

Sociedad, desarrollo y políticas públicas II

Juan Manuel Corona Alcántar
(coordinador)



Juan Manuel Corona Alcántar

Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Imparte docencia en el Posgrado de Economía, Gestión y Políticas de Innovación y en la licenciatura en Economía.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel II. También ha sido reconocido con el Perfil PRODEP desde el 2009. Se ha desempeñado como asesor especial en el campo de Políticas de Ciencia y Tecnología, trabajando estrechamente con el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT) y con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Ha participado en la elaboración de reportes sobre el estado de la ciencia, la tecnología y la innovación para la OECD y el IDRC. Ha impartido más de 60 conferencias nacionales e internacionales. Participa activamente en la Red Internacional Globelics (*Global Network for Economics of Learning, Innovation and Competence Building Systems*). Participa de manera regular en *Atlanta Conference on Science and Innovation Policy*, y en la red EUSPRI.

A través de esta colección se ofrece un canal de difusión para las investigaciones que se elaboran al interior de las universidades e instituciones públicas del país, partiendo de la convicción de que dicho quehacer intelectual sólo está completo y tiene razón de ser cuando se comparten sus resultados con la comunidad. El conocimiento como fin último no tiene sentido, su razón es hacer mejor la vida de las comunidades y del país en general, contribuyendo a que haya un intercambio de ideas que ayude a construir una sociedad informada y madura, mediante la discusión de las ideas en la que tengan cabida todos los ciudadanos, es decir, utilizando los espacios públicos.

Con la colección *Pública Social* se busca darle visibilidad a trabajos elaborados en torno a las problemáticas sociales para ponerlos en la palestra de la discusión.

Sociedad, desarrollo y políticas públicas II



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



Publicaciones

Universidad Autónoma Metropolitana

Rector general: Eduardo Abel Peñalosa Castro

Secretario general: José Antonio de los Reyes Heredia

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Rectora de Unidad: Patricia E. Alfaro Moctezuma

Secretario de Unidad: Joaquín Jiménez Mercado

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Director: Carlos Alfonso Hernández Gómez

Secretario académico: Alfonso León Pérez

Jefe del Departamento de Producción Económica: Juan Manuel Corona Alcántar

Jefe de la sección de publicaciones: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

Consejo Editorial

Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous

Diego Lizarazo Arias / Graciela Y. Pérez-Gavilán Rojas

José Alberto Sánchez Martínez

Asesores del Consejo Editorial: Luciano Concheiro Bórquez

Verónica Gil Montes / Miguel Ángel Hinojosa Carranza

Comité Editorial

Juan Manuel Corona Alcántar (presidente) / Aída Lerman Alperstein

María Magdalena Saleme Aguilar / Ana María Paredes Arriaga

Carlos Andrés Rodríguez Wallenius / Salvador Ferrer Ramírez

René Rivera Huerta / Carlos Antonio Rozo Bernal / Angélica Buendía

Espinosa

Asistente editorial: Varinia Cortés Rodríguez

Juan Manuel Corona Alcántar
(Coordinador)

Sociedad, desarrollo y políticas públicas II



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



Sociedad, desarrollo y políticas públicas II/ Juan Manuel Corona Alcántar,
coordinador. -- Ciudad de México : Universidad Autónoma Metropolitana :
Bonilla Artigas Editores, 2018
306 p. ; 23 cm. -- (Colección pública social ; 20)

ISBN: 978-607-8560-10-3 (Bonilla Artigas Editores)

ISBN: 978-607-28-1140-9 (UAM-X)

1. Desarrollo social - México. 2. México - política social. 3.
Política laboral - México. I. Corona Alcántar, Juan Manuel, coord.

LC HV40

DEWEY 361.61

Esta edición de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco, fue dictaminada por pares académicos expertos en el tema.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio conocido o por conocerse, sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de derechos.

Sociedad, desarrollo y políticas públicas II

Juan Manuel Alcántar, coordinador

Primera edición, enero de 2018

D. R. © Bonilla Artigas Editores S. A. de C. V.
Hermenegildo Galeana 111,
Barrio del Niño Jesús, CP 14080
Tlalpan, Ciudad de México.
editorial@libreriabonilla.com.mx
www.libreriabonilla.com.mx

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

Sección de Publicaciones de la División de
Ciencias Sociales y Humanidades. Edificio A,
3er. piso. Teléfono 54 83 70 60
pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

ISBN: 978-607-8560-10-3 (Bonilla Artigas
Editores)

ISBN: 978-607-28-1140-9 (Universidad
Autónoma Metropolitana-Xochimilco)

Coordinación editorial: Bonilla Artigas Editores
Lectura y formación: Priscila Pacheco
Diseño de portada: Mariana Guerrero Del Cueto

Impreso y hecho en México.

Contenido

Cambios y proyectos de la gobernanza económica de la Unión Europea	365
Federico Manchón	
Las musas de Taylor, Fayol y Mayo. Un desencuentro histórico con la naturaleza	397
Alejandro Espinosa	
Del trabajo informal al formal: aumento del trabajo precario; la política laboral de la administración de Enrique Peña Nieto	433
Jorge Ruiz Salvador Ferrer	
Desarrollo económico y empleo en México, 2000-2014. La Alianza del Pacífico ¿una alternativa?.....	455
Aura A. López	
El entorno institucional para el patentamiento académico: Percepciones de los inventores de la UAM.....	479
Claudia Díaz Jaime Aboites	

La innovación en la internacionalización de empresas de países de industrialización tardía: el caso de una firma farmacéutica mexicana	507
Arturo Torres	
Javier Jasso	
Guadalupe Calderón	
Limitaciones y alcance de la televisión digital en México	531
Javier Palacios	
Cincuenta años de la industria maquiladora de exportación en México	569
Cuauhtémoc Pérez	
Beatriz Nadia Pérez	
Relaciones desiguales: territorio, economía y fiscalidad.....	605
Enrique Contreras	

Cambios y proyectos de la gobernanza económica de la Unión Europea

L. Federico Manchón Cohan

Introducción

Este artículo resulta de mi investigación sobre el proceso de la configuración de una economía europea, institucionalmente integrada más allá de los acuerdos de cooperación definidos en los tratados internacionales, en la que he procurado tener en cuenta las condiciones de la configuración de la comunidad internacional durante la fase de globalización actual, cuyos rasgos específicos son la liberalización internacional de los flujos financieros autónomos y la fijeza relativa de los flujos internacionales de las poblaciones. Por lo tanto, el acento en esta investigación lo he puesto en los aspectos monetarios y financieros de las relaciones internacionales, especialmente en las que ocurren en los procesos multilaterales de integración, para acercarme al singular proceso regional de integración de la Unión Europea. Y con énfasis singularizado en cómo los aspectos monetarios y financieros en la integración europea terminan poniendo en primer plano el debate sobre la formación de una unidad política regional en Europa.

Aquí tratamos de aportar elementos para comprender cómo este proceso se vio afectado como consecuencia de la Gran Recesión, por un lado, como aceleración y, por otro, como agudización de las

tendencias centrífugas y de los consiguientes riesgos de desprendimiento de algunos de sus miembros.

1. La gobernanza¹ económica de la Unión Europea y sus insuficiencias expuestas por la Gran Recesión y la crisis europea

La *Gran Recesión* (GR) produjo respuestas políticas nacionales, multilaterales y plurilaterales, entre estas últimas, las regionales, que no revirtieron el proceso de globalización de una economía mundial plenamente constituida, como después de la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado, aunque uno de sus atributos era ya entonces la globalidad.² Respuestas que estuvieron condicionadas por la interpretación de los responsables de políticas sobre los orígenes de las diversas crisis de la GR las cuales, lejos de haber sido determinadas por teorías automáticas del comportamiento social, mostraron voluntad,

¹ Gobernanza en una palabra anfibológica. Por lo tanto debe aclararse cómo la usamos. Aquí, entendemos por gobernanza en relaciones internacionales las actividades desarrolladas por un sistema de instituciones creadas por Estados, los cuales le transfieren al primero determinadas facultades de decisión supranacional, las cuales son directamente vinculantes para los Estados y para sus pueblos, sin que previamente medie el requisito de una aprobación en las instituciones de cada uno de los Estados. En el caso de un proceso de integración regional avanzado, como la UE, un ejemplo son los Reglamentos producidos por los colegisladores de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo, mediante el procedimiento legislativo ordinario, los cuales tienen efecto directo (TFUE, art. 288). Un ciudadano europeo puede demandar al Estado miembro de la UE del cual es ciudadano ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en caso de una violación a una disposición de un Reglamento producido mediante el procedimiento legislativo ordinario. En el caso de los tratados internacionales, tal como están definidos en la Convención de Viena de 1969 y sus secuelas, las instituciones creadas por los sujetos de derecho internacional signatarios carecen de dichas facultades.

² Se distingue la globalidad de la globalización. La globalidad es la característica de una economía mundial plenamente constituida, en la que el comportamiento de cada economía nacional depende del desempeño agregado de todas, y de las políticas adoptadas por todos y cada uno de los estados de la comunidad internacional. En cambio, la globalización es el proceso de intensificación de esta interdependencia, resultado del reforzamiento del entrecruzamiento de prácticas en mutua dependencia de, siguiendo la denominación al uso en teoría de relaciones internacionales, actores estatales y actores no estatales.

capacidad y flexibilidad para afrontar los problemas que procuraron resolver, independientemente de que sus resultados fueran siempre los que sus autores buscaban.³ Como parte de tales aptitudes, la discusión acerca de los cursos de acción fue y sigue siendo intensa y será perdurable, pues amén de nuevos problemas hay viejas cuestiones sin solución.⁴ Y las reflexiones de segundo nivel sobre la práctica de estos responsables de toma e instrumentación de decisiones políticas, es decir, de aquellas reflexiones que transcurren en las academias, resultaron también afectadas, por lo que las confrontaciones de hipótesis se han vuelto más diversas, virulentas y fructíferas.

En todo caso, empero, desde la GR el camino recorrido tiene rasgos dominantes. En general, a pesar de algunas mejoras, como la disminución de la pobreza extrema y la mejoría en algunos otros de los Objetivos del Milenio, las políticas adoptadas contribuyeron a la erosión de la democracia y a la profundización de la desigualdad económica y social. A nivel multilateral, la gobernanza internacional de la economía mundial (GIEM), resultó fortalecida por la vía de la informalidad y la discreción intergubernamental cuando, tras un breve conflicto, el proyecto impulsado en la ONU por la Comisión Stiglitz fue abandonado y el club del *Grupo de los Veinte* (G20) asumió la responsabilidad de una difícil y conflictiva actualización de las organizaciones económicas internacionales existentes, así como de la creación de otras nuevas, en un marco general de articulación de las mismas del que el mismo G20

³ Lo que quiere decir es que, por una parte y rechazando una interpretación determinista de sus conductas, de acuerdo con la cual los actores no pudieron comportarse de otra manera de como lo hicieron, pudieron, si hubieran querido, haber actuado de manera diferente a como actuaron, y, por otra parte, que, dado que toda acción es falible, los resultados de sus acciones pudieron haber sido distintos a los objetivos que buscaron inicialmente.

⁴ Ejemplo relevante, entre otros, de viejas cuestiones sin solución es el cumplimiento de los compromisos adquiridos efectivamente en noviembre de 1992 como consecuencia de la ratificación por parte de los miembros del Fondo Monetario Internacional de las modificaciones al Convenio Constitutivo aprobadas por el Consejo de Gobernadores en su Resolución 31-4 de abril de 1976, que establecieron en el artículo IV sobre obligaciones referentes a regímenes de cambio, sección 1, las de los países miembros para "... entre sí... establecer regímenes de cambio ordenados y promover un sistema estable de tipos de cambio".

se atribuyó el papel director (Manchón, 2014). Y, a nivel de las integraciones regionales, la gobernanza también se profundizó en formas y grados distintos.

En el caso de la *Unión Europea* (UE), fracasado el proyecto de Constitución,⁵ en 2007 el *Tratado de Lisboa* (TDEL) recogió algunos de sus avances fundamentales en la construcción de un poder supranacional europeo y, con su promulgación y vigencia en diciembre de 2009, abrió un proceso que terminó con la publicación en el Diario Oficial de la UE, el 26 de octubre de 2012, de las versiones consolidadas del *Tratado de la Unión Europea* (TUE) y del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE), que constituyen ahora el derecho fundamental de la UE.

Esta juridificación ocurrida entre la firma y vigencia del TDEL ocurrió simultáneamente con las dificultades europeas vinculadas a la GR. En octubre de 2008, el Banco Central Europeo (BCE) comenzó a reducir las tasas de interés e intervino para desbloquear el mercado interbancario con medidas temporales extraordinarias. En octubre de 2009, el nuevo presidente griego Papandreu informó a la Comisión que el déficit comunicado por el anterior gobierno era falso, con lo que comenzó la transformación de la crisis bancaria en una crisis de deuda soberana. En mayo de 2010, fecha en que podemos datar el comienzo de la crisis propiamente europea, Grecia demandó ayuda a la troika.⁶ En octubre lo hizo Irlanda. En mayo de 2011, Portugal. En el verano se recrudeció el ciclo de deuda bancaria y deuda soberana y desde diciembre el BCE adoptó medidas no convencionales. En julio de 2012, España pidió apoyo a la troika. A fines de ese mes, Draghi, presidente del BCE, paró el pánico afirmando que haría lo necesario para defender el euro.

Los progresos que significaron la *Unión Económica y Monetaria* (UEM) creada por el Tratado de Maastricht, vigente desde 1993, y el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* (PEC) de 1996, reformado en 2005, respecto al mercado único (MU) establecido en el *Acta Única Europea*,

⁵Rechazado por referéndum en Francia y Holanda en 2005.

⁶Coordinación entre la Comisión, el BCE y el Fondo Monetario Internacional para la gestión del apoyo otorgado bajo programas compartidos.

vigente desde 1987, así como las mejoras justificadas en el TdeL, vigente desde 2009, fueron insuficientes para enfrentar la crisis europea originada en la GR y, así, una dimensión fundamental de la crisis en la UE fue institucional. Lo que condujo a los europeos a introducir modificaciones institucionales, mediante el derecho europeo y, cuando ello no fue posible debido a los conflictos intestinos motivados por el curso a seguir, recurriendo al derecho internacional de tratados definido en la Convención de Viena, para dotarse de capacidad para hacerlo.

En el marco más general de una estrategia decenal propuesta por la Comisión a principios de 2010, denominada *Estrategia 2020*, y posibilitadas por decisiones urgentes y fundamentales desde fines de 2010, hasta ahora han habido dos olas de reformas. La primera comenzó a mediados de 2012. La segunda en octubre de 2014.

Veamos antes de considerarlas, cuáles eran las definiciones institucionales del TdeL adoptadas inmediatamente antes de la crisis. En síntesis, la UEM se define en el art. 129 del TFUE, que en su inciso 1 señala que para cumplir los fines del art. 3 del TUE los Estados miembros (EM) y la UE adoptarán una política económica basada en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los EM, en el mercado interior y en los objetivos comunes, según el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia. En su inciso 2 señala que dicha política implica una moneda única, el euro, una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial será la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la UE. Respetando, según su inciso 3, los principios de precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pago estable.

Acorde con la singular característica de esta moneda sin Estado que es el euro, el TdeL fija al BCE el objetivo principal de estabilidad de precios (TFUE, art. 127) según una meta inflacionaria que el mismo BCE define, decide cómo lograrlo, y puede no hacer nada si falla en alcanzarlo (TUE, arts. 13 y 48; TFUE art. 130; Protocolo n° 4). Debe procurar también los objetivos subordinados de apoyar las políticas económicas generales de la UE (TUE art. 3), pero —y ésta define la *primera cláusula de no rescate*— sin otorgarle a las instituciones públicas

crédito o descubierto directo ni adquirir directamente deuda pública (cláusula de no rescate referida a la prohibición del otorgamiento de crédito del BCE y también de los bancos nacionales, TFUE art. 123). Goza de independencia sin parangón entre los bancos centrales, sus deliberaciones son secretísimas y es escasamente responsable ante las autoridades electas (Legrain, 2014).

El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) compuesto por los bancos centrales nacionales y el BCE, que lo preside, define y ejecuta la política monetaria de la UE⁷ y promueve el buen funcionamiento del sistema de pagos (TUE art. 3.4 y TFUE arts. 130 y 282), funciones que por ahora cumple en un sistema europeo multimonetario con otras monedas y el euro, con países que no lo aceptan,⁸ o que todavía no lo adoptan,⁹ los denominados “Estados miembros acogidos a una excepción” (TFUE, art. 139). Así, el BCE sólo posee facultades plenas en la Euroárea (EA) y, por lo tanto e independientemente de la presidencia del SEBC, no determina por sí solo ni las ofertas monetarias ni las tasas de interés en toda la UE, a pesar de las facultades de supervisión del mecanismo de tipos de cambio y de promoción de la cooperación y coordinación que tiene respecto de los Estados acogidos a una excepción (TFUE, art. 141). En consecuencia, es posible la descoordinación entre las políticas monetarias en la EA y las del resto de la UE (Moldenhaur, 2013).

Las políticas económicas que deben contribuir a la realización de los objetivos de la UE —y en el marco de las orientaciones generales recomendadas por la Comisión al Consejo que elaborará una propuesta que aprobará, o no, el Consejo Europeo— son responsabilidad de los Estados miembros (EM) (TFUE, art. 120), y como parte de ellas el ámbito fiscal de la política macroeconómica (TFUE art. 126). Los criterios de Maastricht establecieron que deben mantener un 3% del déficit

⁷ El supuesto es que todos los EM de la UE adoptaran el euro. Sin embargo es improbable que lo hagan, como veremos enseguida. Los EM que todavía no lo han hecho están exceptuados del cumplimiento de varias de las normas establecidas en el TUE y el TFUE y en las demás decisiones legislativas referentes.

⁸ Dinamarca, el Reino Unido y Suecia.

⁹ Lituania, Bulgaria, Polonia, Rumanía, República Checa, y Hungría.

fiscal y una deuda pública no mayor al 60% del PIB. El PEC de 1997 conservó estos objetivos, relativizándolos en 2005 a que el país estuviera en trayectoria de lograrlos. En estas condiciones el TdeL, además, mantuvo como facultades de la UE la supervisión multilateral y la calificación de déficit excesivo (TFUE arts. 119 a 126), condicionando las políticas nacionales a la no contradicción con las orientaciones generales recomendadas por el Consejo y adoptadas por el Consejo Europeo, y a no poner en peligro el correcto funcionamiento de la UEM.

El Consejo supervisa, basándose en informes que le provee la Comisión, y si la política de un EM contraviene las orientaciones generales podrá, por recomendación de la Comisión, hacerle una advertencia que podrá publicitar y comunicar al Parlamento. Los colegisladores podrán mediante reglamentos¹⁰ normar el procedimiento de supervisión multilateral (TFUE art. 121). La Comisión supervisará la disciplina presupuestaria de los países atendiendo a los criterios de déficit público previsto o real y de deuda pública (TFUE art. 126 y Protocolo nº 12). En caso de que, según la Comisión, haya o pudiera haber déficit excesivo, el Consejo, previa observación al EM, decidirá si es el caso y le hará recomendaciones y, si no las cumpliere, podrá imponerle sanciones incluyendo multas. Además, *segunda cláusula de no rescate*, ni la UE ni otros EM responderán por los compromisos públicos del Estado (cláusula de no rescate referida a la prohibición de otorgamiento de crédito de la UE y de los Estados miembros, TFUE art. 125).

Parte del MU, las disposiciones sobre el sector financiero de la UE (TUE art. 3.3, TFUE arts. 26, 58.2 y 63, Protocolo nº 27) implicaron la liberalización de flujos internacionales de capital, y la liberalización de los servicios bancarios y de seguros, en el mercado financiero pretendidamente unificado en el mercado interior de una UE multimonetaria. También se estableció que cada país de la UE regulará y supervisará su sistema financiero. Responsabilidad que, limitada casi exclusivamente

¹⁰ Principales normas de Derecho Comunitario emitidas por los colegisladores, Consejo y Parlamento, son los reglamentos, de alcance general y eficacia directa en toda la UE, y las directivas que requieren la transposición al derecho interno del Estado que dé forma y medios adecuados a la finalidad establecida (TFUE, art. 288).

a la salud individual de las empresas del sector, era, antes de las reformas que siguieron a la GR, supervisada solamente mediante una política microprudencial.

La única modificación al TFUE fue la importante decisión de marzo de 2011 del Consejo Europeo que agregó al art. 136, del capítulo 4 sobre disposiciones específicas para los EM de la EA del TFUE, la disposición de que los EM de la EA podrán “establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto”, cuya ayuda financiera se supeditará a condiciones estrictas. Esta decisión, por el procedimiento intergubernamental conforme al derecho europeo fue parte de un conjunto de decisiones que permitieron profundizar el trato diferenciado de los EM de la EA respecto del resto de los EM de la UE.

2. El desarrollo institucional desde el inicio de la crisis europea. La primera ola de reformas, de junio de 2012 a junio de 2014

El desarrollo institucional internacional que reforzó el aumento de las relaciones entre los no residentes en el mundo, relaciones a las que la GR conmovió pero no detuvo, fue simultáneo con la profundización institucional de la integración regional de la UE. Pero, a diferencia del fortalecimiento de la GIEM, tres complicaciones adicionales hicieron específico el requerimiento del fortalecimiento de la GEUE. La primera fue que la atención de la gobernanza del MU debía hacerse con una arquitectura de política macroeconómica en la que políticas monetarias diferenciadas acompañaban, para efectos macroeconómicos, políticas fiscales nacionales comprometidas por débiles reglas fiscales. La segunda, que la gobernanza macroeconómica de la UEM debía lograrse con unión monetaria pero sin centralidad fiscal, puesto que las políticas fiscales son responsabilidad de los Estados miembros de la EA, comprometidos solo por débiles reglas fiscales unieuropeas. Y finalmente, que la gestión de la coexistencia de la UE con la EA debía gestionarse mediante un proceso de integración regional diferenciada por velocidades y niveles (Laffan, 2012).

En estas condiciones, y más allá de las importantes medidas iniciales adoptadas en respuesta a la crisis de deuda soberana desde principio de 2010, en el marco del Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF),¹¹ operativo desde enero de 2011, el Consejo Europeo de junio de 2012 invitó a su presidente, que inicialmente es el presidente del BCE, en colaboración con los presidentes de la Comisión, del Eurogrupo¹² y del BCE a elaborar un balance de la situación, propuestas de políticas y una hoja de ruta. Esta solicitud recrudeció la discusión sobre la relación entre la crisis europea y las GEUE y la gobernanza económica de la Euroárea (GEEA), tanto en el seno de las instituciones de la UE y de sus EM, como en distintos grupos políticos y académicos y, más ampliamente, de otros grupos de la sociedad civil.

En el ámbito oficial, el Parlamento Europeo se pronunció mediante el *Informe Thyssen* en octubre del 2012, pidiendo su inclusión para participar en la consideración de la temática, con escaso éxito. La Comisión contribuyó con un *Blueprint*, en noviembre. Y los cuatro presidentes,¹³ aceptando la invitación del Consejo Europeo, propusieron a principio de diciembre de ese mismo año una hoja de ruta *Hacia una genuina Unión Económica y Monetaria* para asegurar la sustentabilidad fiscal, romper el vínculo entre los bancos y las soberanías, completar el marco financiero integrado, promover

¹¹ El SESF (Reglamento (UE) n° 1092/2010) es un sistema de autoridades macro y microprudenciales descentralizado y de múltiples niveles cuyo objetivo es la supervisión financiera coherente en la UE. Su pilar microprudencial está a cargo del Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión (AES) integrado por la Autoridad Bancaria Europea (ABE), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ). Su pilar macroprudencial está a cargo de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS). Además en el SESF participarán las autoridades de supervisión de los EM en relación a actos especificados reglamentariamente. Actualmente, como resultado de los avances en la unión bancaria, el SESF está sufriendo cambios.

¹² El Eurogrupo es la configuración del ECOFIN del Consejo que reúne sólo a los ministros de los EM cuya moneda es el euro (TFUE, art. 137 y Protocolo n° 14).

¹³ En aquel momento: del Consejo Europeo, H. Von Rompuy; de la Comisión, J. M. Barroso; del BCE, M. Draghi; y del Eurogrupo, J. C. Juncker.

sólidas reformas estructurales y mejorar la resiliencia de la UEM construyendo capacidad centralizada de absorción de choques. El Consejo Europeo poco después, en ese diciembre de 2012, la respaldó (EUCO 205/12) acordando el *Plan Director para una Unión Económica y Monetaria Profunda y Auténtica* (PDUEMPYA) para lograr un marco financiero integrado, un aumento de la cooperación de políticas presupuestales, una mayor coordinación de políticas económicas y, dada la profundización de la integración que todo ello produciría, una mejoría de la legitimidad democrática y de la rendición de cuentas. Se proyectó avanzar en tres etapas:

Desde diciembre de 2012 a junio de 2013, reforzando el sistema de órganos y procedimientos de coordinación económica para garantizar la viabilidad presupuestaria y romper el vínculo entre bancos y soberanías mediante la instrumentación del *Six Pack*¹⁴ y el *Two Pack*,¹⁵ por el lado fiscal, y la creación del *Mecanismo Único de Supervisión* (MUS), del *Mecanismo Único de Resolución* (MUR), por el lado del sistema financiero, y de un instrumento de convergencia y competitividad, separado del marco financiero plurianual, para impulsar las reformas estructurales.

Desde mediados de 2013 a junio de 2019, finalizar el marco financiero integrado y promover políticas estructurales nacionales sólidas reforzando la implicación colectiva, aumentando la capacidad fiscal en la UE y específicamente en la EA, para apoyar reformas estructurales, crear un fondo de amortización, emitir eurobonos y crear un presupuesto autónomo de la EA para auxilio a sus miembros.

En la tercera, después de 2019, establecer en la UEM una función de absorción de impactos para cada país mediante la unión bancaria y la unión fiscal y económica plenas.

¹⁴ Paquete legislativo, en vigor desde diciembre de 2011, de 5 reglamentos y 1 directiva que refuerzan las facultades de supervisión e intervención del PEC.

¹⁵ Paquete legislativo, en vigor desde mayo de 2013, de 2 reglamentos de medidas para aumentar la transparencia en las decisiones presupuestarias de los EM, adoptar una coordinación reforzada en la EA desde el ciclo presupuestario de 2014, y afrontar las necesidades especiales de los EM de la EA sometidos a fuertes presiones presupuestarias.

Gobernanza de un mercado interior unieuropeo con políticas monetarias y fiscales diferenciadas

El Tratado de Maastricht introdujo la libre circulación de capitales y de pagos entre los EM de la UE y con terceros países (TFUE, art. 63). Pero admitió salvaguardias en circunstancias excepcionales. Con el comienzo de la tercera fase de la creación de la UEM y la introducción del euro en 1999 tal posibilidad de aplicar salvaguardias a la circulación de capitales para enfrentar una crisis de balanza de pagos fue suprimida para los EM de la EA. Desde entonces, dichas salvaguardias sólo pueden ser aplicadas por los EM “acogidos a una excepción” (TFUE, arts. 143 y 144). En todo caso, los participantes en el mercado supusieron que la libertad en la circulación de capitales generaba en el mercado interior unieuropeo un alto grado de unificación del sistema financiero, y, con el euro, la confianza de que el sistema financiero estaría protegido en cualquier EM de la EA en razón de la moneda única.

Así, este tema que no había tenido mayor importancia hasta que la GR y la crisis europea se la otorgaron, el sector financiero del mercado unieuropeo, aparentemente unificado pero con sistemas financieros nacionales gestionados por cada EM en un sistema multimonetario, pudo funcionar aparentemente bien y su consideración se limitó a una supervisión nacional meramente microprudencial. Pero cuando la GR exhibió la importancia sistémica del sector financiero, la UE se vio obligada a hacer una consideración macroeconómica de la relación entre su aparente carácter unificado y las disponibles pero insuficientes capacidades políticas macroeconómicas unieuropeas, y a fortalecer estas últimas para impedir el colapso de esta configuración de gobernanza económica en la que el mercado financiero unieuropeo coexistía con una política monetaria parcialmente unificada y una política fiscal desintegrada. Problema que era especialmente acuciante en la EA.

Y, en cuanto a las políticas fiscales en la UE, en tanto componentes de la política macroeconómica, el enfoque no fue el de la generación de un presupuesto europeo con capacidad suficiente, sino que

se adoptó el de coordinación de las políticas fiscales de los EM, para las cuales se definieron, en vista de la introducción de la moneda única, las orientaciones del PEC. Pero las políticas fiscales, aunque jurídicamente comprometidas con los fines de la UE, estaban y siguen estando en última instancia —en tanto que partes de las políticas económicas—, nacionalmente descentralizadas, a pesar de las muy importantes modificaciones institucionales introducidas después de la GR que fortalecieron la coordinación y la supervisión. Y la política monetaria sólo está efectivamente unificada en la EA, mientras que otros países conservan sus competencias de política monetaria, especialmente el Reino Unido, que no parece estar en una trayectoria de integración a la unión monetaria ni está comprometido a hacerlo (Protocolo nº 15), ni se ha comprometido a respetar la estabilidad del tipo de cambio puesto que no pertenece al Mecanismo de Tipo de Cambio II.¹⁶

Los conflictos internos para dotar a la UE con capacidad para atender la crisis de la EA se resolvieron al principio en el marco del derecho europeo cuando, mediante el procedimiento intergubernamental del derecho europeo previsto en el art. 48 del TUE, el Consejo Europeo modificó en marzo de 2011 (2011/199/UE) el artículo 136 del TFUE, en vigor desde enero de 2013, autorizando la creación de un mecanismo específico de ayuda financiera estrictamente condicionada para salvaguardar la estabilidad de la EA en su conjunto. Se admitía así que se profundizara la distancia institucional entre las gobernanzas de la UE y de la EA, pero todavía respetando el requisito de unanimidad exigido por el derecho europeo.

