Para atender de manera satisfactoria las obligaciones que el Estado mexicano tiene, hay que multiplicar esa presión fiscal. Llegar, y lo más pronto posible, a 33% del PIB. Se han hecho diversas propuestas.

Lo que se tiene que hacer en el proceso presupuestal es definir qué es lo que se quiere, para después ver de dónde se sacan los recursos. Y esto no es algo que esté fuera del alcance de un país como México. Muchos países así lo hacen. Por lo demás, se tiene la información suficiente como para programar mejor un mayor gasto y para obtener suficientes recursos para financiarlo.

Tomemos, por ejemplo, el presupuesto de atención a la educación. En esta materia, básica de los derechos humanos,

hay no sólo un enorme rezago sino también que la calidad del servicio educativo deja que desear (y deja que desear, entre otras razones, porque no se gasta lo necesario por alumno y por ciclo escolar). Necesitamos más y mejor servicio educativo para, por ejemplo, la educación básica. Más, puesto que México es uno de los países que menos gasta por alumno en América Latina... y mejor, puesto que los resultados de la evaluación de los alumnos no nos deja satisfechos. Y lo mismo sucede en el bachillerato.

Por tanto, necesitamos un programa para atender de manera satisfactoria los servicios educativos.

La meta es contar en un plazo digamos de cinco a diez años con suficientes y buenos servicios educativos en todo el país. Se tiene la información confiable y suficiente. La Secretaría de Educación Pública la tiene y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación elabora periódicamente estudios diversos sobre el tema educativo. Hay una serie de ellos con el título genérico de Evaluación de la oferta educativa (EVOE) en el que se presenta a nivel de detalle la situación que prevalece a nivel regional, municipal y escuela<sup>3</sup>.

Para ello, con base en la información es indispensable armar los grupos de trabajo necesarios a nivel local y a nivel nacional y siempre contando con los interesados: maestros, familias, autoridades locales y nacionales, etc. Para ello, se necesita elaborar varios sub programas y establecer metas: *i*) escuelas: nuevas escuelas, mejorar las existentes y equiparlas bien. *ii*) profesores: preparación y mejoramiento de la planta de maestros, directores y demás personal académico. *iii*) personal administrativo y de mantenimiento y conservación. *iv*) Cambio curricular a lo largo de los años. *v*) Cambios en los métodos de enseñanza. *vi*) Situación socioeconómica de las zonas y comunidades (urbanas

---

3 Por ejemplo, en noviembre de 2017 el Evoc difundió un estudio sobre la situación que prevalece en el bachillerato. Entre otras, cuatro de cada 10 escuelas de educación media superior no cuentan con acervos bibliohemerográficos. Tres carecen de acceso a Internet. Además una parte importante de las escuelas carecen de infraestructura adecuada. Carencias de infraestructura y de equipamiento.

y rurales) *vii*) Resultados de las evaluaciones periódicas (i.e., PISA). En definitiva se tiene que precisar todo lo que hay que hacer (incluyendo el desayuno escolar) y distribuir de manera adecuada en el tiempo los programas y metas. Tomando en cuenta la capacidad para ejecutar los programas.

Una vez hecho esto, será necesario costearlo y precisar el costo anual de todos y cada uno de los sub programas.

De esta manera, se tendría un programa multianual (nacional y regional) con costos anuales y metas por alcanzar. Bien equilibrado y elaborado.

Para cumplir con ello se requieren tantos recursos que hay que obtener.

Se harían simultáneamente programas para los diferentes servicios sociales. Además, se llevarían a la práctica programas similares en materia de infraestructura básica y otras actividades.

Ello daría un presupuesto anual y multianual (en este caso de cinco a 10 años).

Vendría la cuestión del financiamiento. Hay que buscarlo por todas partes. Mejorar la eficiencia del gasto... eliminar ciertos gastos no necesarios (i.e., publicidad). Pero también aumentar impuestos, deuda y otras fuentes de financiamiento. Si después de hacer todos los esfuerzos para financiar el programa no se obtienen los recursos necesarios, pues se pasaría a hacer los ajustes del caso.

En México actualmente el gobierno se niega a hacer lo que se debe hacer y lo que la CPEUM obliga para ello.