Esta autorización no significó, sin embargo, que todos estuvieran de acuerdo en participar en su construcción. Debido a la decisión de no participar del Reino Unido este mecanismo tuvo que ser creado mediante el derecho internacional de tratados, en base al cual se firmó el *Tratado Constitutivo del Mecanismo de Estabilidad Europea*

¹⁶ A diferencia de Dinamarca, el otro país que hizo reserva de la adopción del euro, pero sí pertenece al Mecanismo de Tipo de Cambio II.

(MEDE)¹⁷ en febrero de 2012 que, vigente desde octubre de ese mismo año, fue dotado de 700mm€ con la finalidad de movilizar fondos y apoyar la estabilidad de los miembros del MEDE que experimenten o corran riesgos graves de financiación, bajo estricta condicionalidad.

En marzo de 2011, también se recurrió al derecho internacional de tratados para superar la oposición del Reino Unido para firmar el *Pacto Euro Plus* firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno del Eurogrupo (EUCO 10/1/11), que refuerza el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* para los EM de la EA intensificando la coordinación de las políticas económicas para mejorar la competitividad y aumentar la convergencia.¹⁸ Dicho pacto obtuvo el visto bueno del Consejo Europeo en marzo del 2011 y más tarde, en junio de 2015, fue criticado por los cinco presidentes,¹⁹ debido a su ineficacia. En cuanto al procedimiento, criticarán el método de los pactos²⁰ para resolver problemas europeos.

A fines de 2011, nuevamente el requisito de unanimidad impidió avanzar cualquier proyecto para reformar los tratados básicos²¹ y, con la oposición del Reino Unido, los partidarios de la profundización (todos los países de la UE con las excepciones del Reino Unido y de la República Checa, la que más tarde adhirió y ratificó) vuelven a utilizar el derecho internacional de tratados para firmar, en marzo de 2012, el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM* (TECG), con el compromiso de aplicar e interpretar sus disposiciones

¹⁷ Destinado a sustituir a los mecanismos previos decididos en la urgencia como transitorios de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEFF) y del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF).

¹⁸ Obligatorio para los EM de la EA, adhirieron también al Pacto Euro Plus Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía.

¹⁹ En este momento los presidentes de la Comisión, J. C. Juncker; del Consejo Europeo, D. Tusk; del Eurogrupo, J. Dijsselbloem; del BCE, M. Draghi; y del Parlamento Europeo, M. Schulz, emitieron un informe sobre el cual volveremos más adelante.

²⁰ Denominado también método intergubernamental de coordinación abierto.

²¹ Tratados básicos son el TUE y el TFUE. Los auxiliares tratan asuntos especiales o compromisos que no todos asumen, como los de Schengen o del TECGUEM (De Witte 2012).

conforme los tratados básicos y de incorporarlas oportunamente. Otro resultado del conflicto es que Cameron se comprometió en aquel momento a que, de ser reelegido —lo que ocurrió en mayo de 2015—, se arriesgaría a una *brexít* en 2017, sometiendo a referendun la pertenencia del Reino Unido a la UE, amenazando después con anticiparlo para el 2016.

El TCEG refuerza las normas de disciplina presupuestaria y la coordinación de las políticas económicas, y mejora la gobernanza de la EA,²² asegurando que todo lo hace conforme los tratados básicos. El Pacto Presupuestario del Título III, parte fiscal del TCEG y aspecto principal de las discrepancias, fortalece las disposiciones del PEC requiriendo certeza de convergencia hacia un objetivo de mediano plazo por país, sin considerar efectos cíclicos ni medidas excepcionales, de un déficit estructural mínimo de 0.5% del PIB y de 1% para países con deuda significativamente inferior al 60%. Dispone la corrección automática para la desviación de los objetivos o de cómo alcanzarlos, salvo cláusulas de escape aplicable en circunstancias excepcionales. Acuerda transponer estas reglas fiscales permanentemente al derecho nacional vinculante, preferentemente de manera constitucional. Y que la Corte Europea de Justicia puede imponer sanciones por incumplimiento de hasta 0.1% del PIB.

Cabe advertir que los avances en la capacidad de gestión de la relación entre los recursos fiscales y el desempeño del sistema financiero en la EA no ha eliminado los problemas vinculados a la definición unieuropea de los mercados financieros y el carácter fragmentado de la política monetaria. Incluso, es posible que los agraven, como lo muestra el reciente conflicto entre el BCE y el Reino Unido en torno a la legalidad del Marco de Vigilancia del Eurosistema, adoptado en 2011 por el BCE, para limitar las operaciones con valores denominados en euros en el sistema europeo de pagos a los establecimientos centrales de contraparte radicados en los países de la EA, eliminando la participación de los ubicados en el Reino Unido,

²² Como en el caso del Pacto Euro Plus, obligatorio para los EM de la EA, adhirieron todos los miembros de la UE, con las excepciones mencionadas.

y que el Tribunal Europeo de Justicia resolvió en marzo de 2015 a favor del Reino Unido anulando dicho marco de política (Sentencia en el caso T-496/11).

**Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria
con unión monetaria, pero con políticas fiscales responsabilidad
de los Estados miembros de la EA, comprometidos
sólo por débiles reglas fiscales unieuropeas**

Sirviéndonos del trilema monetario de Mundell, que sostiene la imposibilidad de tener simultáneamente tipos de cambio fijos, libre movilidad de capitales y política monetaria autónoma, la configuración de la UEM puede esquematizarse mediante una doble elección. Internamente, los miembros de la EA escogieron tipos de cambio fijos y libre movilidad de capitales, transfiriendo la facultad de política monetaria autónoma al BCE. Externamente, los EM de la EA escogieron política monetaria autónoma y libre movilidad de capitales, renunciando a tipos de cambio fijos, en un sistema monetario internacional de tipos de cambio flexibles que debería ser estable. Esta doble elección no produjo consecuencias parecidas. Los EM de la EA perdieron toda capacidad de política monetaria, en las relaciones entre sí y con el resto del mundo. Mientras que la EA puede, en cambio, mediante intervenciones del BCE en el mercado cambiario, influir en el tipo de cambio del euro.

Ante un choque asimétrico los miembros de la EA, inhibidos de responder con una modificación del tipo de cambio nominal, tienen una, dos o las tres posibilidades siguientes: flexibilidad en el mercado de factores (el mercado se ajusta vía precios), movilidad de factores (el mercado se ajusta vía cantidades) y transferencias fiscales bilaterales o comunitarias (el ajuste no se produce vía mercado) (Porta *et al.*, 2012). Los creadores de la UEM sabían que la del euro no sería una zona monetaria óptima porque no se ajustaría mediante el mercado, y no sólo no le otorgaron capacidad para ser una unión de transferencias sino que se la impidieron mediante dos explícitas cláusulas de no rescate establecidas en el TFUE. Apostaron a que la política monetaria unificada eliminara la volatilidad de los tipos de cambio,

produjera convergencia y terminara perfeccionando la EA.²³ Pero sabían también que la descentralización fiscal puede provocar desequilibrios por incompatibilidad entre las políticas fiscales nacionales arriesgando toda la empresa. Por eso formularon los criterios de *política fiscal* de Maastricht, juridificados en el PEC, que obedecen a la idea ordoliberal, conocida como neoliberalismo a la alemana, de que el compromiso normativo basta para disciplinar las políticas fiscales nacionales.

Con la GR los europeos no consideraron, cuando menos en lo inmediato, otorgarle capacidad macroeconómica al presupuesto de la UE. El ordoliberalismo ha seguido hasta ahora dominando las respuestas de la UE a la crisis, profundizadas en la EA gracias al art. 136 modificado del TFUE y al TCEG, en vigor desde enero de 2013. Algo parece estar cambiando, sin embargo, porque en el informe de junio de 2015 antes citado los cinco presidentes cuestionan la suficiencia de la coordinación exclusiva por normas. Pero por el momento los únicos, aunque importantes, avances en política fiscal son el fortalecimiento del PEC para la UE mediante el *Six Pack* en vigor desde diciembre de 2011²⁴ (Comisión MEMO/11/898) y, como elementos de la *Estrategia Europa 2020*, aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 2010, la coordinación y monitoreo reforzados de los programas de estabilidad y convergencia (dentro del PEC), y de los programas nacionales de reforma. Todo ocurre mediante el *Semestre Europeo*,²⁵ vigente desde 2011, y que

²³ Más tarde la academia recuperará esta experiencia como argumento a favor de una teoría del cumplimiento ex post de las condiciones de convergencia, lo que pone patas para arriba a la teoría de la integración producida en los cincuenta del siglo pasado y su saga.

²⁴ Cinco Regulaciones y una Directiva establecen mayor grado de automatismo en la adopción de decisiones mediante una mayoría cualificada inversa: determinadas recomendaciones de la Comisión son adoptadas a menos que una mayoría cualificada en el Consejo las rechace en un plazo específico. Concede también mayor importancia al criterio de la deuda pública y a su sostenibilidad a largo plazo. E introdujo sanciones financieras y políticas más tempranas y graduadas para fomentar el cumplimiento. Además de la supervisión fiscal reforzada con el nuevo *Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos* para los países de la UE y, más riguroso, para los de la EA.

²⁵ Procedimiento mediante el cual las autoridades unieuropeas evalúan, entre enero y julio, tanto la información de la Comisión como los objetivos, prioridades y planes de los

inicia el ciclo anual, que precede la definición de las políticas económicas nacionales en el denominado semestre nacional y, en especial, la aprobación del presupuesto de cada EM. Y, para la EA, gracias al trato diferenciado que permite el art. 136 modificado del TFUE, el *Two Pack*, vigente desde el *Semestre Europeo* del ciclo anual de 2014²⁶ (Comisión MEMO/13/196).

Pero la GR expuso la fragmentación del sistema financiero que el MU creyó haber creado y la UEM fortalecido, especialmente la de su sector más importante: el bancario, destacando la importancia macroeconómica del mismo, sobre todo en la EA, y desviando la atención de la cuestión fiscal para instalar como prioridad la definición de una *política financiera*, especialmente en la EA y, más en general, una *unión financiera*. En especial la definición de una *política macroprudencial para el mercado financiero*, vínculo perdido entre la dimensiones monetaria y financiera de la política macroeconómica (Schoenmaker, 2014),²⁷ con el objetivo específico de mantener la estabilidad financiera. En la crisis financiera sistémica de la UE se puso de manifiesto el carácter de bien público de la estabilidad financiera, y su relación incompatible simultáneamente con la integración financiera y las políticas financieras nacionales, en lo que Schoenmaker llama el trilema financiero. El aumento de la integración financiera en la EA volvió menos eficaces las políticas financieras nacionales planteando el dilema de política entre, por una parte, reforzar y cercar las operaciones transfronterizas de las instituciones financieras o, por la otra, desplazar más poderes de políticas financieras (reglamentación, supervisión y estabilización) al

EM, y emiten recomendaciones específicas por país, que cada EM debe considerar en la elaboración del presupuesto del año siguiente.

²⁶ Dos Regulaciones sobre el *Procedimiento de Déficit Excesivo* y la supervisión reforzada de países con dificultades de estabilidad financiera, que reciben asistencia financiera o sujetos a un programa de asistencia financiera, para mejorar la gobernanza y el ciclo de supervisión presupuestario en la EA, adicionalmente a las del *Six Pack* para la UE.

²⁷ El macroprudencialismo es, según Schoenmaker, la política que actualmente están usando muchos banqueros centrales, y otros responsables de políticas macroeconómicas, para reducir las posibilidades de que el largo lapso de bajas tasas de interés siembre semillas de futuras crisis.

nivel europeo, lo que implicaría según este autor un sistema financiero de supervisión, como el propuesto por el Informe Larosière en 2009 (Schoenmaker, 2011).

Descartando la opción del repliegue sobre las capacidades nacionales mediante la obstaculización de los flujos financieros, se estableció el Sistema Europeo de Supervisión Financiera,²⁸ operativo desde enero de 2011, para atender la falta de salud sistémica del sector financiero en la UEM. Se impuso la *unión bancaria* como objetivo inmediato y, a más largo plazo, la *unión del mercado de capitales*. Lo urgente en el ámbito bancario fue fondear el rescate. En mayo de 2010 los colegisladores establecieron, con cargo al modesto presupuesto europeo, el *Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera* (MEEF) con apenas 60mm€, por lo que los miembros de la EA decidieron crear una compañía privada de crédito adicional, la *Facilidad Europea de Estabilidad Financiera* (FEEF) con una dotación de 440mm€. Gracias al nuevo art. 136 del TFUE, en septiembre de 2012 entró en vigor el *Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad* (MEDE) con un capital de 700mm€ y una capacidad de crédito de 500mm€ que sustituyó al MEEF y a la FEEF.

En cuanto a la unión bancaria, el primer paso fue establecer mediante el DEC IV²⁹ un código normativo único para el mercado financiero en toda la UE, vigente desde enero de 2014, que cumple el compromiso del G20 de aplicar el marco de Basilea III.

Inicialmente, y difiriendo de la opinión de generar un organismo independiente de supervisión (De Grawe, 2012), y en base al Informe Larosière se creó en 2010 un Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) con dos pilares. El microprudencial, compuesto por la Autoridad Bancaria Europea (ABE), la Autoridad Europea de Valores y Mercados

²⁸ El SESF incluye al Consejo Europeo de Riesgo Sistémico (Regulación (EU) 1092/2010), dependiente del BCE (Regulación del Consejo Europeo (EU) 1096/2010), las tres Autoridades Europeas de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea, Autoridad Europea de Seguros y Pensiones y la Autoridad Europea de Mercados y Valores), y las autoridades de supervisión de los EM.

²⁹ Reglamento (UE) 575/3013 sobre requisitos prudenciales de las entidades de crédito y empresas de inversión, y Directiva 2013/36/UE sobre la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión.

(AEVM) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) que trabajan conjuntamente en el Comité Mixto de Autoridades Europeas de Supervisión (AES). Y las autoridades competentes en servicios financieros de cada EM, que también forman parte de este pilar. Y el pilar macroprudencial, a cargo de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) y las diferentes autoridades nacionales de supervisión.

Pero el desarrollo de la crisis demostró la insuficiencia del SESF, actualmente en revisión, y a mediados de 2012 la Comisión propuso la creación de una unión bancaria para complementar el mercado interior y la EA con tres elementos. Un mecanismo único de supervisión (MUS), un mecanismo único de resolución (MUR) y propuestas en debate acerca de las garantías de depósito.

En noviembre de 2012 comenzó la vigencia del MUS,³⁰ que agrupa al BCE, las autoridades nacionales de los países de la EA, y las de los adherentes de la UE no miembros de la EA. Prevista la supervisión del BCE exclusivamente de aproximadamente 3600 grupos bancarios de la EA, la resistencia alemana logró reducirla a 122 introduciendo la distinción entre entidades de crédito “significativas”, que representan el 82% del total de los activos bancarios de la EA, y “no significativas” cuya supervisión queda a cargo de las autoridades nacionales. El BCE decidió la separación entre las funciones de supervisión, para lo cual estableció un Consejo de Supervisión, y de política monetaria. Operativo el MUS, el MEDE puede recapitalizar directamente los bancos de la EA.³¹ A diferencia del código normativo unieuropeo de la UE, el MUS sólo supervisa bancos en la EA (y de los no miembros de la EA adherentes). El objetivo es garantizar la supervisión coherente de las entidades de crédito para impedir el arbitraje regulatorio

El MUS se complementó con dos iniciativas de rescate y resolución. Por una parte, para todos los EM de la UE se garantizaron mecanismos nacionales de rescate y resolución armonizados para todos los EM de la UE que establecen normas europeas sobre cómo los bancos en dificultades

³⁰ Reglamento (UE) 1022/2013 y Reglamento (UE) 1024/2013.

³¹ Comisión, MEMO/13/780, MEMO/13/899, MEMO/13/1155, MEMO/14/294.

deben reestructurarse, cómo sus funciones vitales para la economía real deben mantenerse y, en caso de ser liquidados cómo las pérdidas deben distribuirse entre accionistas y acreedores.³² Por otra parte, se estableció el MUR,³³ limitado a la EA y a los EM exceptuados que adhieran, que tiene la función de aplicar dichas normas unieuropeas en la EA (y en los no miembros de la EA adherentes) apoyado, para costos y pérdidas por resolución, por el Fondo Único de Resolución Bancaria (FURB). Hasta que se haga cargo el MUR, este FURB será nacionalmente compartimentado y gestionado durante un periodo de transición de ocho años conforme un acuerdo intergubernamental, para evitar problemas legales vinculados a posibles transferencias fondeadas por contribuciones obtenidas por autoridades nacionales y su eventual mutualización.

En cuanto a la garantía de depósitos bancarios —que por ahora seguirá siendo nacional³⁴ hasta por 100 000€—, a cargo de fondos nacionales alimentados durante diez años hasta alcanzar el 0.8% de los depósitos cubiertos, los depositantes, más allá de ese importe, serán acreedores preferentes. Aunque en los planes iniciales de la unión bancaria se previó un sistema común, se sigue discutiendo su conveniencia.

Sobre la *política monetaria*, aunque el grueso del peso de la GR en la EA recayó sobre sus hombros, dada la prácticamente nula importancia de los recursos fiscales unieuropeos y de los absolutamente inexistentes de la EA, con marcada conducta deflacionista el BCE incumplió durante los dos últimos años de gestión de crisis el objetivo inflacionario del 2% que él mismo se fijó. Con capacidad fiscal unieuropea raquítica, sin facultades de imposición y endeudamiento y capacidades fiscales nacionales tremendamente desiguales, el BCE descubrió, en octubre de 2008 —momento en que consideró agotado el recurso de la disminución de las tasas clave de interés—, que había más que la estabilidad

³² Directiva 2014/59/UE que establece un marco para la reestructuración y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, aprobada por los legisladores.

³³ Reglamento (UE) 806/2014 de normas y procedimiento para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de inversión por el MUR con apoyo del FUR.

³⁴ Comisión, MEMO/14/294.

de precios cuando aumentó la liquidez masivamente,³⁵ ejerciendo lo que De Grauwe consideró función de prestamista de última instancia (PUI) del sistema bancario en la EA,³⁶ abandonando temores de riesgo moral e inflación (De Grauwe, 2012). En julio de 2009, lanzó el primer *Programa de Adquisiciones de Bonos Garantizados* (PABG) por un año para financiar a los bancos europeos. Y con la crisis de deuda soberana griega de 2010 el BCE adoptó el *Programa para Mercados de Valores* (PMV), que autoriza a los bancos centrales del Eurosistema la compra esterilizada de bonos públicos sólo en el mercado secundario, y privados, con el objetivo de restablecer la transmisión adecuada de la política monetaria. No fue suficiente y, a fines de 2011, aumentó la provisión de liquidez de corto y largo plazo a los bancos.³⁷ Redujo el mínimo de reservas, volvió a aumentar la lista de colaterales y comenzó su segundo PABG en noviembre de 2011, por un año.

La turbulencia se mantuvo y después del discurso de Draghi, en julio de 2012, en el que afirma que “hará lo que haga falta para preservar el euro”, en septiembre de 2012, el BCE adoptó el *Programa de Operaciones Monetarias de Compraventa* (POMC), autorizándose a adquirir deuda pública en los mercados secundarios, función de PUI en los mercados de bonos públicos de los EM de la EA (Goodhart y Schoenmaker, 2014), lo que resultó clave para romper el ciclo de retroalimentación de deuda bancaria y deuda soberana. Por lo tanto, pieza fundamental frente a la crisis, a pesar de no haberse utilizado hasta ahora. Programa sujeto, empero, a interpretación de lo dispuesto en los tratados sobre la facultad del BCE para adquirir deuda pública. En febrero de 2014, la Corte Constitucional Alemana consultó al Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) acerca de la consistencia de la decisión del BCE con la legislación primaria. Así, mientras el BCE interpretó el programa como

³⁵ Mediante el *Apoyo Mejorado al Crédito*, que extendió la madurez de la provisión de liquidez, acordó swaps monetarios y aumentó la lista de colaterales elegibles.

³⁶ Consecuencia de las políticas monetarias heterodoxas y sus límites, se reavivó el debate sobre si la función PUI de un banco central incluye o no desbloquear cualquier obstrucción en el crédito. Aquí De Grauwe identifica la función PUI del BCE con la adquisición de activos en poder de bancos comerciales.

³⁷ Mediante las operaciones de refinanciamiento a largo plazo de hasta 36 meses.

instrumento para la estabilidad del sistema financiero unieuropeo y lo considera apegado a los tratados —interpretación apoyada por el Abogado General del Tribunal—, la Corte Constitucional Alemana accediendo a las peticiones de algunos economistas alemanes que lo consideraron un sistema disfrazado de transferencias y violatorio de los mismos, interrogó al TJUE, el cual, en junio de 2015, sentenció que el POMC cumplía con lo establecido en los tratados.

En conjunto, los programas actualmente vigentes significan compras mensuales de activos por valor de 60mm€. Éstos se extenderán hasta septiembre de 2016 o hasta que la inflación esté por debajo, pero próxima, al objetivo del 2% a mediano plazo, con lo que procura cumplir el mandato que el mismo BCE se ha dado. A pesar de todo, en noviembre de 2015, frente a la agudización de las tendencias deflacionarias, el BCE está actualmente considerando la posibilidad de extender su vigencia hasta bien entrado el 2017, reducir aún más la tasa negativa que está cobrando por los depósitos que en él realizan los bancos comerciales del sistema, y aumentar el monto mensual de adquisiciones de activos.

La relación entre la Unión Europea y la Euroárea

Más allá de lo dispuesto por el TdeL, las modificaciones institucionales durante la GR implicaron, primero, una mayor profundización relativa de la gobernanza de la EA respecto de la gobernanza de la UE, dificultad que se manifestó con el TCEG, firmado al margen del derecho unieuropeo, principalmente debido a la oposición arriba referida del Reino Unido a una modificación de los tratados básicos. Se mantienen, sin embargo, esfuerzos por ambas partes para sostener la relación entre los miembros de la EA y los otros miembros de la UE.

Segundo, si bien el TdeL fortaleció al Parlamento Europeo, al cual la crisis europea le permitió incluso adquirir nuevas facultades no explícitamente reconocidas en el TdeL, y también fortaleció a la Comisión, la mayoría de las modificaciones ulteriores más importantes fueron producto de decisiones intergubernamentales, con el resultado de un aumento de la brecha democrática. Ello independientemente de

las intenciones declaradas de las autoridades europeas de aumentar la participación de los ciudadanos europeos en la toma de decisiones y de fortalecer la rendición de cuentas de las autoridades.

La diferenciación en el trato de los miembros de la UE mediante las cooperaciones reforzadas (TUE art. 20 y TFUE arts. 326 a 334) y su impacto en la distribución de facultades, ha producido, a su vez, una dificultad adicional respecto a la vigencia del principio democrático (TUE arts. 9 a 12).

3. Proyectos de cambios en la gobernanza económica de la Unión Europea suscitados por la Gran Recesión. La segunda ola de reformas

En el Consejo Europeo de diciembre de 2014 se piden nuevos pasos en la mejoría de las GEUE y GEEA y se le encarga al presidente de la Comisión, J. C. Juncker, la tarea de elaborar un borrador, en estrecha colaboración con los presidentes del Consejo Europeo, D. Tusk; del Eurogrupo, J. Dijsselbloem; del BCE, M. Draghi; y del Parlamento Europeo, M. Schulz. En febrero del 2015, el Parlamento presenta el *Informe Bères* y poco después los cinco presidentes una *Nota Analítica*. Y a fin de junio, el *Informe Realizar la Unión Económica y Monetaria*, elaborado por los cinco presidentes antes citados.

Desde el ámbito no oficial, se produjeron numerosos pronunciamientos sobre cómo construir el futuro de la UEM. Desde Legrain (2014), que recupera, amén de los oficiales, el del Grupo Padoa Schioppa (2012) (GPS), el del Grupo Glienicker (2013) (GG), y el del Grupo Eiffel (2014) (GE). Expongo parte del debate. Considero también la de Bertoncini (2014) y expongo, en fin, la mía propia.

Hay coincidencias. Todas las propuestas sostienen la necesidad de una unión bancaria comprehensiva, con un mecanismo de resolución único en contra de la propuesta del PDUEMPYA de una unión bancaria limitada. Todos ignoran la necesidad de reformar al BCE, excepto Legrain que propone facultarlo como PUI de los gobiernos de los países de la EA.

Pero hay diferencias. Sobre la *unión fiscal*, el Consejo Europeo y la Comisión defienden la tendencia actual, que Legrain denomina germánica y tecnocrática, hacia controles fiscales centralizados sobre los gobiernos nacionales y, en última instancia, la emisión, conjunta y severamente garantizada por gobiernos de la EA, de Eurobonos. Los otros favorecen formas limitadas de federalismo fiscal mediante la creación de autoridades fiscales de la EA. El GPS propone un sistema híbrido: una Agencia Europea de Deuda (un MEDE fortalecido) emisora de bonos solidariamente garantizados por gobiernos de la EA y proveedora de asistencia financiera a gobiernos en condiciones blandas a cambio de pérdida de soberanía presupuestaria o, alternativamente, reestructuración de la deuda. El GG se pronuncia por un gobierno económico sin poderes impositivos y de endeudamiento, fondeado con cuotas de membresía, y derecho para limitar la soberanía del país prestatario si demanda asistencia para asegurar la provisión de bienes públicos en países en crisis. Más ambicioso, el GE propone un Tesoro de la Comunidad del Euro con capacidad impositiva y de endeudamiento y responsable de asegurar que los gobiernos respeten los compromisos conjuntos. El presupuesto, financiado con impuestos a las corporaciones y al carbón, operará como estabilizador automático y proveerá un seguro de desempleo común, gastos de capacitación, de movilidad laboral y de infraestructuras. El GPS y el GE consideran la reestructuración de la deuda soberana. El GG no menciona los bonos, el GPS propone bonos de la Agencia de Deuda, el PDUEMPYA la emisión de eurobonos, y el GE la emisión de bonos de la EA. Legrain propone en lo inmediato darle más flexibilidad a los gobiernos para un endeudamiento limitado sólo por el mercado y facultar al BCE como PUI de deuda soberana, condiciones para restaurar las cláusulas de no rescate para el BCE y para los otros gobiernos y, a largo plazo, la generación de un Tesoro de la EA con capacidad contracíclica y de estímulo fiscal, con capacidades de imposición y de endeudamiento respaldadas, pero manteniendo las cláusulas de no rescate.

Sobre la *unión económica*, el PDUEMPYA, coincidiendo con Merkel, propone compromisos contractuales con los gobiernos que aseguren

reformas que aumenten la competitividad con apoyo financiero limitado, un “régimen del Banco Mundial” según Bertoncini. Y completar el MU. El GPS acuerda, pero agrega aumentar salarios y darle mayor flexibilidad de precios, con menor intervención de la UE y de la EA en las decisiones del país. El GG pide un “fondo de crecimiento para asistir las reformas” (versión suavizada de los contratos compulsivos del PDUEMPYA) y aumentar la movilidad laboral. El GE, mejorar la movilidad laboral y parcial armonización impositiva y de mercados laborales. Legrain, completar el MU, mejorar la movilidad laboral y flexibilizar los mercados de productos y, oponiéndose al GE, eliminar rigideces de los mercados laborales.

Sobre *responsabilidad democrática y legitimidad*, el PDUEMPYA, destacando su importancia favorece de hecho el *status quo*, exigiendo de las autoridades una débil rendición de cuentas ante el Parlamento Europeo e ignorando la elección democrática. El GPS sólo propone otorgarle a los gobiernos nacionales la facultad del *default*. El GG y el GE demandan un ejecutivo democráticamente electo para la EA responsable ante, y destituible por, una Asamblea electa de la EA, lo que requeriría cambios mayores en los tratados.

El PDUEMPYA nada dice acerca de *relaciones con no miembros de la EA*, pero el *Blueprint* de la Comisión pide la profundización de la integración de la EA, preservando la convergencia con futuros miembros y la integridad de políticas unieuropeas, especialmente del MU, y que otros miembros de la UE puedan adherir a decisiones de la EA. Y subraya, como el GPS, que la unión bancaria no debe minar el MU. El GG dice que debe consultarse a los candidatos a ingresar a la EA sobre la redacción de un nuevo tratado para la EA, que adopte reformas institucionales profundas, sin mencionar al Reino Unido ni a Dinamarca. El GE reduce a un limitado derecho de observación el que los no miembros tendrían sobre las decisiones de los países de la EA. La Comunidad del Euro cohabitaría en una más amplia UE, cuyo MU podría asociar países como Turquía, Ucrania, Moldavia o Albania.³⁸

³⁸ Digo yo, ¿por qué no a Estados Unidos mediante la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión que actualmente se negocia?

4. Conclusiones

La GR produjo, a diferencia de la Gran Depresión, una profundización de la gobernanza internacional de la economía mundial mediante un avance del intergubernamentalismo que fortaleció las debilitadas capacidades estatales para enfrentar la globalización, pero con resultados desdemocratizadores. Y, si pareció similar la reacción inicial de los principales Estados, pronto se manifestó una diferencia entre la UE, y especialmente la EA, que aplicaron políticas contracíclicas más moderadas que Estados Unidos, Japón y, en su singular pertenencia a la UE, el Reino Unido. A pesar de que los datos del G20,³⁹ suscritos por la UE, indican que desde inicios de la crisis la EA se encontraba en mejor situación relativa (Manchón, 2014).

Se esgrimieron varios argumentos. Que el temor alemán a la inflación contuvo la profundidad de las respuestas monetaria y fiscal contracíclicas. Otro, compatible y frecuentemente vinculado, que los choques asimétricos dividieron la EA entre deudores y acreedores, y que Alemania impuso un ajuste mediante devaluaciones internas con pocas, débiles y demoradas políticas solidarias,⁴⁰ particularmente en la EA. Ambos verosímiles. Pero creemos que la razón principal fue que la integración europea, aún siendo la más avanzada del mundo, tenía un desarrollo institucional insuficiente comparado con las capacidades institucionales ya construidas por estos otros países relevantes. La GR se manifestó en la UE y en la EA, antes que nada, como crisis institucional que, como anteriormente, fue oportunidad de profundización de la integración con aumento de la diferenciación (Menghi, 2014). Y de la reanimación del debate entre los federalistas y los funcionalistas, renovado por la ya profunda integración política lograda en el TdEL, y sus insuficiencias y defectos. Superado el momento

³⁹ Los Principales Indicadores Globales que utilizan el G20 y las organizaciones económicas internacionales vinculadas: la relación entre préstamo neto y endeudamiento neto, la brecha del producto, el saldo estructural, la posición externa neta, la deuda neta y la deuda bruta.

⁴⁰ No es una posición de principio de Alemania, ni un rasgo del ordoliberalismo. En condiciones institucionales distintas, la política alemana no vaciló en producir una integración mediante transferencias, como durante la reunificación alemana.

más difícil en el que destacaron posiciones catastróficas, como las de una *grexit*⁴¹ o de una *germanexit*, se produjo una profundización mediante la centralización, especialmente en materia fiscal, en virtud del principio de subsidiaridad (TUE art. 5), y mediante la diferenciación, en base a las cooperaciones reforzadas (TUE art. 20 y TFUE arts. 326 a 358).

Como reseña Menghi, del European Forum of Think Tanks de septiembre de 2014, la crisis ha impactado positivamente una discusión política sobre la importancia de la integración para los ciudadanos europeos, que propicia las reformas institucionales europeas, mediante reformas de los tratados, y, si las circunstancias políticas lo impiden, mediante la flexibilidad creativa en la interpretación de los mismos y el recurso al derecho internacional de tratados, que permitieron ya la creación del MEDE y del TEEG. Sin embargo, la desigual profundización institucional ha seguido ocurriendo principalmente mediante procedimientos intergubernamentales que han minimizado el papel de los parlamentos nacionales, sin haber aumentado correlativamente las facultades del Parlamento Europeo.

La juridificación de las relaciones interestatales europeas ha prosperado en la trayectoria definida por el PDUEMPYA que profundizó la gobernanza de la UE, pero aumentando simultáneamente su déficit democrático. Habermas levanta una alternativa a este *federalismo ejecutivo posmoderno intergubernamental*. Se funda en una de las dos innovaciones de la constitucionalización de la UE que la distingue de un Estado federal: la división del poder constituyente entre ciudadanos de la Unión Europea y pueblos europeos, innovación que significa:

...pensar la fundación de la Unión Europea de tal manera que los ciudadanos implicados (o sus representantes) se dividen desde un principio en dos *personajes*; entonces cada persona, en cuanto ciudadana europea, se pone ante sí misma en el proceso constituyente, por así decir, como ciudadana de un pueblo de un Estado ya constituido.

⁴¹ Creo que Syriza en el gobierno griego no producirá una *grexit*, sino una negociación en el marco de las actuales condiciones de la EA que empujará nuevas modificaciones institucionales en la EA y en la UE, en el sentido probable de profundización de los mecanismos europeos de solidaridad.

Interpretación correcta que retorna en los temas actuales sobre legitimidad cruzada y pide leer la UE de los tratados como “Unión de Estados” pero también como “Unión de ciudadanos”, y reconocer esta soberanía dividida en la constitucionalización europea. No como ramificación de la soberanía popular en la *fuerza* de una comunidad ya constituida democráticamente entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Sino, en cambio, una división de la soberanía constituyente de la comunidad que busca constituirse, desde la condición de ciudadanos de Estados ya constituidos que, al mismo tiempo, actúan como constituyentes de la comunidad emergente. División de la soberanía en el *origen* de la comunidad que quiere constituirse, que Habermas la funda en la distinción entre soberanía estatal y soberanía popular,⁴² y en la posibilidad del ejercicio de la soberanía popular más allá el ámbito estatal, o, en sus palabras, en la constitución de una nueva comunidad política sin que por ello se disuelvan los pueblos de los Estados que contribuyen a formarla. Posibilidad derivada de la otra innovación de la constitucionalización de la UE: la primacía del derecho supranacional frente al derecho nacional de los monopolistas del poder, conforme la cual:

Los Estados nacionales, en cuanto Estados democráticos de derecho, no sólo son actores en el largo camino histórico hacia la civilización del núcleo de poder de la dominación política, sino que también son conquistas *duraderas* y figuras vivas de una “justicia existente” (Hegel). Por ello los ciudadanos de la Unión pueden tener un interés justificado en que el propio Estado nacional *sigua* desempeñando, también en el papel de Estado miembro, el papel acreditado de un *garante del derecho y de la libertad*. Los Estados nacionales son más que la sola encarnación de culturas nacionales dignas de ser protegidas; *avalan* un nivel de justicia y libertad que los ciudadanos quieren, con razón, saber mantenido (Habermas, 2011, p. 67ss).

⁴² Habermas le atribuye tres componentes: comunitarización democrática de personas libres e iguales, organización de capacidades colectivas de acción, y como medio, la integración de una solidaridad ciudadana entre personas desconocidas.

Ello diferencia a federalistas tradicionales y modernos de quienes sugieren construcciones distintas de *entidades políticas supranacionales fundadas en la democracia transnacional* para dar a los problemas europeos soluciones distintas a las que pretende dar actualmente el *antidemocrático federalismo ejecutivo posmoderno intergubernamental*.

En fin, de la revisión histórica de los problemas a los que se enfrentaron los actores de la construcción de la UE durante la específica crisis europea, inducida por la combinación de la GR y de la situación institucional relativamente desfavorable para enfrentarla; de la consideración de las respuestas que articularon mediante modificaciones normativas y decisiones fundadas en interpretaciones flexibles del conjunto normativo e institucional europeo e internacional; y de la exposición y consideración de posiciones relevantes en el debate europeo sobre la juridificación europea, podemos concluir que, sea cual fuere el futuro de la constitucionalización europea, la GR expuso sus insuficiencias y los defectos de la UE e impulsó otra vez su profundización y corrección institucional más allá de la vigencia del TdeL, poco antes de su segunda zambullida en el ciclo retroalimentado de las deudas privada y pública, ahora relativamente desactivado.

Sobre el porvenir, perogrulladamente inconcluso, podemos arriesgar que el proceso de constitucionalización europeo continuará, pero que no parece que el *federalismo ejecutivo postmoderno intergubernamental* ceda en el futuro próximo la conducción de la gestión de crisis, a pesar de las movilizaciones sociales, de los esfuerzos de transversalidad política para superar la crisis de los sistemas nacionales de partidos y reducir sus sesgos nacionalistas, y de los esfuerzos que de las mismas instituciones de la UE impulsan la democratización de la misma. Elementos que, en todo caso, contribuirán eventualmente a un mejor futuro europeo.

Bibliografía

- ALLEN, F., E. Carletti y S. Simonelli (2012), *Governance for the Eurozone: Integration or Desintegration?* Estados Unidos: FIC Press.
- BERTONCINI, Y. y A. Vitorino (2014), “Reforming Europe’s governance. For a more legitimate and effective federation of nation states”, *Studies & Reports* 105, París: Notre Europe.
- DE GRAUWE, P. (2012), “The European Central Bank: lender of last resort in the government bond markets?”, en Allen, F. *et al.* (2012).
- EIFFEL GROUP (2014), *For a Euro Community. A momentum can and must be given, and a new milestone reached. The time is now*, Bruselas: Bruegel.
- ENDERLEIN, H. *et al.* (2012), “Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe”, *Studies & Reports* 92, París: Notre Europe.
- EUROMEMO GROUP (2014) European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe, “The deepening divisions in Europe and the need for a radical alternative to EU policies”. *Euromemo 2014*, http://www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2014/index.html.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2011), *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (1944)*, Washington, DC: FMI.
- GLIENICKER GROUP (2013), “Towards a Euro Union. Without more integration, further crisis are looming”, Bruselas: Bruegel.
- HABERMAS, J. (2012), “La crisis de la Unión Europea a la luz de una constitucionalización del derecho internacional. Un ensayo sobre la constitución de Europa”, en Habermas, Jürgen (2012), *La constitución de Europa*, Madrid: Trotta.
- LEGRAIN, Ph. (2014), *How to finish the euro house*, London: Centre for European Reform.
- MANCHÓN C., Federico (1992), “La economía internacional durante los años ochenta y la Comunidad Económica Europea”, en Estay R., J. y H. Sotomayor (c), *América Latina y México ante la Unión Europea de 1992*, México: BUAP, IIEc.UNAM, UAM.X y Fundación F. Ebert.

- _____ (1995), “Globalización, regionalización y comportamiento financiero”, en Calva, J. L., J. Rivera y J. Preciado (c) (1995), *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*, México DF: PEDEI.BUAP, CUCS.UdeG y Juan Pablos Editor.
- _____ (2014), “El impacto de la Gran Recesión en las gobernanzas de la economía mundial y de la Unión Europea”, en Novelo U, F. (ed.), *Instituciones y Desarrollo*, México: UAM.X, DPE.
- _____ (2015), “Avatares de la política monetaria en la Unión Europea”, en prensa.
- MENGHI, M. (2014), *What political and institutional evolutions for the EU and the EMU?*, París: Notre Europe.
- MOLDENHAUER, N. (2013), “System analysis of the banking systems of the USA and the EU”, *Journal of US-China Public Administration*, Vol. 10, N° 10.
- PISANI-FERRY, J. (2012), *El despertar de los demonios. La crisis del euro y cómo salir de ella*, España: Antoni Bosch Editor S.A.
- POLYCHRONIOU, C.J. (2012), *Neo-hooverian policies threaten to turn Europe into an economic wasteland*, PN 2012/1, NY: Levy Economic Institute.
- PORTA, F. et al. (2012), *Integración económica*, Argentina: U. Nacional de Quilmes y Ediciones CCC.
- SCHOENMAKER, D. (2011), “The financial trilema”, *Economics Letters* 111 (2011), Elsevier B. V., http://personal.vu.nl/d.schoenmaker/Financial_Trilemma.pdf.
- _____ (2014), *Macroprudentialism*, London: CERP Press.
- UNIÓN EUROPEA (2012), *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea 26.10.2012, 2012/C 326/01.
- UNIÓN EUROPEA, Comisión (2012), *A Blueprint for a deep and genuine EMU - Launching a European Debate*.
- UNIÓN EUROPEA, Parlamento Europeo (2015), varias fichas técnicas sobre la Unión Europea.
- VAN Rompuy, H. et al. (2012), *Toward a Genuine Economic and Monetary Union*, Consejo Europeo.

Siglas

BCE	Banco Central Europeo
CI	Comunidad internacional
COMISIÓN	Comisión Europea de la UE
CONSEJO	Consejo de ministros de la UE
CONSEJO EUROPEO	Jefes de Estado y de Gobierno y el Presidente de la Comisión
EA	Euroárea
ECOFIN	Configuración de ministros de economía y finanzas del Consejo
EUROGRUPO	Jefes de Estado y de Gobierno de la EA
FEEF	Facilidad Europea de Estabilidad Financiera
FURB	Fondo Único de Resolución Bancaria
GE	Grupo Eiffel
GG	Grupo Glienicker
GPS	Grupo Padoa Schioppa
GR	Gran Recesión
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
MEEF	Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera
MU	Mercado Único
MUR	Mecanismo Único de Resolución
MUS	Mecanismo Único de Supervisión
PDUEMPYA	Plan Director para una Unión Económica y Monetaria Profunda y Auténtica
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PUI	Prestamista de última instancia
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
Tdel	Tratado de Lisboa
Tdem	Tratado de Maastricht
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la UE
TUE	Tratado de la UE
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria

Las musas de Taylor, Fayol y Mayo. Un desencuentro histórico con la naturaleza¹

Alejandro Espinosa Yáñez^{2*}

*No, aire,
No te vendas,
que no te canalicen,
que no te entuben,
que no te encajen,
ni te compriman,
que no te hagan tabletas,
que no te metan en una botella...*

PABLO NERUDA

Introducción

El antropocentrismo se expresa de múltiples formas: la preeminencia de las ideas religiosas, la negligencia frente a la naturaleza, el argumento dominante durante siglos de que el Sol giraba alrededor de la

¹ El título de este trabajo se inspira en el libro de José Sarukhán, *Las musas de Darwin*. Una versión preliminar se presentó en el XXVIII Congreso de Investigación del Departamento de Producción Económica de la UAM unidad Xochimilco (DPE/UAM-X).

² Profesor investigador adscrito al Área de Análisis y Gestión Socioeconómica de las Organizaciones, del DPE/UAM-X. Dirección electrónica: aley@correo.xoc.uam.mx . Miembro del SNI.

Tierra, la distancia y distinción construida del hombre frente al conjunto de la vida biológica, entre otras. El dominio y destrucción de la naturaleza como una forma de demostrar superioridad, la no pertenencia a la naturaleza, como alienación incorporada en oraciones cotidianas, porque al fin y al cabo, el hombre es a imagen y semejanza de Dios —empero, “Si Dios hizo al hombre a su imagen y semejanza, ¿se imagina la clase de ficha que es Dios?”, inquiera Rosa Beltrán en *El cuerpo expuesto*— continúan la saga de esta historia.³ En palabras de Barrera Mejía, el antropocentrismo tiene larga data, más allá de la historia con el capitalismo: “El antropocentrismo y fijismo han sido componentes simbólico-ideológicos de formas de organización sociales de antaño, como las culturas griega o romana. El primero, definiendo como base ideológica y pragmática que la especie humana es el centro y fin absoluto de la naturaleza. El segundo, se basa en la idea errónea judeocristiana de la estabilidad y permanencia de los sistemas naturales y constituye una de las principales barreras epistémicas para la percepción de los diversos problemas ambientales” (Barrera, 2013).⁴ Por su parte, ubicándose en esta discusión, Gascón y Cepeda señalan: “Gran parte de los atributos que se consideraban antes como definitorios de lo humano se atribuyen también hoy a otras especies animales, tal es el caso de la cultura, de la razón, del lenguaje, de la

³ Beltrán no alude solamente a lo físico, en ningún momento. En otro contexto, frente a este argumento se erigen preguntas específicas en torno a dónde está la imagen de Dios, interrogante formulado por San Agustín, a lo que responde él mismo que en la mente, en el entendimiento.

⁴ A este respecto, bien vale recordar la reflexión crítica frente al argumento de la inmutabilidad en la naturaleza, de F. Engels en la *Dialéctica de la naturaleza*, en sus primeras páginas: “Cualquiera que fuese el modo de cómo habría surgido, la naturaleza, una vez formada, permanecía durante todo el tiempo de su existencia, tal y como era”, es decir la idea de la “absoluta inmutabilidad de la naturaleza”. Luis Villoro se introduce en esta discusión: “Antes del Renacimiento el cosmos y la sociedad humana se presentaban bajo la figura de un orden finito, en donde cada cosa tenía su sitio determinado según relaciones claramente fijadas en referencia a un centro” (Villoro, 2013, p. 17). Y esto valía para la naturaleza y la sociedad, es decir, una postura refractaria al cambio. El Renacimiento generará una crítica a esta visión monocéntrica, que es descrita por Giordano Bruno como un mundo “infinito, sin centro ni periferia” (Villoro, 2013, p. 23). La osadía de Bruno lo condujo a la hoguera, bajo la acusación de herejía en manos de la Inquisición, demostrando ésta su finitud.

fabricación de herramientas y... del trabajo. Cada vez se levantan más voces que llaman a establecer una nueva relación del hombre con el resto de la naturaleza y con el cosmos. Necesitamos transitar por el nuevo milenio con un pensamiento integrador, evolutivo, no antropocéntrico, que permita la revisión de nuestra concepción del hombre y nos lleve a asumir, conscientemente, la corresponsabilidad de nuestra actuación” (2010, p. 251).

Más allá de los polos de discusión que pueden abrirse, por ejemplo frente al argumento de la presencia de la cultura en el reino animal, es una posición que invoca la necesidad de revisar críticamente la relación del hombre con “el resto de la naturaleza”, es decir, situando al hombre dentro de ésta. Así, centrando nuestro interés, retomamos a Antón, coincidiendo: “El problema del deterioro y degradación del medio ambiente como consecuencia de los procesos de explotación de los recursos naturales y de la producción y el consumo asociados a los actuales modelos de desarrollo socio-económico ha llegado a un punto crucial en el que se evidencia que estos modelos, basados en la noción de que la Naturaleza y la Sociedad son entidades separadas e incluso antagónicas y de que la primera está subordinada a la segunda, es decir, a las necesidades y deseos de la especie humana, como sostenedora material y proveedora inagotable de recursos, no pueden continuar...” (Antón, 2008).

Conjugación de centralidad, evolución del conocimiento y dogmatismo e ignorancia: “La historia de las relaciones del hombre con la naturaleza es inseparable de la historia de su propio desarrollo. Sin embargo, sólo recientemente éste ha tomado conciencia de que los recursos naturales del planeta donde vivimos son finitos y que muchos de ellos, como el agua, el aire y el suelo son indispensables para mantener la vida en la Tierra” (Castillejos, 2001, p. 187).⁵ Siguiendo esta

⁵ Es de tal magnitud el problema del deterioro ambiental que José Sarukhán Kermez, ex rector de la UNAM y coordinador de la Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad (Conabio), planteó que “ya existe suficiente conocimiento científico”, lo que falta es “mover a la humanidad con urgencia”, dado que el tiempo se agota. En un auditorio colmado de población estructuralmente religiosa (el Centro Universitario Cultural, fundado por dominicos), señaló que el hombre no es producto de la “acción divina”; esta incorporación es

línea de discusión, Lezama (2004) pone de relieve la “disociación” entre la magnitud del daño ambiental y la conciencia pública. Aparte de los límites del conocimiento científico —“El efecto directo de los contaminantes de origen urbano e industrial sobre las comunidades naturales es difícil de evaluar en la mayoría de los casos” (Orozco y Vázquez, 2013, p. 58)⁶—, destaca también la disociación, repensando a Lezama, manifiesta en que “La preocupación por la conservación de la naturaleza es un fenómeno nuevo en la sociedad mexicana” (Orozco y Vázquez, 2013, p. 85), de reciente incorporación y débilmente atendido, subrayamos.

“La problemática ambiental —la contaminación y degradación del medio, la crisis de recursos naturales, de energéticos y de alimentos— ha aparecido en los últimos decenios del siglo xx como una crisis de civilización, cuestionando la racionalidad económica y tecnológica dominantes” (Leff, 1994, p. 68). En esta misma línea analítica, nos sacuden Gilly y Roux, al citar (lo hacemos en extenso):

Este proceso de destrucción de la naturaleza vive una aceleración descontrolada, como revela un estudio reciente sobre la extinción de especies animales operada en el planeta en los últimos 35 años (*Living Report 2006*, WWF/Zoological Society of London/Global Footprint

necesaria para construir el equilibrio ecológico para sobrevivir, lo que obliga distanciarse del antropocentrismo, reconocerse como una especie biológica más y cambiar nuestro modelo de consumo, al presentar la encíclica *Laudato Si* (*La Jornada*, 27 de agosto 2015, p. 37).

⁶ En 1992 —que en la historia corta alude a algo reciente, desde el tiempo en que estamos situados—, Womack, Jones y Roos contribuían en la discusión internacional con su trabajo *La máquina que cambió el mundo*. Dados los efectos de la expansión de la industria automotriz y sus repercusiones, al constituirse “en la mercancía *Ser* del capitalismo” (Juárez, Lara y Bueno, 2005, p. 12), el auto reafirmó su ubicación plena como un producto urbano, modificando la estructura de las ciudades, subordinando su traza al automóvil —más allá de Venecia—, con una afectación policéntrica: “... si se confirman las peores predicciones sobre el efecto invernadero, puede ser que se necesiten avances más llamativos en la tecnología de los vehículos de motor. Tales predicciones se refieren a los efectos potenciales de los crecientes dióxido de carbono (procedente, en parte, de los vehículos de motor), metano y clorofluorcarbonados (procedentes, en parte, de los acondicionadores de aire). Estas emisiones pueden elevar las temperaturas dramáticamente y alterar el clima global, si se permite que continúen produciéndose” (Womack, Jones y Ross, 1992, p. 117).

Network). Entre 1970 y 2005, precisa el informe, las especies terrestres descendieron 25 por ciento, la vida marina 28 por ciento y las especies de agua dulce 29 por ciento. Se trata de un descenso ‘sin precedente en términos de la historia humana’, alertó Jonathan Loh, editor del informe, en entrevista con el diario británico *The Independent* (16 de mayo de 2008): ‘tendríamos que remitirnos a la extinción de los dinosaurios para ver un descenso tan rápido como éste. En términos de vida humana el cambio puede parecer lento, pero en términos de la historia del mundo es acelerado: la tasa actual de extinción es 10 mil veces más rápida que la registrada históricamente como normal (Gilly y Roux, 2008).

En un sentido similar se inscribe el planteo de Bartra:

El agrocidio manifiesto en el desfondamiento poblacional de las comunidades rústicas, es tan grave como el ecocidio evidenciado en la pérdida de recursos naturales. La erosión que ejerce la lógica lucrativa del sistema —en un caso sobre la sociedad y en el otro sobre la naturaleza— destruye sistemas de reproducción complejos y más o menos estables enfilándonos hacia una crisis socioecológica de grandes proporciones. Y la combinación de estas tensiones con el progresivo agotamiento del petróleo y con una colosal crisis económica, nos coloca en una encrucijada civilizatoria inédita por cuanto la debacle es sistémica y global como ninguna otra (Bartra, 2009, p. 25).

En esta circunstancia nos encontramos en el presente. Tan sólo en poco más de sesenta años —considerando información base de los años cincuenta— nuestro consumo de productos industrializados se manifestó en el paso de 5% de basura no biodegradable, a casi 50% de productos no biodegradables (cf. Castillo, 2005, p. 158).⁷ Pensemos

⁷ Llegar a esta situación es el producto de múltiples cambios sociales, de un ensamble histórico en el que las modificaciones en la estructura familiar jugaron un papel central. Braverman, de manera amplia, registra esta mutación: “... durante los últimos cien años el capital industrial se abrió paso entre granja y mantenimiento de casa y se apropió de todas las funciones de ambos, extendiendo en esta manera la forma-mercancía a la comida y sus formas semi-preparadas o incluso totalmente preparadas. Por ejemplo, casi toda la mantequilla era producida en granjas

este problema a partir de Feuerbach, de que el hombre es lo que come, y desecha, agregamos. No hay generación espontánea. Lo que somos ahora, en dónde estamos, es el producto de una historia larga, que en los últimos siglos pone de relieve el peso de la subsunción real de lo social al capital: en el proceso de trabajo en las fábricas, en el uso capitalista de la maquinaria, de las tecnologías, siguiendo a R. Panzieri, en los usos sociales de la ciencia y en la lucha por la nominación de las cosas, aparte del significativo cambio en los modos de vida, en lo cotidiano. En este orden de ideas, la forma misma en que conceptualizamos los problemas es la expresión de un nuevo género de presidio teórico (el “cinturón de seguridad ideológica”, en palabras de Iván Illich, 2015, p. 355). Auxiliémonos de Ackoff:

Una vez Einstein escribió: “Si no cambiamos nuestra forma de pensar, no seremos capaces de resolver los problemas que creamos por nuestros actuales modos de pensar”. Me he encontrado con muy pocos profesores universitarios de las escuelas de administración que no estén de acuerdo con esta afirmación. Pero muy pocos de ellos saben cuál es nuestro actual modo de pensar, cómo y por qué ha generado problemas y cuál es la importancia de esa declaración para la administración (Ackoff, 2007, p. 19).⁸

en 1879; para 1899 esto se había reducido por abajo de tres cuartos, y para 1939 un poco más de un quinto de la mantequilla estaba siendo hecha en granjas ... durante el mismo periodo, la producción per cápita de verduras enlatadas se multiplicó cinco veces y las frutas enlatadas doce veces. Lo mismo que con la comida sucedió con la ropa, productos del hogar y de mantenimiento de la casa: el radio de la producción de mercancías se extendió rápidamente” (Braverman, 1987, p. 316), esto es, el proceso de invasión de la casa por el capital, y de romper la simbiosis productor-consumidor, como correlato del despojo de las condiciones objetivas que daban autonomía a franjas sociales, esto es, de la subsunción real del trabajo al capital. Implicaciones modernas, varias: “Con el tiempo, no sólo las necesidades materiales y de servicio sino incluso los marcos emocionales de la vida son canalizados al través del mercado” (Braverman, 1987, p. 318), dado que “Lo que importa llamar la atención es que la mayoría de los productos que nos permitirían resolver unas y otras necesidades asumen la forma de mercancías, es decir, productos destinados al intercambio en el mercado” (Osorio, 2012, p. 19).

⁸ Emparentado al argumento de Einstein, a partir de la realidad de Norteamérica, Mayo señala: “El problema consiste, más bien, en no haber sido capaces de plantear con suficiente claridad los problemas que reclaman más urgentemente una solución” (Mayo, 1972, p. 161),

Pero las ideas en general y el conocimiento científico en particular (“la forma de pensar”) se sostienen en bases materiales y condiciones históricas específicas, que influyeron en las anteojeras analíticas, preguntas y soluciones que los pioneros de la Administración formularon, en este caso bajo la impronta de A. Smith (y su meticulosa elaboración sobre la extrema división del trabajo, pensando en el desafío de incrementar la productividad, lo que se ejemplifica con el proceso de producción de alfileres), Babbage, David Ricardo y Malthus, estos dos autores articulados en el punto de encuentro de la necesidad de disminuir la población para aligerar la correlación de que al incremento de la población le corresponde la escasez de alimentos, sin soslayar que “la preocupación que animaba a estos autores no era la de preservar los recursos naturales, sino la presión social sobre la distribución de la riqueza, en general, y de los alimentos en particular y la rentabilidad del capital” (Naina, 2005, p. 39), en tanto Babbage “... fue probablemente el más directo antecesor de Taylor, el cual debe haber estado familiarizado con el trabajo de Babbage, a pesar de que nunca se refirió a él”, indica Braverman.⁹

Después de esta breve entrada, aproximémonos a la rendija analítica en que nos situamos para atender al modo de pensar en y desde la Administración, y así apuntar algunas ideas sobre los desencuentros entre la Administración y la Naturaleza.

siguiendo al mismo tiempo la discusión de Brooks Adams “de que ‘la complejidad de los problemas administrativos planteados por la moderna civilización industrial’ estaba ‘fuera del alcance’ de los administradores de su época” (Mayo, 1972, pp. 160-161).

⁹ “El principio de Babbage es fundamental para la evolución de la división del trabajo en la sociedad capitalista. Da expresión no al aspecto técnico de la división del trabajo sino a su aspecto social. En la misma medida en que el proceso de trabajo puede ser disociado, puede ser separado en elementos, algunos de los cuales son más simples que otros y cada uno es más simple que el conjunto. Traducido a términos de mercado, esto significa que la fuerza de trabajo capaz de ejecutar el proceso puede ser comprada más barata en forma de elementos disociados que como capacidad integrada en un obrero en singular. Aplicado primero a los productos manuales y luego a los mecánicos, el principio de Babbage eventualmente se convierte en la fuerza subyacente que gobierna todas las formas de trabajo en la sociedad capitalista, no importa en qué ambiente o a qué nivel jerárquico se encuentren colocadas” (Braverman, 1987, p. 103).

Las musas. De Taylor a Mayo

¿En qué fuentes se inspiraron los pioneros del pensamiento administrativo? ¿Qué leían como parte de su quehacer profesional, así como en los “tiempos muertos”, si los tenían? ¿Qué impacto tuvo la discusión científica del siglo XIX, que sacudió literalmente al mundo (las obras de Darwin y de Marx, entre otras), lo mismo que los efectos ya visibles de la acción del hombre sobre la naturaleza, la mano visible de la degradación planetaria? Son preguntas que nos guían en esta exposición, aunque las respuestas son el inicio de un camino largo. Para avanzar en este objetivo se realizó una revisión documental de los principales textos de los pioneros del pensamiento administrativo, intencionalmente dirigida a buscar el soporte con las condiciones históricas de su tiempo, por un lado; de atender cualquier indicio sobre los daños de las actividades del trabajo sobre la naturaleza bajo la coordinación capitalista, por otro, así como rastrear las posibles fuentes teóricas y/o culturales en las que se basaron.

Lo que se expone en este trabajo son los resultados de esta indagación, así como las decisiones y tensiones que encontramos en los autores clave para pensar el proceso administrativo, la productividad, lo disciplinario, los atributos centrales de la fuerza operaria y la estandarización, entre otros, que en algunos casos dejan ver el peso de lo histórico sobre nuestros autores —con las prioridades hegemónicas desde el capital y una parte sustantiva de la discusión científica que le corresponde, pasando por las conveniencias sociales dominantes—, constelación compleja que en parte desvía, en otra opaca, la mirada analítica sobre los efectos de las actividades del trabajo en la naturaleza.

En la “Introducción” a los *Principios de la Administración Científica*, Taylor cita el mensaje de T. Roosevelt (por cierto un naturalista), presidente de los Estados Unidos de América en esos años que inauguran el siglo XX: “La conservación de nuestros recursos nacionales no es sino el paso previo al problema más general del rendimiento nacional”. Bajo este argumento, Taylor señala que:

...hasta ahora, sólo hemos apreciado vagamente la importancia de este “problema más general de aumentar nuestra producción nacional”... Nos es dable ver nuestros bosques devastados, nuestras fuerzas hidráulicas malgastadas, nuestras tierras arrasadas por el mar en las inundaciones; el agotamiento de nuestros yacimientos de carbón y de hierro se halla próximo. Pero nuestro gran derroche de esfuerzo humano, que ocurre diariamente por incompetencia, mala dirección o incapacidad, al cual Roosevelt considera como una ‘pérdida de rendimiento nacional’ es menos visible, menos tangible y sólo vagamente apreciado” (Taylor, 1994, p. 129).¹⁰

Alude a la devastación, pero no la constituye en materia de reflexión así fuera de manera secundaria. La definición de Taylor, de lo que será su tarea, no deja lugar a dudas: lo principal es dirigir su energía a la atención del “derroche de esfuerzo humano”.¹¹ Revisando su trabajo, destaca la ausencia de referencias formales, aunque la impronta de Babbage y Adam Smith salta a la vista.

F. B. Gilbreth, por su parte, encamina su atención en el mismo sentido de Taylor, lo que se expresa nítidamente en el subtítulo de *Motion Study: A Method for Increasing the Efficiency of the Workman*. Estandarizar los oficios es la palabra más importante hoy día, escribe Gilbreth en el Prefacio, proponiéndose al igual que Taylor las tareas que podían

¹⁰ “[...] las ideas de Taylor no pueden ser consideradas como una teoría de la organización; por su condición de ingeniero fue obsesionado por la eficiencia y la medición del desempeño individual con el postulado de que la mejor forma de organización es la que permite medir el esfuerzo individual” (cf. Rivas en Polo, 2012, p. 57).

¹¹ Calderón, Magallón y Núñez subrayan la preocupación de Taylor por el ambiente (apartado “Aspectos ecológicos”), cuando alude a la desaparición de los bosques, el desperdicio de las fuerzas hidráulicas, etc. (2010, p. 41). Empero, se trata de una enunciación que no se materializa en la obra general de Taylor (ni, en justicia, de los otros precursores de la Administración como disciplina), por lo que vale destacar la ausencia en Taylor del nexo entre las actividades humanas (en general la intervención del hombre sobre la naturaleza, como exterioridad, y en particular el peso de las actividades industriales, del capital) y el deterioro ambiental, como si se tratara de dos instancias que no se tocan en ningún punto, compartimentalizadas, operación que desdibuja la historia del hombre, el medio y el objeto del trabajo.

lograr, con una postura positivista de la historia (1911, antes de los días que sacudieron al mundo —*dixit* John Reed) y en el contexto del estallamiento de la Primera Guerra Mundial). El resto de las páginas son una descripción detallada, minuciosa, del descubrimiento y clasificación de las mejores prácticas en el trabajo (de la mejor forma de hacer las cosas —*one best way*— de Taylor), la deducción de las leyes para alcanzarlas (la confrontación frente al sujeto que posee el conocimiento empírico para dar paso, no sin accidentes, a la administración científica) y la aplicación de las leyes para estandarizar la práctica, con el propósito de aumentar la producción o disminuir la hora de trabajo, o ambas cosas (lo que en palabras de Taylor implicaba que todos ganaban —sometimiento corporal, máxima prosperidad). Frente a la exigencia de aumentar la eficiencia del trabajo humano, la naturaleza no está presente en la escena gilbrethiana.

H. Fayol partirá de la base de que “no existe una doctrina *administrativa consagrada*”, por lo que es necesario “formular lo más rápidamente posible una doctrina administrativa” (Fayol, 1994, p. 21), que a su vez se apoyaba en la evidencia de que quienes dirigían los negocios eran ingenieros. Aun cuando señala la crítica a Taylor de la negación del principio de unidad de mando, hay un espectro amplio de encuentros. Como en el caso de Taylor, la definición de Fayol no abre lugar a la duda: la tarea central la dirige a la formulación de una “doctrina administrativa”, pues aun cuando de manera pálida señala Fayol que es muy importante, junto con otras cosas, la enseñanza de la historia natural, lo hace en la crítica al peso de las matemáticas en la formación de los ingenieros. Como en el caso de F. Taylor, la búsqueda de fuentes o de alusiones sobre la afectación de la naturaleza fue una tarea estéril, en el sentido de que no se encuentran en la muy importante obra de Fayol, lo que permite sostener el bajo relieve de la naturaleza en las preocupaciones del ingeniero galo.

Así como Taylor alude al presidente Roosevelt, E. Mayo alude al en ese tiempo ya ex presidente Hoover, señalando que la palabra clave es “confianza” —recordemos que para Gilbreth la palabra más importante es estandarizar. Asunto desatendido en los pioneros de la administración. Mayo, en su crítica a los ingenieros, traza una línea clara de

diferencia: “Al acelerarse el ritmo del desarrollo industrial, y cuando el hombre de ciencia y el ingeniero —lógicos ambos— se adueñaron de los procedimientos industriales, se alejó indefinidamente la posibilidad de comprender al obrero” (Mayo, 1972, p. 165).

Desde otro ángulo señaló: “Las democracias han logrado un alto nivel de competencia técnica y poseen orgullo frente a los logros de la ‘Ciencia.’ Sin embargo, la física, la química, la biología, son inconscientes del papel que han desempeñado en la destrucción de la sociedad. Si nuestras habilidades sociales hubieran avanzado con nuestras habilidades técnicas, no habría ocurrido otra guerra europea” (Mayo, 1945, p. 150). Esta afirmación, que no considera la competencia y destrucción en el capitalismo como parte de su esencia (en la concreción del capital en su dimensión de empresa, ésta es ciega, indica Hobsbawm), se hace en el contexto inmediato de la posguerra —dos bombas atómicas mediante, y muy próxima la experiencia del napalm en el sudeste asiático, hecho este último que no vivió E. Mayo—, aunque el rasero crítico también se aprecia en el argumento de que en el siglo XIX los avances de la ciencia y la industria se concretaron en el fin de la identidad del individuo con el grupo y de la insatisfacción con el trabajo. No obstante la agudeza en los planteos de Mayo, la relación de la actividad humana trabajo y su correlato en afectación de la naturaleza —incluyendo al propio hombre—, es decir, cómo desde las ciencias sociales, en su materialización, se ha contribuido en la degradación de la naturaleza y del hombre (el “agrocidio” y el “ecocidio” a que se refiere Bartra), no ocupa un lugar central en su *corpus* teórico, empero es un puente para una reflexión más amplia.

Vale traer a la reflexión el apunte de Bagú, al retomar el sentido crítico hacia el pensamiento dominante en la Administración (Taylor, Gilbreth, Ford y Fayol): “Hay, en efecto, en esa corriente de pensamiento... una suerte de ceguera de lo social, de daltonismo histórico que ante un estudioso tan responsable como este profesor de Harvard no puede pasar inadvertida”, lo que se tradujo en la renovación del “instrumental de observación e interpretación de los procesos sociales” (Bagú, en Mayo, 1972, p. 14) Por ejemplo, “el cambio se ha producido en la clase de vigilancia”, que genera menos visibilidad, aunque como bien apunta Mayo, como producto del diseño de investigación

por él aplicado, a las trabajadoras “se las vigila de mucho más cerca que en cualquier época anterior” (Mayo, 1972, p. 84) o el reconocimiento de edificar un nuevo empresario, que encare al trabajador no como máquina sino como entidad humana, aunque la solución no pasa por la conformación de élites, dice Bagú.

El conjunto de las definiciones apuntadas dejan ver el peso de la delimitación, de la división de tareas —antes con Durkheim y sus elaboraciones en torno a la división del trabajo social—, de la subordinación de distintas esferas de lo social a los requerimientos relacionados con la productividad —la subordinación de la ciencia al capital, indican Gilly y Roux, como un problema presente, o los “sirvientes del poder”, guiados por la orientación e interés del capital, como los catalogan Ibarra y Montaña (1986);¹²— y en lo concerniente a la producción de conocimiento, para nada asunto menor, el relieve de lo

¹² En la misma tesitura el planteo de Barba: “...la administración se perfiló como una disciplina específica del capital y el administrador profesional con conocimientos técnicos y científicos que salvaguarda los intereses de aquellos” (Barba, 2010, p. 27). ¡Qué mejor que ubicarse en los lugares clave para la toma de decisiones, para la construcción de iniciativas! No es ajena a esto la aportación de Tirado, al estudiar el perfil del Consejo Coordinador Empresarial, el órgano cupular del sector privado en México: “Por la especialidad de los estudios profesionales realizados, se encuentra diversidad y un predominio de los méritos en administración y finanzas sobre los técnicos especialistas en cuestiones relativas a la producción (ingenieros químicos) y la tendencia parece apuntar a un reforzamiento de esto, pues los 5 últimos dirigentes han sido especialistas en administración y finanzas o, como se verá, han hecho estudios de posgrado en ese campo. Esto está en plena consonancia con el apunte de Camp en el sentido de que históricamente los empresarios mexicanos tendieron a tener primero formación de abogados, luego de ingenieros y más tarde de administradores de empresas y contadores” (Tirado, 1992). Cf. Calderón, Magallón y Núñez, su apunte sobre la expansión geométrica de la matrícula: “las carreras y posgrados en administración son los de mayor demanda” (2010, pp. 32-33). En otra aproximación, que nos permite redondear este proceso, vale reflexionar que “la sociología industrial y la escuela de las relaciones humanas surgen como respuesta a la demanda social generada por los ingenieros. Dicha demanda buscaba soluciones a los problemas creados por la concentración de la producción en grandes fábricas, por la creciente mecanización del trabajo y, sobre todo, por la llamada ‘crisis de control’ de la fuerza de trabajo... En esos años se diseñaron formas de enfrentar la conflictualidad laboral, de lograr la disciplina industrial de la gran masa de obreros inmigrantes, de adaptarlos al *american way of life*. La Organización Científica del Trabajo buscó recuperar el control gerencial del proceso de trabajo y aumentar el rendimiento laboral” (Abramo y Monterio, 2003, p. 69). El papel de

unidimensional y del análisis.¹³ Traigamos a esta discusión el argumento de Lewis: “En el siglo XIX, cuando las ciencias sociales todavía estaban en su infancia, el trabajo de registrar los efectos del proceso de la industrialización y la urbanización sobre la vida personal y familiar quedó a cargo de novelistas, dramaturgos, periodistas y reformadores sociales”.¹⁴ Esto lo planteaba O. Lewis en las páginas iniciales de *Los hijos de Sánchez*, dejando ver que no ocupaban un lugar en la frontera de los problemas ni en la construcción histórica de lo pertinente, en términos hegemónicos, los efectos de la industrialización, la destrucción de los mundos y modos de vida que exhaustivamente planteara H. Braverman en su estudio sobre el capitalismo y la degradación del trabajo en el siglo XX. Si es cierto que los hombres se proponen las tareas que pueden alcanzar, parafraseando a Marx, el discurso hegemónico en la Economía y la Administración, en su conjunto en las ciencias sociales, se planteó preguntas y problemas que disminuyeron o ignoraron de plano la relación del hombre con la naturaleza: “En su medio ambiente capitalista la tecnología no es y no puede ser un instrumento de liberación o de emancipación; con sus sistemas de formación (y de orientación profesional) ella contribuye, por el contrario, a etiquetar y a distribuir las formas de inteligencia socialmente

los administradores (la Administración) en todo este proceso, producto de condiciones materiales y subjetivas específicas, es central.

¹³ “Hemos progresado admirablemente en lo concerniente a la investigación científica y a la formación de hombres de ciencia; pero hemos fracasado por completo en cuanto a promover un desarrollo educativo equivalente, enderezado a descubrir y formar administradores de capacidad excepcional”, señalará Mayo (1972, p. 160). En un sentido similar, igual de sugerente, destaca el argumento de Ackoff, al polemizar “Sobre la Supuesta Educación en las Escuelas de Administración”: “las escuelas de administración enseñan sobre el desempeño de cada parte de una organización como si fuera autónoma y tuviera efectos independientes sobre la organización en su conjunto” (Ackoff, 2007, p. 20). El argumento del ensamble con las mejores piezas de distintos modelos de auto, que acabaría siendo, si fuera posible, un Frankenstein vehicular, es implacable.

¹⁴ Un argumento emparentado se encuentra en Piketty (2014): “el asunto de la distribución de la riqueza es demasiado importante para dejarlo sólo en manos de los economistas, los sociólogos, los historiadores y demás filósofos”, de allí la necesaria inclusión, por ejemplo, de la novela (Balzac, Dickens, Víctor Hugo) o de la pintura, agregamos nosotros.

aceptables y socialmente aceptadas” (Jean-Marie Vincent, en Gilly y Roux, 2008).

Lo esbozado no es suficiente, sin duda, pero podemos afirmar que en los planteamientos pioneros sobre las organizaciones, desde la Administración y la Economía en general, el interés primario apunta al problema de la producción con control del espacio/tiempo (los tiempos y movimientos), o bien de la producción en un ambiente reivindicador de la dimensión humana, con control medianamente invisible, discreto, en lo disciplinario, pero no por ello menos eficaz. La obsesión del control en Taylor hace su entrada, lo mismo que la Escuela de las Relaciones Humanas. En ambos casos, el hombre es analizado en su relación con la organización, enfoques teóricos que se operacionizan en el piso de la fábrica, sin que ocupe la naturaleza un lugar en los planteos teóricos citados.

Vale señalar que así como en la Administración Científica del Trabajo el énfasis apunta más que a la explicación de la realidad a la intervención en ella (la aplicación práctica sobre lo reflexivo), en el caso de la Escuela de las Relaciones Humanas, más allá de sus diferencias, apunta en el mismo sentido. Respecto a la Escuela de las Relaciones Humanas, la cual toma distancia frente a la impronta del taylorismo manifiesta en la desafección al trabajo, el desgaste de lo rutinario, la mayor presencia de la solidaridad mecánica por sobre la orgánica, así como la emergencia de la anomia, se expresarán objetivos en torno a que la organización sea capaz de satisfacer las necesidades de sus integrantes. La Escuela de las Relaciones Humanas romperá parcialmente con el taylorismo, por un lado por los medios de aproximación para comprender el comportamiento de los trabajadores (destaca la vigilancia discreta), apoyada, por otro lado, en el desarrollo de una metodología propia; una visión del hombre con énfasis en los sentimientos y no como en el taylorismo la visión del hombre-máquina, por lo que el control no es visiblemente físico, lo que Ibarra tipifica como “sometimiento corporal” (cf. Ibarra, 1994), apoyándose en el planteo de Foucault (1980). Asimismo, es discontinua del taylorismo porque ubica el relieve del entorno para la organización, así como por la capacidad autorreguladora de la organización y por el énfasis

en la cooperación reduciendo el marco de vigilancia, de ahí el relieve de los grupos y la informalidad. Sin embargo, hay líneas de continuidad entre la administración científica y la Escuela de las Relaciones Humanas, al intentar ambas contribuir con sus propuestas en el feliz desempeño productivo de la organización. En este sentido se inscribe el señalamiento de Ibarra y Montaña, cuando ubican a ambas “como pertenecientes al eje productivo” (1986, p. XIV); asimismo, como plantea Lécuyer, Roethlisberger y Dickson heredan del taylorismo aspectos como la importancia de las pausas —que en Taylor se convierten en odiosas por su obsesión de convertir al hombre en un depósito que no tiene juicio e inteligencia, en un “buey”, como él mismo lo planteaba—, en fin, el relieve de la disciplina.

En visiones más críticas, Carey señalará que el principal experimento de la Escuela de las Relaciones Humanas (Hawthorne) reeditaré el neopositivismo experimental, lo que le lleva a afirmar “la nulidad científica de todo el movimiento de las relaciones humanas” (en Lécuyer, 1988, p. 423). En una mirada retrospectiva, este autor sostendrá que la Escuela de las Relaciones Humanas, y de manera similar la Administración Científica del Trabajo, se ubican en el campo de las ideologías, con niveles científicos de extensión limitada.¹⁵ Y agregamos de nuevo nosotros, excluyendo la naturaleza.

¹⁵ Un documento más, que atiza la polémica en el sentido descrito, es el de García, Mendoza y Zarazúa (2015), en el que se apunta: “El trabajo de Richard Gillespie, *Manufacturing Knowledge* (1991), constituye un referente imprescindible que demanda hacer una revisión profunda del conjunto de nuestras certezas e instalar una nueva duda metódica a nuestros saberes que apunte a la comprensión del proceso de construcción de los campos disciplinares. Su trabajo acerca de los experimentos de la Hawthorne, momento icónico en la formación de los administradores, reveló el carácter de artificio en el establecimiento de conclusiones, que sólo como parte de un trabajo de organización retórica presentaba resultados obtenidos de la investigación en el terreno y que al autor enmarca en la afirmación desafiante de que los resultados de la investigación no se encuentran, sino que se imputan” (2015, p. 62). Lo anterior, en nuestra relectura, de la aportación de Mayo, es que su relieve no se limita al experimento de Hawthorne (más allá de lo “icónico”), pues el plan de investigación de Mayo rebasaba estas fronteras, desde la amplia revisión bibliográfica, el trabajo de diseño experimental, hasta la inversión de tiempo intensa y extensa en la empresa Western General Electric Company de Chicago en miles de entrevistas.

De los paradigmas gerenciales (cf. Ibarra, 1994) atendidos resaltan un conjunto de formulaciones que en su territorialización se han constituido en formulaciones estratégicas: en el caso de la propuesta taylorista, la separación entre la concepción y la ejecución se ha traducido en prácticas organizacionales en que el sujeto trabajador está fuera, excluido, de la formulación de la estrategia empresarial: el trabajador está para laborar y obedecer, no para pensar la organización ni su propio puesto de trabajo. En el caso de la Escuela de las Relaciones Humanas, el peso de la informalidad se traducirá en prácticas que intentan hacer más soportable la jornada de trabajo reordenándola, pero sin disminuirla ni aligerarla. Así, observamos que los paradigmas gerenciales han producido estrategias de alcance medio, consistentemente con las también llamadas teorías de alcance medio: han contribuido en la construcción de un sentido común dentro de los centros laborales. La separación tajante entre concepción y ejecución, que reduce la conexión histórico-cultural entre el cerebro y la mano, es una caricatura grotesca de la fragmentación de la realidad, por ejemplo, extendiendo el argumento, de la escisión del hombre de la naturaleza.

A esta altura de la reflexión, sin anestesia podemos coincidir con una anotación de Yoshihara: “La ‘administración científica’ estudió el sistema de operación de la firma, en especial el sistema de producción. Con lo que el ‘enfoque de relaciones humanas’ trató fue con los problemas sociopsicológicos de los trabajadores y de los directores en las fábricas y oficinas. La escuela de ‘principios de administración’ ha estado ocupada principalmente con los problemas de estructura organizacional” (Yoshihara, 1988, p. 122). Como indica Mejía, en las posturas de los clásicos de la administración, refiriéndose a Taylor, Fayol, Gulick, Urwick, entre otros, se pone énfasis en que “la vía jerárquica era el único medio de coordinación” (Mejía, 1988). Los teóricos de la Administración y la Economía se complementan y articulan a partir del interés por la ganancia y la base necesaria para producir ésta, la dominación/expoliación, que implica el reticulado disciplinario, aparentemente inconexo, como señala De Gaulejac retomando a Foucault:

...conjunto de micro dispositivos que no aparecen como el producto de una concepción centralizada, de un sistema de dominación preestablecido, sino como un conjunto inconexo de tecnologías, de reglamentos, de procedimientos, de equipamientos y de discursos que emergen en un momento histórico dado. Aunque se concibieron en lugares distintos y sin que mediara concertación alguna, estos elementos son portadores de características comunes y de una concepción similar del orden social (De Gaulejac, 2006, p. 406).

“No tratan a la tierra como hermana sino como enemiga”¹⁶

En estos términos se dirigía, en un célebre documento, un jefe indio al entonces presidente de los Estados Unidos de América, en 1854. Las concepciones del mundo encontradas. El agua, la tierra, el viento, a la venta, por lo que “cualquier intento de abordar tales aspectos desde el marco conceptual de la economía estándar pasa necesariamente por valorarlos en dinero” (Ramos Gorostiza, 2005, p. 57), en la lógica de los invasores. No es una historia lineal la del desencuentro del hombre, en general, y en particular de la Economía y la Administración como disciplinas. Los avances industriales, la maquinización, el dominio de la naturaleza con una fuerza inusitada, reafirmaron con distintos alcances y modalidades las posturas antropocéntricas, lo cual no se desarticula de la expansión del capitalismo en el mundo con el resultado de los “condenados de la

¹⁶Y esto alude a la tierra, al viento, al agua. Sobre esta última, nos apoyamos en Guerrero: “(El agua no es un producto comercial como cualquier otro sino, más bien, una herencia que debe ser protegida, defendida y tratada como tal). Directiva 2000/EC del Parlamento Europeo y del Consejo para establecer un marco común de acción para la Comunidad sobre el tema de política del agua, Bruselas, 30 de junio 2000” (Cf. Guerrero, 2012, p. 127). Tijerina expresa en su argumento una corriente dentro de las ciencias económicas —no hegemónica—, en la que se “plantea que los retos de la nueva economía, por una parte, y las contradicciones expuestas, por la otra, remiten a la espiritualidad, como único medio eficaz para avanzar en la reducción permanente del sufrimiento humano en el mundo y en México, en un contexto en el que se reconocen las imperfecciones de los mercados, que no todos los bienes son mercancías ni todas las mercancías, privadas” (Tijerina, 2008, p. 13).

tierra” en África, los “subalternos silenciados” en Asia —siguiendo la reflexión de G. Spivak— o las “venas abiertas en América Latina”.

Las musas de Taylor —Smith y Babbage, el embrujo de la estandarización no como pesadilla sino como objetivo diurno— no veían a la naturaleza como un problema, sino como un medio y objeto de la actividad humana, para domeñarla. En este diálogo roto, dice muy poco el que la tierra es el lugar de encuentro en las culturas originarias de América del Norte, argumento indescifrable y romántico desde los ojos invasores, deviniendo el argumento logocéntrico¹⁷ de que se trata de algo propio del “buen salvaje”, pero sin repercusiones en las acciones de despojo de los otros.

Es en este contexto que se va apretando tuercas en la condición humana, como influencia de las musas en los pioneros del pensamiento de la Administración como disciplina, como racionalización, correlato de que “la administración nace directamente de las actividades comerciales e industriales de la segunda mitad del siglo XIX. En efecto, antes de ese periodo, la gestión moderna, como conjunto de principios y técnicas codificados es, según los historiadores de la administración, casi inexistente. En la industria naciente, el universo de la gestión está dominado por los ingenieros que escriben los primeros manuales de economía de las manufacturas, siguiendo el modelo de Babbage y Ure. Las consideraciones técnicas y económicas prevalecen ampliamente sobre los demás aspectos” (Chanlat, 2002, p. 30).¹⁸ Veblen lo planteaba con

¹⁷ “La modernidad se entiende fundamentalmente como dominio racional sobre la naturaleza y la sociedad. Lleva implícito, por lo tanto, el remplazo de las antiguas maneras de pensar por las creencias básicas que configuran el pensamiento moderno”, indica Villoro (2013, p. 125), como un devenir de la pérdida del centro. Empero, la exclusión y la nominación de expresiones que se apartan de la racionalidad occidental como residuales, es decir, como materialización del argumento logocéntrico, intentan edificar, paradójicamente, una nueva centralidad.

¹⁸ En una reflexión muy cercana a la de J-F Chanlat, se señala “... la ciencia administrativa es hija también de esa primera revolución industrial de fines del siglo XVIII, de la forma fabril-comercial de producir bienes y servicios, de otra manera productiva más eficiente y equipada instrumentalmente, de una nueva organización humana que tendrá en la fábrica la unidad básica de producción y al estado-nación como sustento sociopolítico, de otra nueva racionalidad social e individual en la historia de la humanidad” (González Ibarra, 1998, p. 34).

claridad meridiana, al señalar los rasgos característicos del capitalismo: “el proceso mecánico y la inversión con fines de lucro” (Veblen, 1965, p. 7).¹⁹ Babbage continúa la historia del *homo faber-homo economicus*, con influencias claves en el mundo de la ingeniería, remplazando la habilidad y energía del brazo humano, extendiendo la musculatura del hombre, generando incluso desencuentros del hombre con lo tecnológico.

Se acepta el argumento, que le da sentido de propósito a nuestra exposición, de que “la gran mayoría de los interrogantes de las ciencias humanas aplicadas a la administración fueron contaminados por las exigencias de productividad, rentabilidad, optimización y control, es decir, por el problema de la eficacia. Y a pesar de que los discursos sobre el factor humano son numerosos, la concepción del ser humano que se desprende de ellos es, generalmente, muy reducida” (Chanlat, 2002, p. 50). La desventura de este punto de origen —a la exigencia de productividad, de control, de apoyarse en otro para ascender— se aprecia, así lo estamos comprendiendo, en la aportación de Schein (1977), que coadyuva en nuestro objetivo, cuando plantea con toda claridad que el proceso de socialización organizacional “es la forma de ‘ponerse al tanto’ en el proceso de adoctrinamiento y adiestramiento, en el cual se enseña lo que

¹⁹ Siguiendo a Veblen, lo primero se manifiesta en que “Esta exigencia de exactitud mecánica y adaptación rigurosa a usos específicos ha llevado, en forma gradual, a una total imposición de la uniformidad, a la reducción, a grados y caracteres comunes, de los materiales empleados, y a una completa ‘standarización’ de herramientas y unidades de medida. Las medidas físicas normales (*standard*) son de la esencia misma del régimen de la máquina” (Veblen, 1965, p. 13), incluyendo al trabajo humano. Lo segundo —los fines de lucro—, porque implica que “Los hombres que no tienen por finalidad el incremento de sus bienes no se dedican a los negocios, y en especial no lo hacen por cuenta propia” (Veblen, 1965, p. 22). Por su parte, Hobsbawm, en su crítica a Rostow, rastreando en la historia, en un sentido similar señala: “... la empresa privada era y es ciega. Sabemos que efectivamente produjo la revolución industrial, pero éste no era el objetivo de los empresarios. Tales hombres, codiciosos y ansiosos de acumular la máxima ganancia no son raros... ni su comportamiento es muy recóndito. La empresa privada estimulará el desarrollo económico y la revolución industrial si y sólo si, los beneficios a obtenerse de ese modo son mayores a los que se logren por otros medios”; puesto que el “fracaso de Rostow surge del hecho —raro en un campeón de la empresa privada— de negarse a enfrentar el hecho de que los empresarios se dedican a los negocios para obtener un beneficio o, de lo contrario, quiebran” (Hobsbawm, 2007, p. 75), entendiendo la diferencia entre empresa para obtener beneficio y la unidad económica como estrategia de supervivencia (cf. Espinosa, 2011 y 2012).

es importante en una organización o en alguna parte de la misma. Este proceso se da en la escuela” (Schein, 1977, p. 2). Conocimientos e inculcación ideológica concretados en valores, normas y pautas de conducta convencionalmente aceptados y “exigidos” socialmente, que rompen con la imagen romántica e inocente de una institución neutra, sin la presión de grupos y/o convenciones sociales, con cuotas de presión, exigencias sociales y angustia como aspectos inherentes del proceso de socialización. Las califica Schein de experiencias “erizantes”, las cuales fueron más intensas en su experiencia en escuelas de negocios, como docente, que en organizaciones militares, lo cual no es un hecho gratuito ni espontáneo en su origen, si aceptamos con este autor que en las organizaciones se socializa ;y de qué manera!, “efectivamente a sus miembros” (Schein, 1977, p. 16). No nos apartamos de esta reflexión si la relacionamos con el argumento de Tijerina, cuando señala, refiriéndose a la enseñanza de la economía convencional: “A mayor abundamiento, en estudios experimentales sobre la cooperación humana, los estudiantes de economía y de administración de negocios son notoriamente no cooperativos. ‘Aprender economía, así parece, puede hacer a la gente más egoísta’” (esta última reflexión de Hausman y McPherson, en Tijerina, 2008, p. 100).

Es decir, la Administración nace en condiciones históricas específicas, sin incorporar la importancia de la historia en sus formulaciones. En las modernas condiciones históricas, marcadas por la saga de la extracción y el despojo (cf. Burkett, 2008; Harvey, 2003), es necesario repensar lo ético, sobre todo si se considera que “las amenazas sobre el medio ambiente se hacen realidad y los hombres y las cosas son víctimas de un mercantilismo generalizado” (Chanlat, 2002, p. 80). Esto nos conduce a otro campo de exploración: Los esfuerzos en México del grupo de Estudios Organizacionales, en particular de sus pioneros —Eduardo Ibarra y Luis Montaña—; en Canadá, con la propuesta del Centro de Humanismo y Gestión —Alain Chanlat, J-F Chanlat, Renée Bédard, Omar Aktouf, entre otros—; y en Brasil —del pensamiento crítico enarbolado por Alberto Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg y Fernando Pres-tes Motta— apuntan a la crítica de la Administración como disciplina subordinada al capital, lo cual exige un gran esfuerzo teórico y de organización que está en marcha.

Concluamos este breve apartado, que debe robustecerse, coincidiendo con González Ibarra de que las rendijas analíticas de la ciencia moderna se encuentran amarradas por las “ansias de poder y control de la naturaleza y sobre la sociedad”, en el que “el espíritu de erudición no es exactamente —ni en modo alguno— el espíritu de la ciencia” (González Ibarra, 1998, p. 19). El antropocentrismo se expresa de diferentes maneras: “La gnosis cambia el centro: ya no es el hombre como en el de Sócrates y Platón, sino el mundo en Aristóteles y de éste al dominio de la naturaleza en Galileo... ‘por esta razón su mirada cosifica, reduce a objeto para necesidades y utilidades, a la naturaleza’”, siendo el hombre parte de ella, aun cuando no se reconozca, lo que se pone de manifiesto en el término, indica González Ibarra, de *homo sapiens*, “autocalificación en la que somos juez y parte, lo que está en disputa con las modernas corrientes ecologistas que nos dicen que primero muere el árbol y después irremediablemente el hombre” (González Ibarra, 1998, pp. 20 y 32). Frente a la muerte del árbol y del hombre —historia que está enlazada—, “El interés de los economistas por las cuestiones medioambientales es hoy evidente. Sin embargo, históricamente esto no siempre ha sido así, pues la relación entre Economía y Naturaleza ha sido cambiante. De hecho, sólo tras un largo olvido —ya en la década de 1970— los recursos naturales volvieron a ser un tema de investigación relevante para los economistas profesionales” (Ramos Gorostiza, 2005), lo cual es una fortaleza y al mismo tiempo una debilidad, al constituir en central la situación de los recursos naturales desde la economía, empero escindida de otros campos disciplinarios de las ciencias sociales y de las naturales.

Un argumento cercano en cuanto al foco de interés en la Naturaleza lo plantea Alejandra Ojeda Sampson, cuando señala retomando a Gutkind que “la Humanidad ha transitado por cuatro momentos históricos referidos a esta relación: Temor, Respeto, Rompimiento y Reconciliación. Temor se encuentra desde los inicios de la Humanidad hasta la época antigua; Respeto, desde la era antigua hasta la premodernidad, pasando por la Edad Media; Rompimiento en la modernidad hasta mediados del siglo xx y Reconciliación desde los años 60’s a la actualidad” (Ojeda, 2008). Lo que ambos autores no abordan es la reflexión sobre el eje y las mediaciones que articulan las fases de la periodización.

Buscando pistas de la ceguera

¿Por qué se trata a la tierra como enemiga? ¿Por qué no priva el sentido de urgencia de cara a la degradación de la naturaleza? ¿Cómo cambiar nuestra forma de pensar, para tener la capacidad de resolver los problemas que como sociedad son de nuestra responsabilidad? Desde la Administración, ¿cuáles son las mudanzas que nos exigen estos tiempos difíciles? Para esta última interrogante vale recordar a Ackoff y Sasieni: “No existen problemas tales como problemas físicos, problemas biológicos, problemas psicológicos, problemas económicos, etc. Solamente hay problemas y *las disciplinas científicas representan diferentes maneras de observarlos*. Cualquier problema puede verse desde el punto de vista de cualquier disciplina. Pero, por supuesto, no siempre resulta fructífero hacerlo así” (Ackoff y Sasieni, 1965, p. 18).

Más que respuestas, algunos hilos que están sueltos en la urdimbre del presente: 1) en una parte de los argumentos destaca el reconocimiento de la finitud de la naturaleza, pero no el sentido de la urgencia. Acercarse a esta discusión genera pesimismo, por la gravedad de los problemas y la aún débil acción colectiva; 2) la conformación de la Administración como disciplina rebasa los muros de los espacios del trabajo, configurando paradigmas ordenadores de los procesos de trabajo pero también de la vida social, convenciones sociales dominantes de lo que es pertinente, de cómo debe ser el orden social; 3) reformular el mapa curricular en las ciencias sociales, constituyendo lo ambiental en un eje transversal, es una de las tareas que desde la academia se pueden impulsar, lo que implica repensar los problemas de la Administración, por ejemplo, abrir las puertas a nuevos problemas de investigación abordados transdisciplinariamente, con la incorporación de autores y bibliografía en general que rompa con el colonialismo teórico —como el esfuerzo en que se han empeñado escuelas, corrientes y autores, al cuestionar al administrador como correa de transmisión de los intereses del capital; 4) la escisión Naturaleza-Sociedad, que en el fondo reproduce el no reconocernos en la Naturaleza, como expresión de la alienación, al mismo tiempo

que pone en la escena una idea incrustada en la sociedad, la cual subraya que se cuenta con las capacidades científico-técnicas para resolver el problema, reduciendo en ese sentido la problemática a un problema técnico y de voluntad, dejando de lado la dimensión de la política y el conflicto, así como de una sociedad dividida en clases y estratos sociales, una sociedad desigual:

Hasta ahora la situación se ha enfrentado fundamentalmente, bajo la dirección de gobiernos e instituciones de países desarrollados, como un problema científico-técnico partiendo, al menos parcialmente, de la noción de que los problemas del medio ambiente surgen y crecen a partir de la aplicación de tecnologías que, gracias a los aportes del progreso de la ciencia moderna, son cada vez más productivas y que, por tanto, devoran cada vez más materia prima en menos tiempo, incrementando a niveles insólitos la explotación de los recursos naturales, y que, de paso, también producen cada vez más subproductos y materiales contaminantes residuales o de desecho los cuales, con mucha frecuencia, son muy difíciles de eliminar (Antón, 2008).

Así, lo que se aprecia es la postura logocéntrica, hegemónica, científicista, producto del “lobby” mundial del capital —con el apoyo contundente de grupos de científicos que tienen como tarea reducir el relieve del problema o de plano negarlo—, que plantea que el problema es técnico, que se puede resolver, que no es tan grave, y que es neutral y ahistórico, sin relación con los patrones de producción y consumo del capitalismo, sin atender lo que le ganamos a la tierra para producir y lo que desechamos en ella después de comer; el peso del positivismo, como concreción hegemónica.

No era su pretensión, pero Ford argumentaba sobre el desarrollo tecnológico en sí mismo, sin ninguna consideración de los efectos:

La gasolina y el hule son ahora esenciales para la industria del automóvil, pero si cualesquiera de esos materiales se vuelve muy pobre en calidad o muy alto en precio por un período considerable, la poderosa industria del automóvil encontrará sustitutos que rápidamente matarán

a la gasolina y al hule, por alta que sea su calidad y por moderado que sea su precio. No sabemos cuáles serían esos substitutos y quizá nunca tendremos que descubrirlos. Pero sí sabemos que si algún día los necesitásemos, los tendríamos (Ford, 1977, p. 57).²⁰

Se hace evidente la postura de que no hay límites, la visión positivista del inefable progreso, con una dosis de pragmatismo:

Si en la fábrica hay que hacer una transformación o cambios de importancia, deben hacerse tan rápidamente y tan completos como sea posible, sin más consideraciones que la del beneficio en general. Naturalmente, hay que considerar el bienestar inmediato de quienes resulten afectados, pero no es posible proteger los intereses de los menos a costa de los más (Ford, 1977, p. 76).

Este último argumento dejando abierta la pregunta de ¿quién o quiénes definen el bienestar, la afectación y las mayorías?²¹

Con lo enunciado podemos señalar que esta forma de pensar el mundo va más allá del patrón tecnológico. La fuerza del taylorismo y del fordismo, en su articulación, se manifiesta en su diseminación en lo social: “pueden ser aplicados con igual fuerza a todas las

²⁰ En agosto de 2015, se premió la investigación científica y aplicación tecnológica en la construcción de un auto eléctrico con dos motores, para mantener la potencia en las tracciones trasera y delantera. Se cumple el sueño de Ford, aunque esto sigue implicando un modelo de producción y consumo depredador, exigiendo la construcción de caminos para el desplazamiento del parque vehicular (por eso la expresión de Salvador Novo, de que en la Ciudad de México estrictamente ya no se hacían paseos, es decir, a pie), modificando sistemáticamente el paisaje urbano, y todo lo que implica la construcción del producto emblemático del concurso de las multinacionales, el automóvil.

²¹ Vale señalar la distancia frente a posturas anti-tecnología *per se*. Como bien apunta Villoro, en su sugerente reflexión “¿Hacia una nueva figura del mundo?”, y dado el nivel de afectación de la naturaleza, “Sólo el empleo sistemático de la técnica puede hacer revivir los parajes erosionados, sustituir los recursos naturales dilapidados, reparar los daños causados a la biosfera, suministrar fuentes de energía no contaminantes. El remedio contra la degradación de la naturaleza no se encuentra en un retroceso en la historia, sino en un paso hacia adelante” (2013, p. 146), lo que implica usos sociales de la ciencia y la tecnología distintos a los dominantes hasta ahora.

actividades humanas: a la administración de nuestros hogares; a la de nuestras granjas; a la de los negocios de nuestros artesanos, grandes y pequeños; la de nuestras iglesias, de nuestras instituciones filantrópicas, de nuestras universidades, y de nuestros departamentos de gobierno”, argumentaba Taylor sobre las bondades de la Administración Científica del Trabajo (Taylor, en Montaña 2010, pp. 5-6). Esta revuelta en lo cotidiano, destruyendo los mundos y modos de vida, es la confirmación de una historia previa, agudamente observada por Veblen:

El proceso industrial se hace sentir a través del esquema de vida de aquella parte de la humanidad que se agrupa alrededor de los centros de la cultura moderna, e impone cierto grado de conformidad con los cánones de una precisa medición cuantitativa. De donde resulta el predominio de un grado de standarización y exacto ajuste mecánico de los detalles de la vida diaria, que supone el trabajo fácil e ininterrumpido de todos aquellos procesos que atienden a estas necesidades humanas standarizadas (Veblen, 1965, p. 17).

Esta estandarización, que impactó de manera esencial el orden social, nos permite afirmar que los paradigmas gerenciales no se reducen a lo técnico, al ámbito de influencia dentro de los muros de los espacios del trabajo, como planteaban Veblen y Taylor, y antes Babbage. Siguiendo esta saga, Ibarra alude sobre los paradigmas, poniendo de relieve que éstos “sintetizan las ideas esenciales a partir de las cuales se ve el mundo y se concibe al propio ser. Son sistemas de valores que perfilan una interpretación del mundo, definiendo los límites de la acción al establecer un código ético que debe ser respetado” (Ibarra, 1994, p. 16), lo cual queda de manifiesto en el “gerencialismo”, como “sistema de descripción, explicación e interpretación del mundo a partir de las categorías de la administración ... que busca racionalizar todas las esferas de la vida social” (Chanlat, 2002, p. 16), y en una discusión totalmente del presente, en el peso y alcances de la nueva gerencia pública. Abonando a la discusión se inscribe el planteo de De Gaulejac:

Estamos presenciando el surgimiento de una nueva forma de capitalismo. En el capitalismo gerencial, la posesión del capital no es lo que confiere el poder sobre la organización, sino el poder sobre la organización es lo que permite controlar el capital... La gestión tiende a tomar la delantera sobre la actividad política tradicional. El modelo empresarial se convierte en el dominante para la administración de las ciudades. La búsqueda de la excelencia ya no es privativa de las empresas multinacionales (De Gaulejac y Tablada, 1994).

Ya en Gramsci destacaba el relieve de pensar en los paradigmas gerenciales como concepciones generales con el interés de modificar el sentido común, no solamente de elevar la productividad o responder disciplinariamente a los mandos jerárquicos. Concretamente planteaba Gramsci: “Tarea educativa y formativa del estado que tiene siempre la finalidad de crear nuevos y más elevados tipos de civilización, de educar la ‘civilización’ y la moralidad de las más vastas masas populares a las necesidades del continuo desarrollo del aparato económico de producción y, por tanto, de elaborar también físicamente los nuevos tipos de humanidad” (Gramsci, 1977, p. 373). En este reconocimiento, Borón apuntaba hacia el “fordismo”, y en sus desembocaduras, en lo que tiene que ver con la “homogeneización cultural” y su relieve en la conformación del “sentido común”, ubicando la discusión en el presente con el peso neoconservador del “pensamiento único” (cf. Borón, 2002, p. 18).

Pero lo que queremos plantear, aprovechando esta discusión de los paradigmas como concepciones generales, es que se han constituido en valedores que impiden pensar de manera diferente la relación Sociedad-Naturaleza, y ensayar preguntas y soluciones distintas. Las concepciones generales, con sus matices, de los paradigmas gerenciales, siguen siendo ataduras, privilegiando la maximización de la ganancia y eludiendo la responsabilidad del modelo económico en la degradación natural y social. De allí la pertinencia de la reflexión de Antón, de que “muchos autores y pensadores afirman que hace falta una nueva forma de pensar, una nueva racionalidad y, los más radicales, que se necesita una Revolución de la Cultura y

el Pensamiento”, señalando que frente al paradigma cartesiano debe formularse un planteo holístico: “Se requiere de un nuevo estilo de pensamiento que, como ya se dijo, sea sistémico, holista, integrador, que enfoque los procesos como fenómenos distribuidos, formando redes y que tenga en cuenta la no-linealidad de las complejas tramas de relaciones y de los procesos entre los sistemas” (Antón, 2008). En la academia la realidad exige la transdisciplina. Las propuestas políticas no están ausentes de este planteo propio de la complejidad. No podemos concluir este apartado sin considerar que la crítica al capital, como relación social depredadora, no es una reivindicación de los ismos, sino de lo humano.

Consideraciones finales

Hemos puesto el acento en que en la propia episteme de los paradigmas gerenciales se encuentran los límites para pensar en la naturaleza no solamente como contexto, como exterioridad, sobre lo que se puede o debe intervenir y que forma parte de lo apropiable, de la valorización. No ven que no ven. El planeta como algo en disputa desde la lógica del capital. Hay argumentos certeros, pero limitados, por ejemplo respecto a la necesidad de cultivar nuevas relaciones con la naturaleza, y la posibilidad de cambiar, al menos parcialmente: “Esto se logrará sólo si nos acercamos a la naturaleza y aprendemos a disfrutar de su belleza y a respetar a los seres vivos de la misma manera que lo hacemos con otros valores que consideramos sagrados por nuestra tradición cultural antropocéntrica” (Orozco y Vázquez, 2013, p. 9). En el mismo tenor es pertinente traer a Villoro a la discusión: “La conciencia de la necesidad de preservar nuestra morada conduce a una idea de las relaciones del hombre con la naturaleza: la naturaleza necesita del hombre para serle grata, pero el hombre depende de la naturaleza para ser hombre... protegerla para ser protegidos por ella” (Villoro, 2013, p. 144). Tarea ineludible la de secularizar la discusión, inicialmente, y con énfasis en la revalorización del discurso científico, el cual también se debe someter a la tarea de

despojarse de la subordinación al capital. Pero no es solamente un problema que aluda a la discusión científica o de orden ciudadano, sino de modelo económico, de paradigma incrustado que es inefable e intemporal, así se vende, como pensamiento único el modelo económico, emparentado a la *macdonalización de la sociedad* (cf. Ritzer, 1996). Por ejemplo, el modelo económico destructor ha implicado, en lo educativo, cambios curriculares —v.gr., retomando la herencia taylorista, mecanismos de evaluación y valoración del trabajo académico, estandarizados, bibliografía colonizadora y, en su correlato, categorías y conceptos trasladados mecánicamente a realidades diferentes. Aquí hay una tarea a realizar.

Sin las ataduras de las convenciones académicas, aceptando el argumento crítico de Ramos Gorostiza a los economistas clásicos (Smith, Ricardo, Malthus, Stuart Mill) —agregamos nosotros a los fundadores de la Administración como ciencia (Taylor, Gilbreth, Fayol, Mayo) —, en su ensamble y desembocaduras le daban poca o nula importancia, dada la centralidad de sus objetivos, al proceso depredador de la naturaleza. A este bloque, que se articula por el interés de la productividad y la ganancia, aunque se distingue por las formas de alcanzarles, lo que les preocupaba era el crecimiento económico. La crítica a este paradigma dominante hasta ahora empieza a ocupar un lugar de mayor relieve en la arqueología de la resistencia. Quizá Engels tenía una capacidad de observación envidiable, al ubicar a esta nominación dominante en la economía (y la administración) como ciencias del enriquecimiento.

Partiendo del supuesto del peso de la productividad y la optimización sobre las ciencias humanas, en concreto sobre la Administración, “las amenazas sobre el medio ambiente se hacen realidad y los hombres y las cosas son víctimas de un mercantilismo generalizado” (Chanlat, 2002, p. 81), por lo que otra tarea que consideramos fundamental, en aras de pensar en una inserción social de la academia no subordinada a la productividad, es la crítica a la sobrespecialización²²

²² Se aproxima a lo que intentamos señalar el planteo de Merton, a propósito de “... la aplicación del concepto de Veblen de incapacidad adiestrada [...] La Incapacidad

disciplinaria, la que impide la construcción de puentes dialógicos y escinde, como producto del análisis, la realidad. En esta complejidad, como punto de encuentro, parafraseando a Montañó, tenemos que reencontrarnos, los administradores y los economistas con los biólogos y los filósofos, como en el caso de la Bioeconomía y la Bioética. Pedro Solís lo plantea como un reto: “en el ámbito de las ciencias, se plantea la tensión entre las ciencias duras y las ciencias blandas con respecto a la manera que influyen en la percepción de los retos del siglo XXI” (1999, p. 23), lo que ya había sido esbozado por Naville en el lejano 1963: “La ecología desempeña un papel esencial en el estudio de los equilibrios biológicos fuera de los cuales el desarrollo técnico perdería todo su sentido” (1965, p. 309). En una preocupación compartida:

...el nuevo siglo nos plantea interesantes retos en el ámbito administrativo y organizacional: revisar el paradigma mecanicista imperante; redimensionar la importancia de la científicidad, de la racionalidad y de la productividad; replantear la defensa y el reconocimiento del ser humano no sólo como un ser individual, sino como un ser colectivo que determina la existencia de la organización y, finalmente, plantear teorías, modelos, métodos y herramientas, que respondan a condiciones específicas espacio temporales (Martínez Crespo, 2005, p. 84).

Frente a esto, pragmáticamente Chiavenato dibuja un escenario que no se aleja de las evidencias empíricas en cuanto a las respuestas de las empresas a los desafíos del siglo XXI: “La globalización obliga a que los productos, los servicios, los recursos, los artefactos y las ideas de todos los países tengan que competir en el mercado mundial. Para ello es necesario reducir los costos que puedan afectar el entorno, como salarios, apoyos sociales, seguridad en el trabajo y protección

adiestrada se refiere al estado de cosas en que *los talentos de uno funcionan como insuficiencias o puntos ciegos. Actos basados en el adiestramiento y destrezas que fueron aplicados con éxito en el pasado pueden resultar reacciones inadecuadas en circunstancias nuevas*” (Merton, 1980, pp. 277-278).

del ambiente a efecto de incrementar la productividad y asegurar el dominio económico” (Chiavenato, 2009, p. 39).

En fin, valga lo expuesto como una propuesta cálida de promover el reencuentro del hombre con la naturaleza, la cual se fundamenta en algo sencillo: sigue siendo una asignatura pendiente. Re-conocer que el planeta es “nuestro cuerpo”, nuestra casa, sigue formando parte de la utopía, si atendemos las prácticas dominantes en la empresa moderna, en la que continúa presente lo enunciado por Engels hace más de 100 años: “Con el actual modo de producción, y por lo que respecta tanto a las consecuencias naturales como a las consecuencias sociales de los actos realizados por los hombres, lo que interesa preferentemente son sólo los primeros resultados, los más palpables”. No nos apartamos de este filón crítico si consideramos el peso en la Economía y la Administración, hasta ahora preponderantemente más como ciencias del enriquecimiento y el crecimiento económico que del desarrollo y del bienestar del hombre.

Bibliografía

- ABRAMO, Luis y Cecilia Montero (2003) “Origen y evolución de la sociología del trabajo en América Latina”, De la Garza Toledo, Enrique (coord.), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, El Colegio de México / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa / FCE, México, pp. 65-94.
- ACKOFF, Russell L. (2007) “Sobre la Supuesta Educación en las Escuelas de Administración”, *Administración y Organizaciones*, UAM Xochimilco, México, diciembre.
- ACKOFF, Russell L. y Maurice Sasieni (1965) *Fundamentos de investigación de operaciones*, Limusa, México.

- ANTÓN Lolo, Manuel (2008) “El desarrollo sostenible y el nuevo pensamiento de la complejidad: un nuevo modo de pensar la sostenibilidad”, *Revista Futuros* No. 20, vol. VI.
- BARBA, Antonio (2010) “Frederick Winslow Taylor y la administración científica: contexto, realidad y mitos”, *Gestión y Estrategia*, No. 38, UAM-A, México, julio-diciembre.
- BARRERA Mejía, Herman (2013) “Antropocentrismo y descomposición sociedad-naturaleza: legado de antaño”, *Boletín Espacio Diseño*, No. 214, UAM Xochimilco, México, abril.
- BARTRA, Armando (2009) “Fuego nuevo: Paradigmas de repuesto para el fin de un ciclo histórico”, *Veredas. Revista del pensamiento sociológico*, 18, UAM-X, México, primer semestre.
- BORÓN, Atilio (2002) “‘Pensamiento único’ y resignación política: los límites de una falsa coartada”, Atilio Borón *et al.*, *Mundo global ¿Guerra global? Los dilemas de la globalización*, Ediciones Continente, Argentina.
- BRAVERMAN, Harry (1987) *Trabajo y capital monopolista. La degradación del trabajo en el siglo XX*, Nuestro Tiempo, México.
- BURKETT, Paul (2008) “La comprensión de los problemas ambientales actuales vistos con el enfoque marxista”, *Argumentos*, Nueva Época, Año 21, No. 56, UAM-X, México, enero-abril.
- CALDERÓN Ortiz, Gilberto, María Teresa Magallón Díez y Héctor R. Núñez Estrada (2010) “Análisis de las aportaciones de Taylor”, *Gestión y Estrategia*, No. 38, UAM-A, México, julio-diciembre.
- CASTILLEJOS, Margarita (2001) “La contaminación ambiental en México y sus efectos en la salud humana”, Schteingart, Martha y Luciano d’Andrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, El Colegio de México, México.
- CASTILLO Berthier, Héctor (2005) “Basura: un problema metropolitano”, *Veredas. Revista del pensamiento sociológico*, 10, UAM-X, México, primer semestre.
- CHANLAT, Jean-François (2002) *Ciencias Sociales y Administración. En defensa de una antropología general*, Fondo Editorial/Universidad EAFIT, Colección Textos de Administración, Colombia.

- CHIAVENATO, Idalberto (2009) *Comportamiento organizacional. La dinámica del éxito en las organizaciones*, McGraw Hill, México.
- DE GAULEJAC, Vincent e Isabel Tablada Léonetti (1994) “De l'excellence à l'exclusion”, en *La lutte des places*, Desclée de Brouwer, París. Archivo electrónico, traducción de Mónica Portnoy y Vania Galindo (abril de 2005).
- DE GAULEJAC, Vincent (2006) “Management y comunicación: del poder disciplinario al poder managerial: el poder de la comunicación”, en Páramo, Teresa (coord.), *Sociedad y comunicación. Una mirada al siglo XXI*, UAM-I/Plaza y Valdés, México.
- ESPINOSA, Alejandro (2012) “Familia y negocios en la pequeña empresa en México. Una frontera frágil”, *Análisis Organizacional* 4, Remineo, México.
- _____ (2011) “Información estadística sobre la pequeña empresa, 1980-2010: una reconstrucción articulada desde la frontera entre la Administración y la Economía”, en Novelo, Federico (coord.) *Política, mercado laboral y estudios organizacionales*, UAM-X, México.
- FAYOL, Henri (1994), *Administración industrial y general*, El Ateneo, Argentina.
- FORD, Henry (1977) *En marcha*, Editorial Jus, México.
- FOUCAULT, Michel, *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*, Siglo Veintiuno Editores, colección Nueva criminología y Derecho, México, 1980.
- GARCÍA Herrera, Rosa Isela, Rogelio Mendoza Molina y José Luis Zarazúa Vilchis (2015) “Investigación y naturaleza social: la insostenible levedad del método científico y su inevitable reflexión en el campo de la Administración”, *Administración y Organizaciones*, UAM Xochimilco, Año 18, No. 34, junio.
- GASCÓN Muro, Patricia y José Luis Cepeda Dovala (2010) “Repensando el trabajo: nosotros y los otros”, *Veredas*, UAM-Xochimilco, México.
- GILBRETH, Frank B. (1972) *Motion Study: A Method for Increasing the Efficiency of the Workman*, Hive Publishing Company, Easton, Nueva York.

- GILLY, Adolfo y Rhina Roux (2008) "Capitales, tecnologías y mundos de la vida. El despojo de los cuatro elementos", *Revista Herramienta. Debate y crítica marxista*, No. 40, 5 de septiembre.
- GONZÁLEZ Ibarra, Juan de Dios (1998) "Epistemología de la ciencia administrativa", *Administración y Organizaciones*, UAM-X, No. 1, Año 17, noviembre.
- GRAMSCI, Antonio (1977) *Escritos políticos (1917-1933)*, Cuadernos de Pasado y Presente 54, Siglo Veintiuno Editores, México.
- GUERRERO, Manuel (2012) *El agua*, FCE-SEP, La ciencia para todos 102, México.
- HARVEY, David (2003) *The New Imperialism*, Oxford University Press, Estados Unidos.
- HOBBSAWM, Eric (2007) *En torno a los orígenes de la revolución industrial*, Siglo XXI Editores, México.
- IBARRA, Eduardo (1994) "Organización del trabajo y dirección estratégica. Caracterización de la evolución de los paradigmas gerenciales", en *Argumentos para un debate sobre la modernidad. Aspectos organizacionales y económicos*, Serie de Investigación 13, UAM-I, México.
- IBARRA, Eduardo y Luis Montaña (1986) "Teoría de la Organización. Desarrollo histórico, debate actual y perspectivas", en Ibarra, Colado y Luis Montaña (comps.), *La Teoría de la Organización: conceptos y controversias*, UAM-I, México.
- ILLICH, Iván (2015) *Energía y equidad*, Obras reunidas I, FCE, México.
- JUÁREZ, Huberto, Arturo Lara y Carmen Bueno (coords.) (2005), *El auto global. Desarrollo, competencia y cooperación en la industria del automóvil*, Conacyt-BUAP-UAM-UIA, México.
- LÉCUYER, B. P. (1988) "Rationalité et idéologie dans les sciences de l'homme", en *Revue de Synthèse*, No. 3/4, julio-diciembre.
- LEFF, Enrique (1994) *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, Siglo XXI-UNAM, México.
- LEZAMA, José Luis (2004) *La construcción social y política del medio ambiente*, El Colegio de México, México.

- MARTÍNEZ Crespo, Jenny (2005) "Administración y Organizaciones. Su desarrollo evolutivo y las propuestas para el nuevo siglo", *Semestre Económico*, vol. 8, núm. 16, Universidad de Medellín, Colombia, julio-diciembre.
- MARX, Carlos (1976) *El capital. Crítica de la economía política*, FCE, México.
- ____ (2005) *La tecnología del capital. Subsunción formal y subsunción real del proceso de trabajo al proceso de valorización* (Extractos del Manuscrito 1861-1863), Itaca, México.
- MAYO, Elton (1945). *The social problems of an industrial civilization*. Harvard University Press, Cambridge, Estados Unidos.
- ____ (1972) *Problemas humanos de una civilización industrial*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- MEJÍA Lira, José (1988) *La estructura organizacional. Principales enfoques*, Serie Administración Pública, No. 15, CIDE, México.
- MERTON, Robert K. (1980) *Teoría y estructuras sociales*, FCE, México.
- MONTAÑO, Luis (2010) "Presentación. Conmemorando cien años de administración científica", *Gestión y Estrategia*, No. 38, UAM-A, México, julio-diciembre.
- NAÍNA, Pierri (2005) "Historia del concepto de desarrollo sustentable", en Foladori, G. y Naína, P. ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable, Universidad Autónoma de Zacatecas-Porrúa, México.
- NAVILLE, Pierre (1965) ¿Hacia el automatismo social?: problema del trabajo y de la automatización, FCE, México.
- OJEDA Sampson, Alejandra (2008) "El rompimiento de la humanidad con la naturaleza. Un abordaje desde la dialéctica crítica", *Tecsisotecatl*, Vol. 1 Número 4, Universidad de Málaga, junio.
- OROZCO Segovia, Alma y Carlos Vázquez Yanes (2013) *La destrucción de la naturaleza*, FCE, La ciencia para todos 83, México.
- OSORIO, Jaime (2012) *Estado, biopoder, exclusión. Análisis desde la lógica del capital*, Anthropos-UAM/X, México.
- PIKETTY, Thomas (2014) *El capital en el siglo XXI*, FCE, México.

- POLO de Lobatón, Gregoria (2012) “Teoría organizacional para la gerencia humana como factor de desarrollo a escala humana”, *Clío América*, Año 6 No. 11, Universidad del Magdalena, Colombia, enero-junio.
- RAMOS Gorostiza, José Luis (2005) “Medio natural y pensamiento económico: historia de un reencuentro”, *Principio*, No. 2.
- RITZER, George (1996) *La Macdonalización de la sociedad. Un análisis de la racionalización de la vida cotidiana*, Ariel, Barcelona.
- ROETHLISBERGER, Fritz J. y William J. Dickson (1976) *Management and the Worker*, Harvard University Press, Cambridge, Estados Unidos.
- SCHEIN, Edgar H. (1977) “Socialización organizacional”, en Kolb D. A. e I. M. Rubin, *Psicología de las organizaciones: problemas contemporáneos*, Prentice-Hall Hispanoamericana, México.
- SOLÍS, Pedro (1999) “Los retos de las Ciencias Administrativas y de la Organización en el Siglo XXI”, *Administración y Organizaciones*, No. 2, UAM-X, México, julio.
- TAYLOR, Frederick Winslow (1994) *Principios de la administración científica*, El Ateneo, Argentina.
- TIRADO, Ricardo (1992) “Los Dirigentes del Consejo Coordinador Empresarial”, *El Cotidiano*, No. 50, UAM, México, septiembre-octubre.
- TIJERINA, Eliézer (2008) *Una nueva economía para la nueva economía*, UAM, México.
- VEBLEN, Thorstein (1965) *Teoría de la empresa de negocios*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.
- VILLORO, Luis (2013) *El pensamiento moderno. Filosofía del Renacimiento*, FCE, México.
- WOMACK, James, Daniel Jones y Daniel Ross (1992) *La máquina que cambió el mundo*, MIT, McGraw Hill, España.
- YOSHIHARA, Hideki (1988) “Hacia un concepto comprensivo del comportamiento estratégico de adaptación de las empresas”, en Ansoff, H. I., R. P. Declerck y R. L. Hayes, *El planteamiento estratégico. Nueva tendencia de la administración*, Trillas, México.

Del trabajo informal al formal: Aumento del trabajo precario; la política laboral de la administración de Enrique Peña Nieto

Jorge Ruiz Moreno
Salvador Ferrer Ramírez ¹

Introducción

Desde los años ochenta la economía de nuestro país se encuentra en un estancamiento donde el deterioro salarial ha tenido una disminución del 70% en términos reales. Esta situación prevaleció en los doce años de los gobiernos panistas de Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa.

En diciembre de 2012, de nueva cuenta el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con Enrique Peña Nieto (EPN) a la cabeza, asumió la presidencia. Con su discurso “renovador y de apertura” prometía crecimiento del 4% para la economía del país con un mayor empleo y bienestar, lo cual se lograría implementando un conjunto de reformas, que se impulsaron desde el inicio de su gestión y culminaron hace más de un año, modificando sustancialmente la estructura económica y productiva del país.

En el caso de la reforma energética, abre a las grandes empresas nacionales y extranjeras el control del petróleo de nuestro país.

¹ Profesores de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-México)

En noviembre del 2012, Peña Nieto apoyó la leonina Ley Federal del Trabajo que promovió Felipe Calderón, argumentando que de ser aprobada se obtendría mayor empleo formal y mejores salarios.

El discurso que sustenta esta reforma es el de la economía neoclásica que considera al trabajo como una mercancía más, cuyo precio, se determina en el mercado como resultado de la lucha entre la oferta y la demanda. El libre juego de las fuerzas del mercado debería llevar al empleo y al salario a sus valores de equilibrio, en el cual tanto trabajadores como empresarios estarían satisfechos. La existencia de salarios mínimos, sindicatos, contratos colectivos serían “rigideces”, “fallas de mercado”, que impiden que en el mercado se alcancen los valores de equilibrio del salario y del empleo. En consecuencia, hay que eliminar estos obstáculos para que el mercado pueda funcionar de manera óptima y eficiente para lograr su objetivo.

Este discurso no corresponde con la situación que viven los trabajadores de nuestro país. La realidad es muy diferente. Para evidenciar lo contradictorio del discurso gubernamental, en primer lugar, retomamos documentos publicados por organismos nacionales (INEGI, CONEVAL) e internacionales (OCDE, OIT, CEPAL, PNUD, OXFAM), además estudios de académicos que muestran resultados y el fracaso de la política económica de EPN. Los resultados a la vista son una mayor concentración del ingreso, mayor pobreza y un aumento de la precarización del empleo. En segundo lugar, nos parece importante recuperar el marco teórico de economistas como Adam Smith y Carlos Marx quienes plantean que la fuerza de trabajo es una mercancía peculiar, cuyo precio, el salario y el empleo dependen de elementos que trascienden el ámbito económico. La determinación del salario se sitúa en el centro de la relación de fuerzas de las clases sociales.

En las condiciones actuales de nuestro país es necesario que, a partir del empleo y el salario dignos, se pueda modificar la correlación de fuerzas. El salario y empleo dignos no es un fin en sí mismo, sino que pueden utilizarse como base estratégica para modificar la distribución del ingreso en favor de necesidades de la población.

La política laboral de EPN

En su tercer informe de gobierno (1° de septiembre de 2015), EPN mencionó que en lo que lleva de su administración se han aprobado 90 reformas a 51 artículos constitucionales. En total 13 “reformas estructurales”. El resultado de éstas no se ha visto reflejado en una modificación sustancial de las variables macroeconómicas que detonen el crecimiento y desarrollo del país. Las promesas de crecimiento de EPN en los tres primeros años fue de 4% del Producto Interno Bruto (PIB), pero la tasa de crecimiento observada sólo ha sido del 2%.

Analicemos el caso de la Reforma Laboral.

En 2012, cuando fue nombrado presidente electo, EPN apoyó la Reforma Laboral, cuyo objetivo era modificar el marco legal para avanzar en la ruta del crecimiento económico a través de la generación de empleos.

Esa reforma se hizo oficial el 30 de noviembre de 2012 y entró en vigor a partir del primero de enero de 2013 (Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Unión, 2014). Esta ley —la Ley Federal del Trabajo LFT— había permanecido sin cambios desde la última modificación realizada en 1970. Es la primera de las reformas en la gestión de EPN. En términos declarativos, la reforma enuncia y establece principios como la determinación del salario mínimo, trabajo digno, entre otros, todo eso no queda más que en enunciados declarativos sujetos a la correlación de fuerzas de trabajadores y empleadores.

Asimismo, incluye la regulación del llamado *outsourcing* (artículo 15-A, 15-B, 15-C y 15-D) que implica la subcontratación de trabajadores o de empresas que ocupan a empleados que laboran para una gran empresa. También permite los contratos de prueba o de capacitación inicial, donde el patrón queda facultado para que al término de estos contratos determine si el trabajador es apto para el desempeño del cargo y, de no ser así, podrá despedirlo sin pago de indemnización alguna (artículo 39-A y 39-B). Además, incluye los empleos y pagos por hora o temporada (artículo 83), también por obra terminada (artículo 35) y da facultad a todo trabajador despedido (artículo 48) para que pueda solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje su reinstalación o el

pago de tres meses de salario a razón del que corresponda a la fecha en que se realice el pago y en caso de que el patrón no compruebe la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho a recibir salarios caídos de 12 meses en caso que el laudo laboral lo favorezca en litigios (que en promedio pueden tardar arriba de 5 años), así como el pago de intereses sobre ese monto (artículo 947) y el pago de prima de antigüedad conforme el artículo 182. (Vargas, 2014). Cabe señalar que varias de estas medidas ya se incluían en la ley de 1931 y su modificación en 1970 y no sufrieron más que adecuaciones correspondientes a la situación actual sin resultar mejoras en las condiciones de contratación, de desarrollo del trabajo y despidos. En la LFT no se tocaron los intereses de los sindicatos corporativos o de aquéllos ligados a los intereses de las grandes empresas y corporaciones.

En estos tres años del gobierno de EPN lo que se legitima es la reducción de costos para las empresas, reducción de derechos laborales y como consecuencia se debilitan las organizaciones de los trabajadores. Esta situación favorece el incremento de las ganancias de empresarios, del sector financiero y particularmente de contratistas y subcontratistas.

Con el mismo enfoque de reducir costos laborales, el 8 de septiembre de 2013, EPN anunció la creación de un seguro de desempleo, pero no señala que éste se financiaría con recursos propios del trabajador y, el 18 de marzo de 2014, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó dicha iniciativa.

Si bien es cierto que la ley del seguro de desempleo no entró en vigor debido a que la Cámara de Senadores no la aprobó, sin embargo, se puede observar su contenido y sus intenciones. Ahí se establecía una subcuenta mixta, en la cual estarían los recursos que servirían para otorgar el ingreso a los trabajadores que hubieran perdido su empleo. Se determinaba que el modo de fondear esta subcuenta sería con las aportaciones patronales equivalentes a 5% del salario base del trabajador, que actualmente está destinada exclusivamente al fondo de vivienda de éste, pero con la reforma, la cuenta de vivienda se dividiría en dos partes: 2% seguiría siendo para la subcuenta de vivienda, y el 3% restante sería para una subcuenta mixta que aportaría los recursos para el seguro de desempleo. Así, la subcuenta mixta sería administrada por

una sociedad de inversión especialmente constituida del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) o por una Administradora de Fondos para el Retiro a elección del trabajador.

Este seguro de desempleo cubriría con un mes de salario mínimo durante seis meses a quienes hubieran tenido un empleo formal y hubieran pagado sus contribuciones al INFONAVIT y a las instituciones de seguridad social. No incluía a otro tipo de trabajadores que perdieran su empleo. El sector informal no se consideraba ni por equivocación.

Otra reforma que se debe analizar es la realizada el 11 septiembre de 2013: la reforma educativa, cuyo contenido no toca el problema fundamental de la crisis de la educación en nuestro país, que tiene que ver con los temas que se imparten y cómo se enseña a aprender a los alumnos, lo que conduciría a impulsar una verdadera revolución educativa en las aulas, así como en las escuelas que forman a los maestros afectados por esta reforma. Ello implicaría enseñar a los alumnos a pensar y a ser creativos a partir de la introducción de métodos pedagógicos y didácticos que les permitan desarrollar sus habilidades cognitivas, la aplicación de los conocimientos adquiridos y a tener compromiso social.

Por el contrario, esta reforma es de carácter netamente laboral, porque permite al Estado mexicano asumir el control de manera exclusiva de las relaciones laborales de los maestros, se hace a un lado su organización, se rompe con las condiciones generales de trabajo al tiempo que se cancela el reglamento de escalafón, se anula el principio de bilateralidad y se cancela el derecho de inamovilidad de los trabajadores de la educación (Hernández, 2013)

Una reforma educativa sin proyecto educativo, es una reforma administrativa. Es decir, lo que se ha modificado son los términos de la gestión del sistema haciendo que el ingreso, la promoción y la permanencia estén regulados de otra manera, de tal modo que no ha habido una sola expresión de un nuevo modelo educativo.

El contenido de la evaluación es de opción múltiple que no da idea de la capacidad de un profesor al no considerar el contexto en que se desarrolla el proceso de aprendizaje (Gil, 2015).

A nivel internacional el deterioro del empleo en México ha sido documentado por organismos como la OCDE (2015) que señala:

-México tiene el segundo salario más bajo de la OCDE (Después de la República Checa).

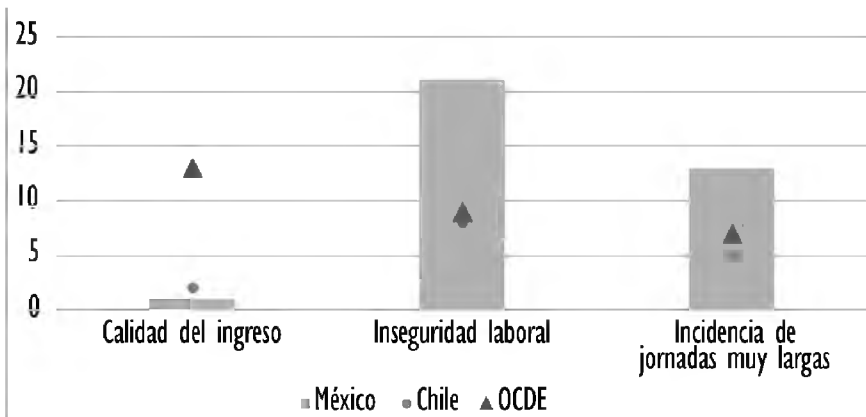
-México sigue estando entre los países de la OCDE con las tasas más altas de jóvenes que ni estudian ni trabajan. Este grupo representa el 22.4% de la población de 15 a 29 años, que rebasa con mucho el promedio de la OCDE de 14%.

-México es también el país de la OCDE que menos gasta en políticas activas de empleo. La inseguridad laboral, especialmente el riesgo de salarios extremadamente bajos, es particularmente alta en México.

-La calidad del trabajo es la más baja para trabajadores con bajas competencias y para aquéllos en el sector informal, que todavía comprende más de la mitad del empleo.

Además, muestra que en México, en comparación con Chile (uno de los países más estables de América Latina) y en general con el promedio de los países de la OCDE, es el país que tiene la más baja calidad del ingreso, una gran inseguridad laboral (entendida como bajos salarios, alta informalidad y poca estabilidad en el empleo) y largas jornadas de trabajo (ver gráfica 1):

Gráfica 1
Calidad del trabajo en México



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE, How does México compare 2015.

En el siguiente apartado mostraremos que el debilitamiento del empleo y las condiciones de vida también ha sido documentado por investigadores de diferentes instituciones de educación superior (UNAM, UAM, COLMEX) por medio de varias publicaciones, sin embargo, estos argumentos no han sido suficientes para que el gobierno de EPN rectifique su política laboral y social.

La precariedad del trabajo en México

La precariedad del trabajo en México es uno de los problemas más importantes de nuestro país, ya que nos revela el establecimiento de un nuevo régimen de organización del trabajo y de integración profesional, sostenido en la inseguridad social. Es un fenómeno complejo, multidimensional y difícil de medir y a pesar de su expansión, actualmente, es un reto teórico y práctico para los científicos sociales. Sin embargo, hay diversos esfuerzos que se han encaminado a identificar diferentes características y dimensiones que permitan avanzar en crear acuerdos tanto en la teoría como en la investigación empírica. El trabajo precario considera elementos entre los cuales están los salarios, condiciones para realizar una actividad laboral o de contratación, largas jornadas de trabajo, entre otros. Los aspectos subjetivos, frecuentemente se dejan de lado. Sin embargo, las percepciones y las vivencias juegan un papel importante en la interiorización para analizar el papel de los sujetos y de sus organizaciones.

Las condiciones de qué, cómo, porqué y para qué llevar a cabo la actividad laboral, se ha considerado durante décadas un aspecto central en la vida de los individuos, ya que trasciende su significado de cómo ganarse la vida y es determinante en la constitución de identidad individual y colectiva.

Dada la importancia de este problema, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en junio de 2015, retomó la recomendación realizada en 2014, que se refiere a la trascendencia de la economía formal y la generación de empleos decentes:

Los Miembros deberían velar por que las estrategias o planes nacionales de desarrollo, así como las estrategias de lucha contra la pobreza y los presupuestos, donde incluyan un marco integrado de políticas que facilite la transición a la economía formal, tomando en consideración, cuando proceda, el papel que desempeñan los diferentes niveles de gobierno. Este marco integrado de políticas debería abordar: la promoción de estrategias de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y crecimiento inclusivo, y la generación de empleos decentes en la economía formal (OIT, 2015).

En los últimos meses, varios investigadores han elaborado diversos estudios sobre la precarización del trabajo y disminución del salario y sus repercusiones en la distribución del ingreso. Algunos de ellos son los siguientes: Samaniego (2015) muestra que la precarización del empleo, la disminución de los salarios y el estancamiento de la economía son elementos esenciales que explican la disminución de las remuneraciones del trabajo en el PIB. Salazar y Azamar (2014) exponen diversos aspectos de la precarización del trabajo: se trabajan más horas y el salario real disminuye; en el sector manufacturero la productividad aumenta y los costos unitarios bajan.

Esta situación se ha reforzado con las publicaciones de diferentes informes de distintas dependencias nacionales e internacionales (CONEVAL, INEGI, PNUD, Censos Económicos) en los cuales se dan a conocer diferentes aspectos de la pobreza, desarrollo social y empleo en nuestro país. En éstos se muestra que la pobreza ha aumentado y el ingreso prácticamente se encuentra estancado.

En el informe reciente de CONEVAL hay datos que son importantes sobre la pobreza y la desigualdad que se han presentado en el país durante el periodo de EPN. Veamos algunos de ellos.

La población en pobreza extrema está constituida por las personas que tienen ingresos menores a \$1 242 mensuales en zonas urbanas y de \$868 en zonas rurales y tienen tres o más carencias sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda, alimentación). La población en pobreza moderada son las personas que obtienen ingresos menores a

\$2 542 mensuales en zonas urbanas y menos de \$1 614 en zonas rurales y tienen al menos una carencia social (CONEVAL, 2015).

Con esta descripción, dicho informe nos dice que la pobreza extrema de 2012 a 2014 pasó de 9.8 a 9.5%, esto significa una disminución de 90 mil personas en este rubro. Pero la pobreza moderada aumentó de 45.5 a 46.5% esto significa un incremento de 2 millones de personas. Si hacemos un simple cálculo aritmético, tenemos que 2 750 personas se incorporaron a las filas de la pobreza diariamente.

Si sumamos la población en pobreza moderada y extrema tenemos 55.3 millones de personas en situación de pobreza. Si agregamos algún tipo de carencia social o de ingreso tenemos al 80% de la población del país en estas condiciones.

Pero lo más contradictorio del informe es que las carencias en vivienda, educación, alimentación y salud en la población disminuyeron, pero la pobreza aumentó. Esto obliga a discutir a fondo una nueva forma de asignación y distribución del gasto público ya que no está cumpliendo su objetivo de reducir la pobreza.

Según la CONEVAL hay un estancamiento del ingreso en los últimos 22 años. Esto significa que desde 1992 hasta 2014 el ingreso de la población no ha tenido un aumento real. Con esta situación no hay política de gasto social que pueda modificar la pobreza.

Esto nos lleva al terreno del ingreso, que se traduce en estudiar el comportamiento del empleo y los salarios en los tres últimos años.

Lo que argumentaremos es que la mejor forma de combatir la pobreza es que la población tenga un empleo y salario decente. Esto significa un trabajo formal y un salario que le permita vivir decorosamente a una familia.

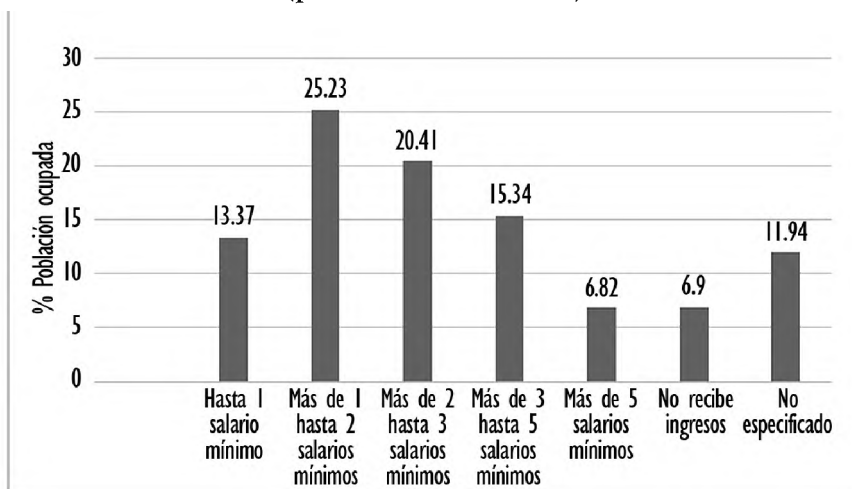
De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014, el ingreso corriente total decreció en 3.2% en términos reales, con respecto a 2012. Por su parte, el ingreso corriente promedio por hogar se ubicó en 39 mil 719 pesos trimestrales, lo que representa un decremento de 3.5%, a precios constantes, respecto a 2012 (INEGI, 2015a).

Por deciles de hogares destaca que el único que registró un incremento fue el primer decil (2.1%), en tanto que el decil de los

hogares de más altos ingresos concentra el 35.4% de los ingresos corrientes totales (INEGI, 2015a).

Si tomamos la estructura de los ingresos del primer trimestre de 2015, tenemos la siguiente información (ver gráfica 2):

Gráfica 2
Población ocupada según el nivel de ingreso, nacional
(primer trimestre de 2015)



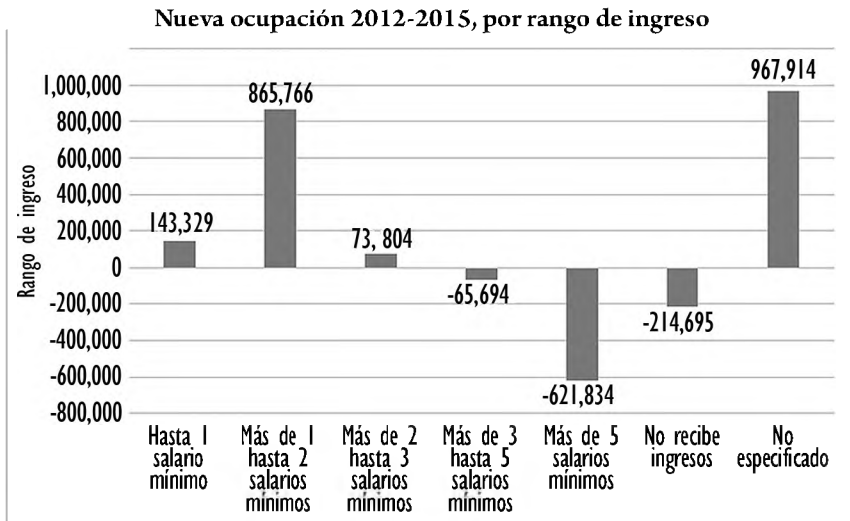
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015.

Tenemos que las personas que trabajan y no reciben ingreso y las que obtienen un salario mínimo están en pobreza extrema y son cerca de 10 millones. De tal manera que un factor central del incremento de la pobreza en México son los bajos ingresos y afecta principalmente a quienes trabajan (INEGI, 2015b).

En México tener trabajo no es garantía de tener una nivel de bienestar social. Se puede tener trabajo y no tener ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades.

Por otra parte, EPN en su tercer informe dijo que hubo un aumento de 1 200 000 empleos formales; sin embargo, no se indica que éstos corresponden a empleos cuyos ingresos son entre uno y dos salarios mínimos (ver gráfica 3).

Gráfica 3

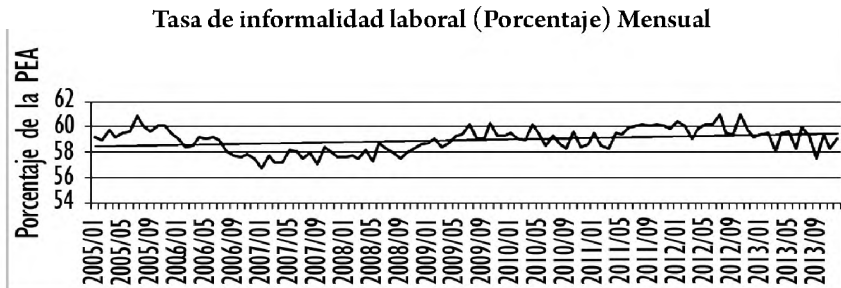


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de la Ocupación y el Empleo 2015.

Informalidad

La población ocupada labora en empleos formales e informales. El 57.8% de las personas ocupadas en México (28.6 millones de individuos) tiene trabajos informales que no ofrecen seguridad social ni permiten el pleno ejercicio de los derechos laborales establecidos por la LFT (ver gráfica 4).

Gráfica 4

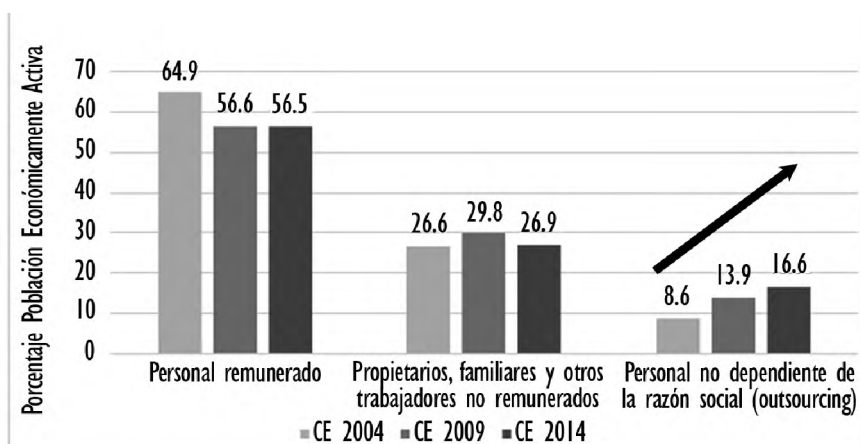


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de la Ocupación y el Empleo 2015.

A pesar de esta alta proporción, la tasa de informalidad laboral disminuyó 1.8% entre 2012 y 2014. Esto significa una reducción de 410 000 trabajadores en la informalidad (ONU, 2015). Por otra parte, los resultados de la ENOE indican que en el segundo trimestre de 2015, todas las modalidades de empleo informal sumaron 29.1 millones de personas, para un avance de 2.5% respecto a igual periodo de 2014 y representa 57.8% de la población ocupada. Esto se traduce en que tan sólo en el último año 722 500 personas engrosaron las filas de la informalidad. Por lo tanto, hay un aumento de la informalidad de 312 500 trabajadores en el periodo de 2012 a 2015.

A esta situación se debe agregar, según los Censos Económicos del INEGI, que en 2009 la subcontratación era de 13.6% y en 2014 pasó a ser de 16.6% de la población ocupada (INEGI, 2015 c). Esta práctica laboral se realiza en las empresas medianas y grandes lo cual se traduce en reducción del salario y de las prestaciones, lo que significa una mayor precarización del trabajo (ver gráfica 5).

Gráfica 5
Incremento de la subcontratación de personal



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los resultados definitivos de los censos económicos de 2014.

Ingresos

Con respecto a los ingresos de los trabajadores, según el INEGI —a través de los Censos Económicos de 2014—, entre 2008 y 2013 hubo un estancamiento y una reducción de 5.9% de los costos laborales que cubren los establecimientos.

Recientemente, el Programa de Desarrollo Humano (ONU, 2015) publicó el Boletín de la Tendencia Laboral del Desarrollo Humano en el cual presenta un panorama del trabajo en México. En este estudio se muestran indicadores sobre la desigualdad y polarización en cada estado. Algunos de los principales son los siguientes:

Para analizar la relación entre el trabajo y el desarrollo humano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) planteó el concepto y el índice de competitividad social. La competitividad social se refiere al potencial de una sociedad para generar bienestar a sus integrantes por medio del mercado de trabajo. El Índice de Competitividad Social (ICS) retoma las mismas dimensiones que el Índice de Desarrollo Humano (IDH): salud, educación e ingreso y las vincula al trabajo. Al igual que el IDH, el ICS toma valores entre cero y uno. Cuando éste se acerca a uno significa que la población ocupada tiene acceso a servicios médicos por su empleo, es mayor de 15 años (no hay trabajo infantil), posee mayor escolaridad, prestaciones laborales y recibe un ingreso más elevado. Cuando sucede lo contrario, toma un valor cercano a cero.

Los principales resultados en cuanto a las remuneraciones durante el periodo 2012-2014 son:

- Aumentó la proporción de población ocupada que gana entre uno y tres salarios mínimos (1.1 puntos porcentuales).

- Disminuyó la cantidad de personas ocupadas que recibían más de cinco salarios mínimos (-1.3 puntos porcentuales) y entre tres y cinco salarios mínimos (-0.5 puntos porcentuales).

- Para 2014, 46.4% de la población ocupada (30.2 millones de personas) ganaba entre uno y tres salarios mínimos.

- El 14.7% ganaba entre tres y cinco salarios mínimos (7.2 millones de individuos) y 6.8% de la población ocupada recibía cinco salarios mínimos o más (3.3 millones de personas).

-Asimismo, 13.3% (6.6 millones de personas) recibía hasta un salario mínimo por su trabajo.

-El 7.5% de la población ocupada (3.7 millones de personas) no recibió ingresos por su trabajo en 2014.

Lo cual muestra un aumento en el deterioro en las condiciones de vida de la población. El 20% de la población ocupada gana un salario mínimo, esto es, cerca de 10 millones de personas y 46.4% gana de uno a tres salarios mínimos, es decir, 30.2 millones de personas.

En agosto de 2014, el jefe de gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, convocó a un Foro Internacional para discutir la situación del salario mínimo. En este evento se plantearon muchas evidencias de cómo el aumento a los salarios redujo considerablemente la pobreza en varios países de América Latina. También se dieron argumentos en el sentido de que no había una correlación positiva del aumento del salario con el desempleo y la inflación. Escobar (2015) argumenta que mantener deprimido el salario mínimo ha ahondado las brechas salariales y la desigualdad. Por ello sugiere un cambio en la política salarial, pues podría inducir una nueva dinámica en la que un crecimiento de la demanda interna incremente la productividad y los niveles de empleo y de ingresos. Tal estrategia permitiría un mayor bienestar y una disminución efectiva de la pobreza y la desigualdad; y con ello se impactaría positivamente en el nivel de vida de los trabajadores.

De acuerdo con la CEPAL (2015), una de las causas de la situación que prevalece en México radica en los niveles que alcanza la concentración del ingreso: el 20% de la población más pobre sólo tiene 6% del ingreso nacional y el más rico el 40% del ingreso. Esto sucede en gran medida porque en los últimos 20 años el salario prácticamente no ha crecido en términos reales y esto lo ha convertido en uno de los más bajos de América Latina.

Por otra parte, en el mismo documento se plantea que la educación es un aspecto fundamental que influye en el incremento o descenso de la desigualdad:

Entre los ámbitos de la sociedad que producen, exacerban o mitigan desigualdades, es el más decisivo el mundo del trabajo. Ahí se genera la mayor parte del ingreso de los hogares en América Latina y el Caribe, así como las desigualdades inherentes a su distribución. Además, en él se producen otras desigualdades igualmente relevantes, relacionadas con la participación y el acceso a diferentes ocupaciones y puestos de trabajo, dimensiones en las que las asimetrías de género, raza y etnia son significativas. En consecuencia, el mundo del trabajo resulta un espacio fundamental en la concepción de igualdad de la CEPAL, ya que, junto con la educación, conforman los eslabones centrales de la inclusión social.

Prestaciones

Hay un aumento de 1.5 puntos porcentuales en la proporción de personas con acceso a servicios de salud por parte de su trabajo y un incremento de 1.8 puntos porcentuales en el porcentaje de población ocupada con prestaciones laborales. En 2014, 36.8% de la población ocupada contaba con acceso a servicios de salud por parte de su trabajo (18.2 millones de personas) y 40.9% gozaba de prestaciones laborales (20.2 millones de personas). (INEGI, 2015c).

Con respecto a los servicios básicos (educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) ha existido una disminución de rezagos y carencias. Si bien el CONEVAL no hace juicio alguno acerca de la calidad de los servicios, lo cierto es que la cobertura ha crecido sustancialmente. Aun así, sólo el 20.5% de la población no es pobre ni es vulnerable.

Con esta información se confirma que no es suficiente la cobertura de los servicios para disminuir la pobreza.

Las cifras de ocupación y empleo acumuladas hasta el primer semestre del 2015 que proporciona ENOE son las siguientes:

Hay una disminución en el desempleo, el cual pasó de 4.9% en 2014 a 4.6% en 2015. Sin embargo, la ocupación se ha generado

para la población con menor nivel de instrucción: mientras que en 2012 la proporción de personas desocupadas con secundaria completa y educación media superior y superior representaba 73.2%, ésta incrementó a 78.7% para 2015. Por tanto, el avance de la ocupación se ha traducido en un retroceso en términos de la movilidad social: tener mayores grados de estudios no garantiza una ocupación, problema que se ha profundizado durante el 2015 (INEGI, 2015).

Los bajos salarios constituyen un segundo elemento que evidencia un entorno adverso para la población ocupada. La creación de ocupación entre 2012 y 2015 se dio en el rango de ingresos que no superan los tres salarios mínimos. La mayor proporción se tuvo entre uno y dos salarios mínimos. Con la información disponible hasta el primer semestre del 2015 y contabilizando la información promedio de un año, se puede observar que las mayores oportunidades de empleo y ocupación no superaron el ingreso de dos salarios mínimos. Por el contrario, se puede observar una destrucción de empleo y ocupación para las personas que ganaron más de tres salarios mínimos.

Concentración del ingreso

El otro lado de la precarización del trabajo es la concentración del ingreso en unas cuantas manos. En días pasados se dio a conocer el estudio de Gerardo Esquivel a petición de Oxfam-México.

En este análisis se ofrece el siguiente ejemplo para darnos una idea de la magnitud de la brecha de la desigualdad que hay en México. En 2014, los cuatro principales multimillonarios mexicanos podrían haber contratado con el puro rendimiento real de su riqueza a 3 millones de trabajadores mexicanos pagándoles el equivalente a un salario mínimo. Esto implica que podrían haber contratado a todos los desempleados del país (poco más de 2.3 millones de personas) sin que por ello perdieran un solo peso de su riqueza.

No es casual que estos ultramillonarios mexicanos (Slim, Bailleres, Larrea y Salinas Pliego) hayan hecho sus fortunas a partir de sectores privatizados, concesionados y/o regulados por el sector público, ni que sus fortunas hayan pasado del 2% al 9% del PIB en tan sólo una década. Estos millonarios y otros grupos de poder han capturado al Estado y han logrado beneficiarse de muchas maneras, ya sea mediante una regulación laxa o a través de tratos privilegiados (fiscales o de otro tipo) (Esquivel, 2015). En el mismo documento se plantea:

Uno de los problemas de México reside en que la política fiscal favorece a quien más tiene, que es poco progresiva y que su efecto redistributivo es casi nulo. Debido a que se prefiere gravar el consumo antes que las fuentes de ingreso de los más ricos, las familias pobres, al gastar un porcentaje más alto de su ingreso, terminan pagando un porcentaje de impuestos mayor que el que pagan las familias ricas. Una relativamente baja tasa marginal del ISR para los ingresos más altos. Por otra parte, los impuestos a las ganancias de capital en el mercado accionario son prácticamente nulos y el que no haya impuestos a las herencias o al patrimonio son claros ejemplos de cómo el sistema tributario beneficia a los más privilegiados.

La concentración del ingreso no es una casualidad. Es producto de la política económica que han seguido los gobiernos durante los últimos treinta años. Las élites económicas han puesto a su servicio al Estado mexicano. Sus políticas fiscal, laboral, monetaria y social están orientadas a hacer más ricos a los que más tienen a costa de incrementar la miseria en gran parte de la población de nuestro país. Su política de apertura económica está orientada a favorecer a un sector exportador que cada vez se vincula menos con el mercado interno y, por otra parte, ofrece los recursos naturales a grandes empresas nacionales y extranjeras.

En este contexto, vale la pena citar el documento *Oxfam 2014* que señala las implicaciones económicas y políticas de la concentración del ingreso:

Cuando la riqueza se apropia de la elaboración de las políticas gubernamentales secuestrándolas, las leyes tienden a favorecer a los ricos, incluso a costa de todos los demás. El resultado es la erosión de la gobernanza democrática, la destrucción de la cohesión social y la desaparición de la igualdad de oportunidades.

Si la desigualdad económica extrema no se controla, sus consecuencias podrán ser irreversibles, dando lugar a un “monopolio de oportunidades” por parte de los más ricos, cuyos hijos reclamarán los tipos impositivos más bajos, la mejor educación y la mejor atención sanitaria. El resultado sería la creación de una dinámica y un círculo vicioso de privilegios que pasarían de generación en generación.

Conclusión

Hemos argumentado que una de las condiciones necesarias para que la pobreza disminuya, es que se incremente el salario de manera significativa y que se creen empleos formales que contengan prestaciones (seguridad social, estabilidad, pensiones, contratos colectivos). Estos objetivos no se han cumplido en los primeros tres años del gobierno de EPN. Esta conclusión se refuerza con los resultados que han obtenido los siguientes autores:

Garavito (2012) señala que uno de los cambios estructurales a partir de 1982 es la inserción de la economía mexicana en el mercado internacional con salarios bajos como factor central de la competitividad y de atracción de inversión extranjera. Esto limita la inversión, la innovación y la generación de empleos de buena calidad en el país. El resultado es un débil crecimiento, un trabajo precario y una creciente descomposición social.

Ortiz (2014) plantea que el modelo que se ha seguido en los últimos 30 años se sustenta en vender mano de obra barata y recursos naturales abandonando la idea de un desarrollo endógeno de la economía mexicana. Esto se muestra en la reducción de los costos laborales, en la apertura y la explotación de las rentas de los recursos naturales por parte del capital nacional y extranjero

y en la negación de la construcción de capacidades productivas propias.

El autor señala que en México los pactos que han hecho los empresarios con los gobiernos en turno tampoco han funcionado para generar un desarrollo que beneficie al conjunto del país. Esto se mostró con el “Pacto por México” firmado por Enrique Peña Nieto y los partidos Acción Nacional y el de la Revolución Democrática al inicio de su gobierno. Finalmente, concluye que las alternativas no se pueden circunscribir sólo a lo económico. Es necesario un pacto pero de otro tipo donde las diferentes fuerzas sociales y políticas de la sociedad puedan crear un proyecto con una perspectiva de carácter social y productivo.

La política del gobierno es favorecer a los empresarios. De hecho son ellos los que dictan la política a seguir en nuestro país. Esta situación tiende a perpetuarse ya que han generado intereses económicos y políticos a favor de este pequeño grupo de familias que no están por ceder sus privilegios.

Se han expuesto diversos argumentos tanto de organismos internacionales, como nacionales y de académicos de diversas universidades que demuestran el fracaso de la política social y laboral del gobierno de EPN. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para cambiar la situación que hay en nuestra sociedad. Se necesita, aparte de argumentos, una fuerza social que aglutine el descontento que hay en nuestro país.

Esta situación no va cambiar, a menos que, la sociedad se organice y tome cartas en el asunto. Es necesario que desde los centros de análisis económico se establezcan vínculos, particularmente con los sindicatos, donde se discutan mecanismos que les permitan recuperar su organización, mediante la cual puedan obtener mejores salarios y prestaciones.

En los medios de comunicación, implementar foros de discusión donde se argumente que la mejor forma de combatir la pobreza es que la gente tenga un empleo y trabajo decente que garantice un mejor nivel de vida para toda la población.

Bibliografía

- CEPAL, 2015. *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad*. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/S1500896_es.pdf?sequence=1.
- CONEVAL, 2015. *Medición de la Pobreza en México y en las entidades Federativas 2014*. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf.
- ESCOBAR Toledo, S., 2015. Salarios mínimos: desigualdad y desarrollo. *ECONOMÍA AUNAM*, XI(33), pp. 94-109.
- ESQUIVEL Hernández, G., 2015. *Desigualdad Extrema en México: Concentración del Poder Económico y Político*. Disponible en: www.oxfamMexico.org
- GACETA PARLAMENTARIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, 2014. *Gaceta Parlamentaria*. México, DF, *Diario Oficial de la Federación*.
- GARAVITO Elías, R. A., 2012. "México: Acumulación capitalista y estructura de la fuerza de trabajo". En García Castro, M. B. (coord.) *Estudios sobre México en la crisis Mundial: Escenario Nacional tras dos décadas de apertura y desregulación*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, DCSH, pp. 233-284.
- GIL Anton, M., 2015. "Hay una clásica subordinación de lo educativo a lo político". *CNN Aristegui Noticias*, 10 de junio.
- HERNÁNDEZ Navarro, L., 2013. "La Calamidad Educativa". *La Jornada*, 5 de febrero.
- INEGI, 2015a. *Censos Económicos 2014 Resultados definitivos*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_5.pdf.
- _____, 2015b. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015*. Boletín de Prensa núm. 198/15. Disponible en: http://www.inegi.org.mx%2Fsaladeprensa%2Fboletines%2F2015%2Fenoe_ie%2Fenoe_ie2015_05.pdf&usg=AFQjCNGXs9t2auXVp0ZUAvYLjKWs9.

- _____, 2015c. *Encuesta Nacional del Ingreso y Gasto de los Hogares 2014*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales_2015_07_3.pdf.
- OCDE, 2015. *How does MEXICO compare? Employment Outlook 2015*. Disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/Employment-Outlook-Mexico-EN.pdf>.
- OIT, 2015. *104ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Información preliminar*. Disponible en: http://www.ilo.org/wcms-sp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meeting-document/wcms_342568.pdf.
- ONU, 2015. *Boletín de la Tendencia Laboral del Desarrollo Humano*. Disponible en: http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2015/07/PNUD_BoletinLaboral_BajaResolucion.pdf%20_
- ORTIZ CRUZ, E., 2014. "El modelo fundado en trabajo barato y extracción de recursos naturales no genera crecimiento ni desarrollo". En Departamento de Producción Económica, ed. *Los falsos caminos al desarrollo: las contradicciones de las políticas de cambio estructural bajo el neoliberalismo; concentración y crisis*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, pp. 139-144.
- OXFAM, 2014. "Gobernar para las élites: Secuestro democrático y desigualdad económica", 178 Informe Oxfam. Disponible en: <http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf>.
- _____, 2015. "Desigualdad extrema en México. Concentración del Poder económico y Político". Disponible en: http://cambialasreglas.org/images/desigualdadextrema_informe.pdf.
- SALAZAR, C. A. y Azamar Alonso, A., 2014. "Flexibilidad y precarización del mercado de trabajo en México". Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26732736009>.
- SAMANIEGO Breach, N., 2015. "La participación del trabajo en el ingreso nacional". *Economía UNAM*, XI(33), pp. 52-77.
- VARGAS Mendoza, J., 2014. "Las reformas del gobierno de Peña Nieto y la dimensión de las exigencias de la economía mexicana". *Antípoda*, I(1), Facultad de Economía-UNAM, mayo-junio.

Desarrollo económico y empleo en México, 2000-2014

La Alianza del Pacífico ¿una alternativa?

Aura Adriana López Velarde¹

Introducción

La adopción del modelo de apertura en México, así como la política económica orientada a impulsar el crecimiento, implicaron que la búsqueda del desarrollo económico quedara relegada al *trickle down effect*. Sin embargo, el modelo vigente no ha generado el crecimiento económico esperado, ni mucho menos se ha dado el efecto de goteo para que parte de los frutos del progreso sean transferidos a las capas sociales más necesitadas; inclusive los problemas sociales como el desempleo, la pobreza, la marginación, la inseguridad, entre otros, se han recrudecido.

Además, a raíz de los efectos adversos que ha propiciado la actual crisis financiera, en los foros internacionales se ha puesto de relieve que una alternativa de solución a la misma, es la implementación de estrategias de desarrollo económico, poniendo énfasis en garantizar niveles adecuados de empleo, a fin de abatir los problemas sociales y reactivar la demanda agregada. De ahí que la administración pública

¹ Profesora-Investigadora, Área Sistema Económico Mundial, Departamento de Producción Económica, UAM-X.

mexicana en turno ha hecho hincapié en que las reformas estructurales impuestas podrán mitigar los problemas socioeconómicos que enfrenta el país y que, mediante la apertura de nuevos mercados a través de la firma de acuerdos de cooperación, como el caso de la Alianza del Pacífico, se reactivará la economía. No obstante, para dar solución a dichos problemas no sólo se requieren medidas de corto plazo y comerciales, sino también la implementación de políticas económicas encaminadas al desarrollo económico, que permitan ampliar las posibilidades de crecimiento de largo plazo y favorezcan el bienestar social del país.

El objetivo central del trabajo es analizar el desempeño económico y la generación de empleo, así como la estrategia de ampliar mercados con acuerdos como la Alianza del Pacífico. El trabajo se divide en cuatro secciones; la primera expone sintéticamente una discusión sobre el desarrollo económico en México; en la segunda se analiza el comportamiento del empleo. La tercera discute el impacto de la inversión extranjera directa y la estrategia de establecer acuerdos de cooperación económica y por último, se dan conclusiones.

I. El retorno al desarrollo económico

La discusión sobre el tipo de estrategias de desarrollo que debe perseguir una economía dependerá en gran medida de un buen diagnóstico de la situación del país a nivel económico y social, del acervo existente de recursos humanos, tecnológicos y naturales, así como de la estructura política predominante. Una rápida ojeada a la literatura puede plantear tanto enfoques encontrados, como lineamientos de política económica orientada al desarrollo. Inclusive, no existe un consenso sobre la conceptualización del mismo. Además, el desarrollo económico de una nación no sólo se mide por variables cuantitativas, sino también cualitativas que tengan que ver con el nivel de bienestar de la población como educación, salud, vivienda, entre otros.

La cuestión fundamental de la discusión teórica entre las diversas corrientes de desarrollo se centra en cómo abordar dicha problemática, ya que éstas, a su vez, difieren entre los criterios de cómo alcanzar los

objetivos planteados. La teoría moderna centra su análisis sobre el desarrollo concibiendo la modernización como un factor fundamental: La modernización es un proceso homogeneizado que propicia la convergencia entre países, por lo que el desarrollo es un proceso de imitación, por consiguiente, si los países en desarrollo entran en contacto con las potencias económicas tendrán la necesidad de iniciar el proceso de modernización, el cual es irreversible y progresivo (Rostow, 1956 y Reyes, 2002). La propuesta de desarrollo imitativo fue fuertemente cuestionada por el pensamiento estructuralista. Prebisch (1981) argumentó que el estudio del desarrollo económico debe tener un método histórico y estructural, por ello los países periféricos no se pueden desarrollar imitando a los países del centro, ya que históricamente el sistema capitalista desarrollado es absorbente y dominante con respecto a la periferia. Cardoso y Faletto (1979) mencionan que el desarrollo es, en sí mismo, un proceso social; aún en sus aspectos puramente económicos transparenta la trama de relaciones sociales subyacentes de subordinación. Además, los países de América Latina se caracterizan por una heterogeneidad estructural por lo que el desarrollo imitativo no era una estrategia factible.

La economía mexicana ha transitado por tres modelos económicos: modelo primario exportador, el de sustitución de importaciones y el de promoción de exportaciones, los cuales han tenido diferente orientación en torno al desarrollo económico. El primero estuvo orientado más a impulsar el sector exportador de bienes primarios; mediante el comercio exterior se buscaba impulsar el desarrollo del país. Sin embargo, generando polos de desarrollo divergentes en los sectores y regiones del país: la región del norte logró expandir su sector agrícola, ganadero y minero debido al comercio exterior. En el centro del país se caracterizó en ser el lugar de intercambio más importante del mercado interno, mientras que el sur se logró poca diversificación agrícola (Rosenzweig, 1992).

En la década de los años veinte, el modelo primario exportador se agotó por la disminución de los niveles de crecimiento y de demanda de exportaciones de bienes básicos por la crisis de 1929, la segunda guerra y el desequilibrio de la balanza de pagos. Lo anterior implicó un cambio de modelo orientado hacia dentro, por lo que el motor de desarrollo sería la industrialización en base a la sustitución de importaciones, lo cual

permitiría generar los eslabonamientos productivos entre todos los sectores y con acciones más directas en el proceso de desarrollo y bienestar. La industrialización planificada a diferencia de una industrialización espontánea resolvería el problema de heterogeneidad estructural, desechando la idea del desarrollo imitativo (Zermeño, 2004). Al mismo tiempo se buscaba resolver las diferencias estructurales entre los países periféricos y los países del centro y el deterioro en los términos de intercambio. No obstante, ineficiencia en la planificación de la economía por parte del Estado, ineficiencia en la producción y excesiva protección del Estado generaron sobreendeudamiento externo y agotamiento del modelo de ISI.

En la década de los ochenta el problema de falta de liquidez y la crisis de la deuda de 1982 fueron detonantes para que la economía mexicana transitara a un modelo orientado a la apertura comercial, donde el pivote de la economía era la promoción de exportaciones. El argumento central del neoliberalismo económico asume que las libres fuerzas del mercado conducen al equilibrio, y una vez alcanzado, conducirá al pleno empleo de los factores productivos y a la asignación óptima de recursos. En relación al desarrollo, la ortodoxia asume que una vez alcanzada una senda de crecimiento sostenido se podrá llegar al desarrollo mediante el *trickle down effect*. La entrada de flujo de capitales del exterior y el incremento de las exportaciones impulsarán el crecimiento, eventualmente por efecto de goteo se llegará a consolidar un aparato productivo más eficiente y una mejora en el bienestar social.

A partir de lo anterior, en la década de los noventa, México adopta el modelo de apertura comercial con el fin de emprender una nueva fase de acumulación de capital y bienestar. El argumento central implicaba transitar hacia una economía más real y abierta, donde los pilares de la economía serían la promoción de exportaciones, la competencia y productividad, así como la innovación tecnológica. Con ello se generaría una senda de crecimiento sostenido (Bhagwati, 1998 y Reyes, 2001). De ahí que la política económica de desarrollo esté encaminada a impulsar el sector externo y a perseguir la senda de crecimiento, sin acciones directas que permitan alcanzar el desarrollo y bienestar.

Actualmente, a raíz de la crisis financiera de 2008, tanto la economía mundial como las economías locales han retomado la idea de impulsar

el desarrollo económico con políticas más directas, entre ellas destaca el impulso al empleo. De acuerdo al Banco Mundial (2012, pp. 1-5) una variable fundamental para alcanzar el desarrollo económico es implementar políticas económicas que lleven a aumentar el empleo, de tal forma que genere un círculo virtuoso entre mayores y mejores empleos, y desarrollo económico. La generación de empleo no se reduce a sólo una mejora en los ingresos y beneficios, sino que también a un aumento en los niveles de vida o bienestar social y la posibilidad de una mayor productividad, lo que se traduce en una mejora en la competitividad, por ende, en un fomento a la cohesión social de un país.

Adicionalmente, bajo el contexto de apertura comercial, el impulso al sector externo y la búsqueda de nuevos mercados vía acuerdos de cooperación son un elemento para el proceso de desarrollo, pero al mismo tiempo se requiere fortalecer el mercado interno, de tal forma que exista un mayor grado de integración de las cadenas productivas, ya que el libre mercado no es capaz de generar, por sí solo, desarrollo (López, 2011).

Por ello, nuestro análisis se enfocará en el estudio del desempeño de nuestra economía en términos de producción, empleo, Inversión Extranjera Directa (IED) y comercio. En principio, se analizará el comportamiento de la producción, para después hablar de la situación del desempleo y la generación de empleo en los últimos años. Después se estudiará el desempeño de la IED y los acuerdos de cooperación económica, destacando la Alianza del Pacífico.

II. Situación económica y empleo 2000-2014

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada uno de los últimos tres sexenios se ha propuesto impulsar el crecimiento económico y mejorar el bienestar, mediante objetivos y metas para alcanzar un mayor crecimiento, aumentar la productividad y la competitividad, entre otros. En torno al empleo, casi todos coinciden en la necesidad de crear nuevos empleos. Sin embargo, no se han logrado cristalizar estas propuestas, todo queda en retórica presidencial. El siguiente cuadro muestra algunos objetivos en materia de producción y empleo de los últimos sexenios.

Cuadro 1
Objetivos en materia de producción y empleo
del Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2018

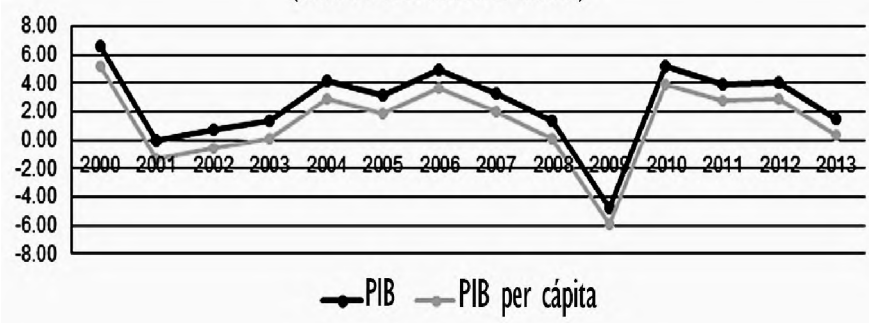
Plan Nacional de Desarrollo	Objetivos	
	Producción	Empleo
2001-2006	<p>Crecimiento sostenido, dinámico y con calidad.</p> <p>Estabilidad económica.</p> <p>Crecimiento incluyente que dé oportunidades a todos.</p> <p>Elevar la competitividad.</p> <p>Fomentar la investigación y desarrollo.</p>	<p>Generar empleos.</p> <p>Incorporar a los jóvenes al mercado de trabajo.</p> <p>Creación de empleos en las comunidades más rezagadas del país.</p> <p>Transformen los empleos en oportunidades de crecimiento personal.</p>
2007-2012	<p>Aumentar el crecimiento económico.</p> <p>Fomentar condiciones de competencia económica y libre concurrencia.</p> <p>Incentivar a la pequeña y mediana empresa.</p> <p>Fortalecer a los sectores económicos.</p> <p>Fomentar la investigación y desarrollo</p>	<p>Crear nuevos empleos.</p> <p>Promover la productividad y competitividad laboral.</p> <p>Fomentar la equidad e inclusión laboral y consolidar la previsión social.</p> <p>Promoción del empleo y la paz laboral.</p> <p>Incentivar la entrada de jóvenes al mercado laboral formal</p>
2013-2018	<p>Aumentar el crecimiento económico.</p> <p>Reactivar una política de fomento económico enfocada en incrementar la productividad de los sectores dinámicos.</p> <p>Fomentar los sectores tradicionales de la economía mexicana.</p> <p>Orientar y hacer más eficiente el gasto público para fortalecer el mercado interno.</p> <p>Fortalecer la investigación y desarrollo en el país.</p>	<p>Procurar el equilibrio entre los factores de la producción para preservar la paz laboral.</p> <p>Promover el trabajo digno o decente.</p> <p>Promover el incremento de la productividad laboral.</p> <p>Perfeccionar los sistemas y procedimientos de protección de los derechos del trabajador.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del PND 2001-2006, PND 2007-2012 y PND 2013-2018.

Producción

Desde el año 2000 hasta el 2007, el comportamiento económico del país mostró un ritmo de crecimiento promedio anual del 3% en el Producto Interno Bruto (PIB); se destaca que durante este lapso no se logró el objetivo de conseguir un crecimiento sostenido y dinámico como se planteó en los objetivos del PND. La crisis financiera repercutió severamente en la economía con decrecimiento de 4.7%, y la tendencia de crecimiento se ha mantenido a la baja desde entonces. En lo que respecta al PIB *per cápita*, se ha deteriorado en los últimos años.

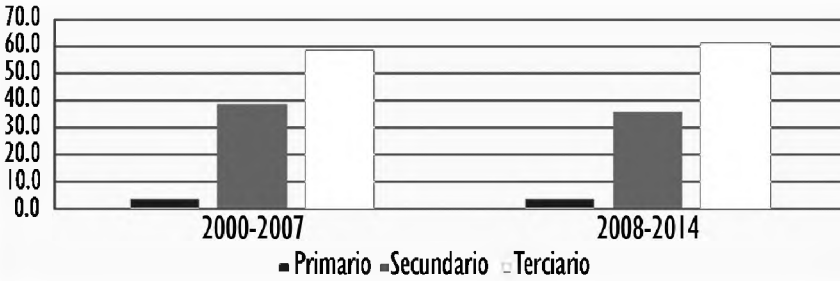
Gráfica 1
Crecimiento del PIB y PIB per cápita 2000-2013
(tasa de crecimiento anual)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial en Indicadores de Desarrollo.

En la participación sectorial podemos observar lo siguiente: el sector primario tiene un nivel bajo en el PIB, ya que participa con el 3.3% en promedio en el PIB nacional. En tanto, el sector industrial ha dejado de ser el principal generador de producción interna del país; participa con un poco más de un tercio en el PIB total del país, con el 38.2% en promedio anual de 2000 a 2008. Después de la crisis, su participación disminuyó a 35.4%. Por su parte el sector terciario ha sido el principal generador del PIB, actualmente representa el 61.4% (gráfica 2).

Gráfica 2
Participación sectorial en el PIB total



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CEPAL en Cuentas Nacionales en CEPALSTAT.

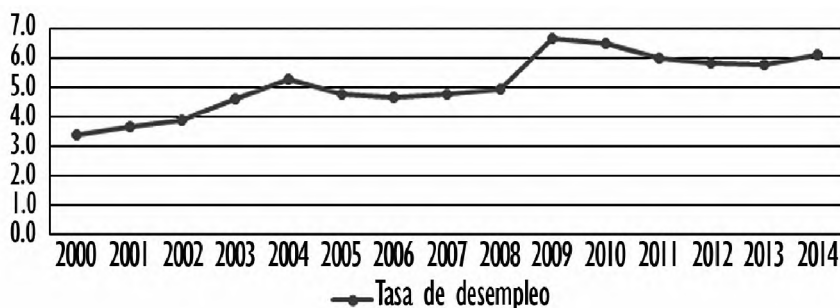
La apuesta a la apertura y al crecimiento no ha implicado de manera directa una mejora en el bienestar, ya que en primera instancia no se ha generado el crecimiento económico esperado, por ello el *trickle down effect* no se ha logrado.

Empleo

El empleo es una variable fundamental para alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico y social. Por una parte, se requiere generar un mayor nivel del mismo, con el fin de reducir la tasa de desempleo, y por otra, se necesita contar con empleo de calidad: con una remuneración o salario que permita no sólo la subsistencia, sino alcanzar un mayor nivel de vida y que además cuente con las prestaciones que la ley marca (estabilidad laboral).

La evidencia nos muestra que los objetivos de disminuir el desempleo en México no se han logrado ya que ha aumentado la tasa de desempleo en los últimos años. Durante el periodo de 2000 a 2004, pasó de 3.4% a 5.3% promedio anual. De 2005 a 2007 mostró una ligera reducción ya que registró en promedio 4.7%, pero no fue lo suficiente para reducir el desempleo creciente en México. En período de crisis la tasa de desempleo aumentó de 4.8% a 6.1% de 2008 a 2014; la crisis ha agudizado la tendencia a incrementar el desempleo en México (gráfica 3).

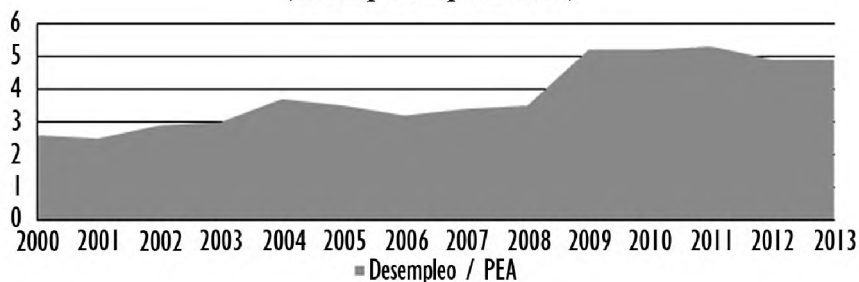
Gráfica 3
Tasa de desempleo en México, 2000-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CEPAL en Cuentas Sociales sobre Empleo en CEPALSTAT.

La proporción del desempleo respecto de la Población Económicamente Activa (PEA) ha ido en aumento. En el 2000, el nivel de desempleo representaba el 2.6% de la PEA total, y en 2007 representó el 3.6%. Con la crisis, el nivel de desempleo se agudizó; representa el 5.2% anual de la PEA (gráfica 4). El aumento de la tasa de desempleo y el porcentaje al alza de los niveles de desempleo en relación a la PEA, nos indican que no se han generado los empleos adecuados para hacer frente al problema de desempleo en el país, pese a los buenos deseos de los últimos planes nacionales de desarrollo en dicha materia.

Gráfica 4
Desempleo como proporción de la PEA en México, 2000-2013
 (Participación porcentual)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial en Indicadores de Desarrollo.

A partir del cambio de modelo se ha modificado el patrón en la generación de empleo en la economía. Anteriormente, las actividades industriales junto con el sector público y de servicios urbanos absorbían en gran medida la oferta laboral; con el actual modelo los sectores que encabezan las fuentes de generación de empleo son las actividades relacionadas con el comercio, financieras y las ramas vinculadas a la maquila, así como otras actividades de exportación.

De 2000 a 2014, la generación de empleo en el sector primario ha ido disminuyendo. Durante el período de 2000 a 2007, los empleos generados en dicho sector representaron el 15% del total del empleo en el país; de 2008 a 2014, participó con el 13% del mismo. Este comportamiento responde al deterioro en el campo, que además se ha agudizado con el tiempo. Adicionalmente, si observamos el cuadro 2, este sector contribuye con el 3.3% en promedio en el PIB nacional. Lo anterior pone en evidencia la falta de estímulos para ampliar el PIB primario y su generación de empleo.

En el caso del sector secundario es necesario indicar las actividades económicas que comprenden a dicho sector, de acuerdo con la información estadística de INEGI: industrias manufactureras, minería, construcción y electricidad, gas y agua. De 2000 a 2007 las industrias manufactureras contribuyeron con 17.9% en promedio anual con la generación de empleo, en tanto la construcción contribuyó con el 7.5%. En período de crisis, la actividad industrial contribuyó en los niveles de empleo con 16.2%. Por su parte, el resto de las actividades secundarias contribuyeron con el 9.3% del empleo (cuadro 2).

Resulta relevante destacar el caso de la actividad industrial ya que es una actividad que generó en promedio el 18.7% del PIB antes de la crisis y durante, el 17%; sin embargo, dicha actividad no es la principal generadora de empleo en el país. El anterior comportamiento obedece en gran medida al cambio de modelo que implicó la reestructuración del aparato productivo nacional. En el proceso no todas las actividades económicas han logrado encadenarse a fin de lograr un aparato productivo eslabonado, por el contrario, la dinámica de apertura de mercados sólo ha favorecido a un grupo reducido.

Cuadro 2
Estructura porcentual del empleo y PIB por
principal actividad económica en México, 2000-2014

Actividades	Empleo	PIB	Empleo	PIB
	2000-2007		2008-2014	
Agropecuarias	15.7%	3.3%	13.4%	3.3%
Minería	0.1%	7.3%	0.3%	6.4%
Electricidad, agua y gas	0.8%	1.4%	0.7%	1.5%
Construcción	7.5%	6.7%	8.3%	6.7%
Industrias manufactureras	17.9%	18.7%	16.2%	17.2%
Comercio	19.5%	17.8%	19.3%	17.1%
Transporte y comunicaciones	4.1%	8.9%	4.5%	9.7%
Servicios financieros	0.2%	19.5%	0.8%	21.4%
Otros servicios	34.3%	16.5%	36.6%	16.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CEPAL en Cuentas Nacionales en CEPALSTAT y de la base de datos del Banco Mundial en Indicadores de Desarrollo.

Bajo el esquema de producción mundial, el sector externo de México se ha especializado en manufacturas, operando en buena parte bajo el régimen de maquila, que depende en gran medida, de la importación de bienes intermedios. Adicionalmente, las exportaciones como principal actividad de crecimiento se han concentrado en un número reducido de empresas. De acuerdo con Dussel (2003), 300 empresas exportadoras y 3 500 maquiladoras concentraron el 95% del total de las exportaciones. En consecuencia, el régimen de maquila no genera eslabonamientos productivos que permitan reactivar la industria y generar empleos localmente.

En tanto, el sector que genera más empleo en la economía, es el sector terciario. En el 2000 contribuyó con el 55.6% del nivel de empleo total y en el 2010 con el 60.6%. Su participación en el PIB ha aumentado en los últimos años a 63% (cuadro 2), lo que indica el alto nivel de terciarización de la economía mexicana, a raíz de la falta de oportunidades en el sector secundario. En lo que respecta a las actividades que comprenden al sector

terciario, destacan el comercio y los servicios financieros. El comercio contribuyó en la generación de empleo con 19.5% siendo la actividad con mayor generación del mismo, con 17.8% del PIB. Por su parte, la actividad financiera, aunque aporta el 19.5% del PIB, tiene contribución muy baja en la generación de empleo, con el 0.2%. Ambos casos son contrastantes, ya que se incrementan las actividades financieras, pero generan pocos empleos, y el comercio, a pesar de ser el principal generador de empleo, son en gran medida, empleos temporales e incluso informales.

Lo anterior da muestra que terciarizar la economía no es la vía más adecuada para generar los empleos necesarios para absorber las filas de desempleo y, lo más importante, no genera empleos de calidad que permitan mantener un nivel de bienestar a largo plazo y reactivar la demanda interna.

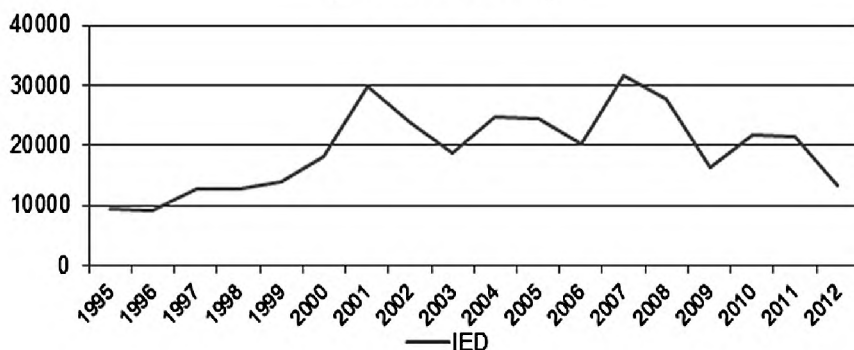
III. Apertura comercial, inversión extranjera directa y la Alianza del Pacífico

Uno de los principales pilares de este modelo son las exportaciones, así como la inversión extranjera directa (IED). El argumento es que la exportación sería el motor de la economía, posibilitando un mayor crecimiento. Por su parte la IED permitiría mejorar la productividad, competitividad y transferencia de tecnología.

Inversión extranjera directa

En primera instancia revisaremos brevemente el comportamiento de la IED. Durante la década de los noventa, la estrategia de atracción de IED permitió acrecentar los flujos de entrada al país, de 9 526 millones de dólares en 1995 a 29 961 millones en el 2000 y durante el período 2000-2007 captar IED por un monto acumulado de 192 831 millones de dólares. No obstante, después del 2001 la entrada de IED empezó a reducirse, sólo mostrando ligeros repuntes en 2004 y 2007 (gráfica 5). Lo anterior obedece a que, a inicios del presente milenio aparecieron mercados emergentes, particularmente China, India, Brasil, Rusia. Estos nuevos mercados generaron un proceso de relocalización de la IED.

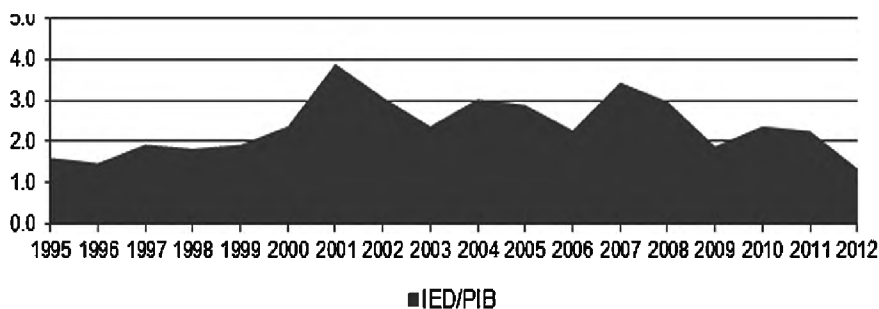
Gráfica 5
Inversión extranjera directa en México de 1995-2012
 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría de Economía en Estadísticas Oficiales de la Inversión Extranjera Directa.

Mientras la participación de la IED en el PIB en un principio mantenía una tendencia al alza, ya que en 1995 la IED representaba 1.5% del PIB y para el 2001 representaba el 3.9%, de 2002 a la fecha su participación en el PIB ha disminuido considerablemente: actualmente la IED representa el 1.4% del PIB total (gráfica 6).

Gráfica 6
Coefficiente de participación de la inversión extranjera directa en relación al PIB, 1995-2012

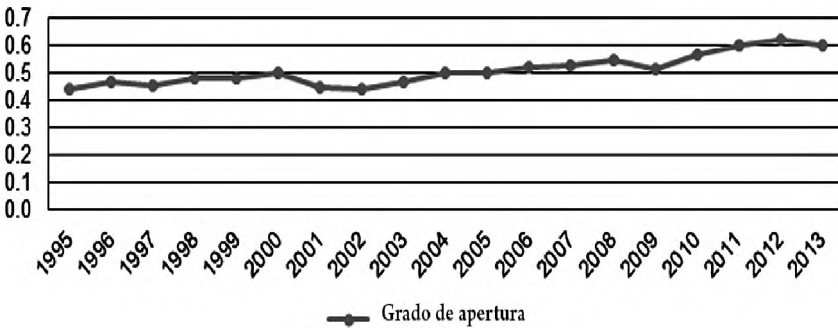


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría de Economía en Estadísticas Oficiales de la Inversión Extranjera Directa y de INEGI en Cuentas Nacionales BIE.

Comercio

En materia de comercio, la economía mexicana ha mostrado ser una de las economías con un alto grado de apertura. A partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el país profundizó el proceso de liberalización comercial. De ahí que el índice de apertura comercial se haya incrementado: pasó de 0.4 a 0.6 (gráfica 7).

Gráfica 7
Grado de apertura de la economía mexicana

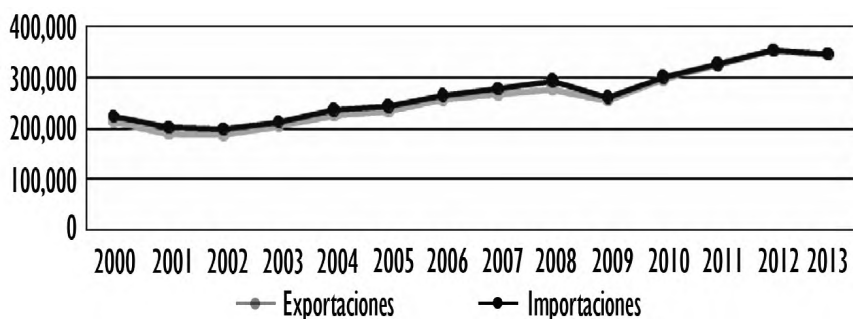


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial, estadísticas de indicadores de desarrollo mundial.

La apertura ha significado un rápido crecimiento de las exportaciones, pero también de las importaciones. El problema es que la importación ha mostrado un mayor ritmo de crecimiento, superando a la exportación, resultando en un déficit de la balanza comercial (gráfica 8).

El desequilibrio en la balanza comercial se debe al aumento en las importaciones de materias primas y maquinaria para la producción de bienes exportables, entre otros insumos, lo cual ha convertido al país en un centro de procesamiento o un taller mundial, en el que la mano de obra convierte los insumos importados en bienes manufacturados para la exportación. Esto ha generado un proceso de sustitución de insumos nacionales por insumos importados, que propicia una desarticulación en las cadenas de producción nacional de bienes intermedios y de capital. Por eso el comercio no ha generado el círculo virtuoso entre apertura y producción interna, así, los resultados en materia de crecimiento son muy modestos.

Gráfica 8
México: Exportaciones e importaciones 2000-2013
(millones de dólares constantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial, estadísticas de indicadores de desarrollo mundial.

Tratados de libre comercio y acuerdos de cooperación

Entre las estrategias para promover las exportaciones, destaca la apertura de mercados; para ello el país ha firmado una serie de acuerdos y tratados de comercio e inversión. La economía mexicana cuenta con diez Tratados de Libre Comercio (TLC), cuatro Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y un Acuerdo de Asociación Económica (AAE), firmados con 43 países tanto de América, como de Europa y Asia. La estrategia de pactar tratados y acuerdos comerciales y de inversión está orientada a consolidar al país como un centro de negocios para el mundo mediante el incremento de las relaciones comerciales; de ahí que ha buscado realizar acuerdos regionales o bilaterales alrededor del mundo que fomenten el intercambio de bienes y servicios entre sus socios, con la finalidad de fortalecer la industria local y el mercado interno, abriendo y diversificando mercados internacionales, y así incrementar las oportunidades y alianzas estratégicas para la empresa mexicana.

El argumento, como se mencionó anteriormente, es que mediante el comercio se podrá acceder a insumos y a productos finales del exterior, a precios competitivos, al uso más eficiente de los recursos, a la transferencia de conocimiento y tecnología y a la atracción de inversión extranjera; además de abrir mercado a los bienes exportables

del país. Sin embargo, la estrategia exportadora no se ha reflejado como el motor económico que permita al país alcanzar el tan anhelado desarrollo y bienestar económico.

Pese a que la economía mexicana ha profundizado su proceso de apertura comercial a través de acuerdos y tratados, éstos no han logrado diversificar y colocar las exportaciones mexicanas en el resto del mundo como se esperaba, ya que los flujos de comercio, tanto exportaciones como importaciones, se siguen concentrando en el país vecino del norte, lo que pone en entredicho las bondades y beneficios de dicha estrategia.

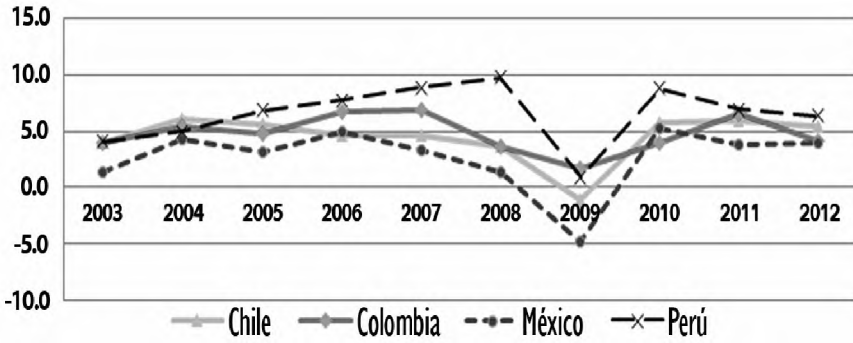
Aun cuando no se han tenido los resultados esperados en materia comercial, actualmente se busca a través de la Alianza del Pacífico (AP) ampliar mercados y una alternativa de fortalecimiento económico. La AP representa para México una oportunidad de penetrar nuevos mercados, en particular en todo el Pacífico, por ello la atención, recientemente, se ha enfocado en mantener el interés en esta alianza.

Alianza del Pacífico

A partir de la Declaración de Lima, el 28 de abril de 2011, se establecieron las cumbres para consolidar la Alianza del Pacífico propuesta por Alan García, presidente en turno de la economía peruana. Los países que conforman la AP son: Colombia, Chile, México y Perú. La AP ha establecido acuerdos de cooperación en materia arancelaria, de educación, turismo, consular y diplomática, empresarial y de promoción de la inversión, ambiental y contra el cambio climático, así como la cooperación fiscal y bursátil para, a su vez, posibilitar una mayor relación comercial con otros bloques, en particular con Asia Pacífico.

De 2011 a 2014 el comportamiento económico de los miembros de la AP es el siguiente: Perú fue el miembro que tuvo un mejor desempeño económico creciendo en esos tres años alrededor del 6%, Chile mantuvo un crecimiento cercano al 5%, Colombia por debajo del 5%, en tanto México fue el que mostró un nivel más modesto de crecimiento del 2% (ver gráfica 9).

Gráfica 9
Tasa de crecimiento del PIB de los países
de la Alianza del Pacífico, 2003-2012

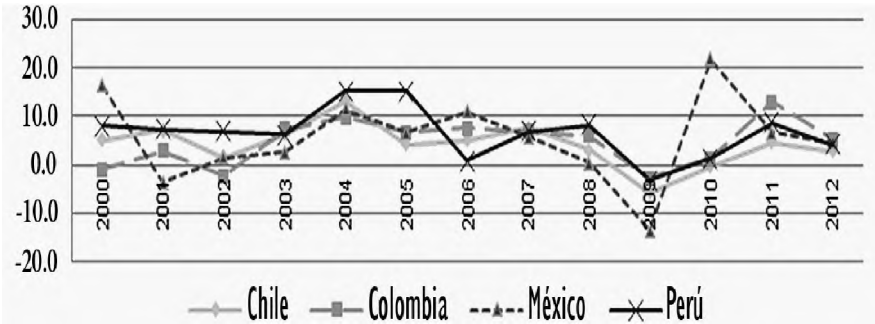


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial, estadísticas de indicadores de desarrollo mundial.

En materia comercial, los miembros de la AP establecieron la eliminación de los aranceles para ampliar la entrada de bienes y servicios, además de crear nuevas condiciones para los flujos de capitales, a fin de consolidarse como una zona atractiva a la inversión. No obstante, los cuatro países establecieron excepciones en la eliminación arancelaria para algunos productos: en el caso de Colombia, las excepciones fueron al café y las bebidas alcohólicas. Para México, fueron la gasolina, aceites crudos de petróleo, aceite diésel, butano y propano, ciertas autopartes. Para Perú, ropa, calzado, neumáticos y ciertas mercancías y maquinaria que utilizan fuentes radiactivas de energía.

Actualmente el desempeño de las exportaciones de los países miembros de AP ha mostrado mejoría después de registrar un fuerte descenso de la actividad comercial, por los efectos generados por la crisis financiera mundial. En los últimos años, las exportaciones de la economía de Chile han registrado un crecimiento promedio anual de 3.7%, Colombia ha mostrado un mayor dinamismo en sus exportaciones con un crecimiento de 9.1%; las exportaciones de México registraron un repunte de 5.7%, tras la caída de la venta de productos exportables que se dio en el período de crisis; y Perú mostró un ritmo de 6.5% en el crecimiento de sus exportaciones (ver gráfica 10).

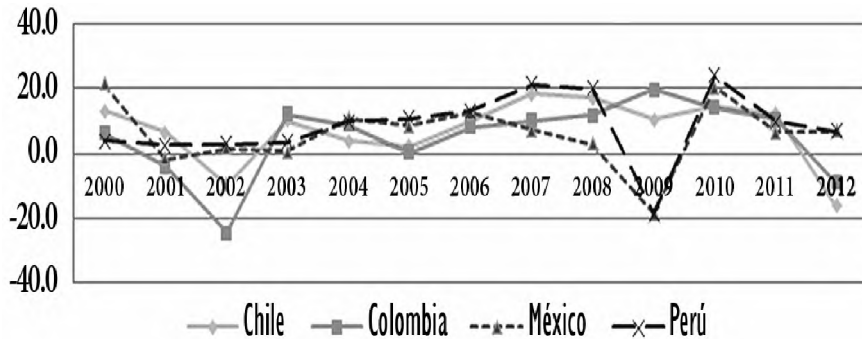
Gráfica 10
Tasa de crecimiento de las exportaciones
de los países de la Alianza del Pacífico, 2000-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial, estadísticas de indicadores de desarrollo mundial.

El comportamiento de las importaciones ha mostrado una contracción o una tendencia a la baja en los cuatro países. Chile y Colombia fueron los países que registraron una mayor contracción en el crecimiento de sus importaciones (gráfica 11). Lo anterior responde a que, a pesar de mostrar ligera recuperación económica de los efectos de la crisis, aún siguen manteniendo un nivel bajo en su demanda efectiva, principalmente la demanda de importaciones.

Gráfica 11
Tasa de crecimiento de las importaciones
de los países de la Alianza del Pacífico, 2000-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial, estadísticas de indicadores de desarrollo mundial.

Conclusiones

Considerar que a través de los efectos de goteo se puede lograr cierto desarrollo económico ha sido una apuesta muy costosa en detrimento del bienestar social; no se han logrado alcanzar los objetivos planteados de crecimiento y de aumentar la generación de empleo; inclusive el desempleo se ha incrementado en la última década.

El sector primario mantiene una baja participación en la generación de empleo; en gran medida se debe al escaso desarrollo económico y al deterioro que ha sufrido el campo por décadas. El sector secundario no es la principal fuente de empleo, sobre todo debido a que la apertura ha desarticulado la producción manufacturera y se ha roto con los efectos indirectos de los multiplicadores, al romper con el encadenamiento entre sectores productivos, entre sector interno y externo.

Las actividades del sector terciario son las que más contribuyen con el crecimiento del país, sin embargo, aunque son la principal fuente de generación de empleo, como el caso del comercio, muchos de estos empleos son temporales, incluso bajo condiciones por debajo de lo que establece la legislación laboral. En el ámbito comercial, la estrategia de firmar tratados de libre comercio y acuerdos de complementariedad económica con el fin de abrir y diversificar mercados, para que así los bienes exportables mexicanos penetraran y se posicionaran en los mercados extranjeros, no ha logrado conseguir el objetivo planteado por el modelo económico, el cual es generar un sector externo capaz de llevar al crecimiento económico esperado.

Ciertamente, el sector exportador ha mostrado dinamismo, mas contribuye de forma insuficiente a la generación y multiplicación de empleos productivos y de alto valor agregado, lo cual no es garante de crecimiento sostenido para el conjunto de la economía mexicana. Inclusive, paradójicamente, las actividades más dinámicas resultaron ser las ramas productivas de bienes no transables (servicios, actividades financieras, comercio, transportes, comunicaciones).

La Alianza del Pacífico sin duda representa una alternativa deseable no sólo para penetrar nuevos mercados, sino también una oportunidad de buscar la complementariedad productiva que otros

tratados o acuerdos no han logrado. En particular, si realmente se dan las ventajas de la integración a favor de la economía en su conjunto y no para unos cuantos sectores.

Sin embargo, para que los frutos del progreso se puedan repartir de una forma más equitativa, se requiere tomar las sendas del desarrollo económico, y evitar que la política económica esté supeditada a decisiones de corto plazo. Además, se tienen que tomar medidas directas para mejorar la generación de empleo y el bienestar social, no sólo que se de una mejora por el efecto de goteo, ya que los problemas sociales no sólo son acrecentar los niveles de empleo sino mejorar las condiciones de salud, vivienda y educación, reducir la pobreza y marginación, que es muy alta en el país y que por cuestiones de espacio no se abordó en el presente trabajo.

Propuestas

El desarrollo económico debe implicar un vínculo directo e integral entre el sector interno y externo. La apertura comercial no fue acompañada con una estrategia de fomento industrial, lo que implicó un proceso de ruptura en los encadenamientos productivos entre los diferentes sectores y actividades económicas. Ante ello, se requiere una serie de medidas que fortalezcan el encadenamiento productivo, a saber:

1. Fortalecer el sector industrial y el mercado interno, de tal manera que se reactiven los encadenamientos entre sectores y que el arrastre del crecimiento no sólo se dé por el lado del comercio exterior, sino también del lado del mercado interno. Esto coadyuvaría a completar las cadenas de valor, en particular la de insumos, ya que los bienes exportados tienen un gran porcentaje de insumos importados. De ahí, aumentar los niveles de empleo, y a través de los efectos multiplicadores reactivar la demanda agregada.
2. El fortalecimiento del sector industrial debe estar encaminado a cubrir la demanda interna, incrementar la productividad y competitividad, en particular en aquellas ramas que tengan un alto

potencial productivo para competir tanto en el mercado interno como externo. Para ello se requiere de políticas económicas integrales que mejoren la productividad laboral, pero también, que los procesos productivos sean más modernos.

3. El fortalecimiento industrial debe estar basado en un diagnóstico de los sectores y ramas productivas, en el que se analice a las industrias estratégicas y claves para el encadenamiento productivo.
4. En la medida en que se evalúen y fortalezcan el sector interno y externo, una parte del fortalecimiento debe estar encaminado a canalizar la dotación de recursos hacia actividades de mayor valor agregado y uso intensivo de tecnología.
5. Promover la asistencia técnica y organizativa para las industrias que se orienten a las demandas interna y externa. La mejora en la organización del trabajo eventualmente se traduce en aumentos en la productividad y competitividad.

La excesiva firma de tratados de libre comercio, no ha reflejado los resultados esperados en el crecimiento del país, debido a que la mayoría de ellos son acuerdos bilaterales. Han contribuido a profundizar la apertura de la economía mexicana, sin reflejarse en un incremento sustantivo del PIB y han agudizado el deterioro en la relación comercial con algunos de sus socios. De ahí que el país busque transitar a una integración regional, dentro del marco del regionalismo de nueva generación (o abierto). Por ello la Alianza del Pacífico debe significar una integración real, donde se beneficien todas las naciones y se fortalezcan los aparatos productivos; de lo contrario sería la misma situación de los otros tratados.

1. La integración regional generaría efectos compensatorios a la liberalización de importaciones, al impulsar la reciprocidad tanto en las exportaciones como en las importaciones, lo cual mejoraría el desequilibrio de la balanza comercial.
2. La integración regional y complementaria productiva constituye una estrategia para resolver problemas de mercados imperfectos e incompletos, tanto nacionales como externos. Además, genera un impulso estratégico para el fortalecimiento productivo entre las naciones miembro y posibilita la generación de empleos.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2012). *Informe sobre el desarrollo 2013, El empleo*, Banco Interamericano de Desarrollo y Fomento, Banco Mundial, Washington, 64 pp.
- BHAGWATI, J. N. (1988). "Export-Promoting Trade Strategy. Issues and Evidence". *Research Observer*, 3(1), pp. 27-57.
- CARDOSO, Fernando y Faletto, Enzo (1979). *Dependencia y desarrollo de América Latina*. Siglo XXI, México.
- DEVLIN, R. y Ffrench-Davis, R. (1999). "Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina". *Comercio Exterior*, 49 (11), pp. 955-966.
- DUSSEL Peters, E. (2003). "Características de las actividades generadoras de empleo en la economía mexicana", en *Investigación económica*, México, vol. 18, núm. 243, pp. 123-154.
- GUILLÉN, Héctor (2007). "De la orden cepalina del desarrollo al ne estructuralismo en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 57, núm. 4, abril.
- LÓPEZ, Aura (2011). "Impactos de la Apertura Comercial en México: Tratados y Acuerdos", en F. Novelo (Coord.). *La UAM ante la Sucesión Presidencial*. UAM, México, pp. 581- 628.
- _____ (2014). "México y el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica", en F. Novelo (Coord.). *Instituciones y Desarrollo*. UAM, México, pp. 211-242.
- PACHECO-LÓPEZ, P. (2005). "The Impact of Trade Liberalisation on Exports, Imports, the Balance of Payments and Growth: the Case of Mexico". *Journal of Post Keynesian Economics*, 27 (4), pp. 595-619.
- PREBISH, Raúl (1981). *Capitalismo periférico: Crisis y transformación*. FCE, México.
- REYES, Giovanni (2001a). "Exportaciones y crecimiento económico en América Latina: la evidencia empírica". *Comercio Exterior*, 51 (11), pp. 975-984.

- _____ (2001b). “Principales teorías sobre el desarrollo económico y social y su aplicación en América Latina y el Caribe”. *Nómadas*, núm 4, Universidad Complutense de Madrid, España, julio-diciembre.
- ROSENZWEIG, Fernando (1992). El desarrollo Económico de México de 1877 a 1911, en E. Cárdenas (comp.) *Historia económica de México*. FCE, México.
- ROSTOW, W. W. (1961). *Las etapas de crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. FCE, México.
- SAMANIEGO, N. (2003). “Las políticas del mercado de trabajo en México”, *Revista CEPAL*, serie macroeconomía del desarrollo, Santiago de Chile, abril.
- SOTELO, Adrián (1994). *Dependencia y sistema mundial*. UNAM, México.
- STIGLITZ, J. E. (2003). “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”. *Revista CEPAL*, 80, pp. 7-40.
- TAMAMES, R. y Huerta, B. (2003). *Estructura económica internacional*. 20ª Edición, Alianza Editorial, Madrid.
- ZERMEÑO, Felipe (2004). *Lecciones de desarrollo económico*. Editores Plaza y Valdez, México.

El entorno institucional para el patentamiento académico: percepciones de los inventores de la UAM¹

Claudia Díaz Pérez²
Jaime Aboites Aguilar³

1. Introducción: el debate sobre patentamiento universitario

En este capítulo se abordan las barreras y factores habilitadores asociados a la producción de conocimiento codificado en patentes en la UAM, desde la perspectiva de los inventores. Estos factores se exploran a nivel institucional (a partir de los arreglos institucionales que configuran la dinámica universitaria). Con esta finalidad se plantea, en el primer apartado, la relevancia del debate de los estudios de patentes en el contexto del análisis de la innovación, y la contribución de las universidades a la producción de conocimiento codificado en patentes. En el segundo apartado se analiza la literatura sobre patentes a la que esta investigación pretende contribuir. Se abordan, por un lado, las investigaciones sobre

¹ Este capítulo es parte de los resultados de investigación generados en el proyecto Fortalezas y debilidades del patentamiento académico en la UAM, realizado entre el 2011 y el 2015. Los responsables del proyecto son los autores de este trabajo. Aquí se presentan solamente algunos aspectos derivados de las entrevistas a los inventores.

² Profesora investigadora del Departamento de estudios institucionales, UAM-Cuajimalpa.

³ Profesor investigador del Departamento de producción económica, UAM-Xochimilco.

patentamiento académico, particularmente aquellas que identifican los factores institucionales asociados a este proceso. También se hace una revisión de algunas propuestas derivadas del institucionalismo que permiten estructurar el análisis a través de las regulaciones, las normas y los aspectos culturales que afectan las dinámicas de patentamiento en las universidades. En el tercer apartado se sintetizan los hallazgos que resaltan la ineficiencia del organismo regulador de la propiedad intelectual y la rigidez de los programas de apoyo económico dirigidos a incentivar los procesos de patentamiento, así como las particularidades de las empresas mexicanas que se orientan principalmente a los mercados internacionales para satisfacer su demanda de tecnología. Finalmente se presentan las conclusiones que enfatizan los factores más significativos, identificados por los inventores, en el proceso de producción de conocimiento codificado en patentes.

El presente ensayo tiene como propósito contribuir, desde una perspectiva cualitativa, al debate sobre el patentamiento académico, y parte del análisis de las percepciones y experiencias de los inventores en los procesos de patentamiento. El caso analizado, la UAM, se caracteriza por ser la cuarta universidad del país con el mayor número de patentes otorgadas tanto en la oficina nacional de patentes (Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial–IMPI), como en la oficina norteamericana (*United States Patent and Trade Office-USPTO*).

2. Lógicas institucionales en el patentamiento

Las patentes académicas se han estudiado desde diferentes perspectivas: como parte de lo que se denomina emprendurismo académico (Franzoni y Lissoni, 2006; Bercovitz y Feldman, 2008); en los procesos de transferencia de tecnología (Baldini, 2006; Bercovitz y Feldman, 2008) y de vinculación empresa-universidad (Etzkowitz, 2003; Leydersdorff y Etzkowitz, 1998). También como parte de la productividad de los investigadores universitarios (Clarysse, Tartari y Salter, 2011). En estas diversas perspectivas dos niveles de análisis resultan relevantes: (i) el ámbito organizacional, esto es la estructura universitaria, la legislación e incentivos de

la universidad hacia el patentamiento, la cultura que se promueve en los espacios universitarios, la dinámica de trabajo, entre otras; y (ii) el ámbito institucional que refiere a cómo las lógicas externas y las dinámicas de cada ámbito de acción (científico, educativo, mercado, la infraestructura industrial, etc.), afectan los procesos de producción de conocimiento en las universidades, y en particular el patentamiento académico.

El análisis presentado a continuación se centra en el ámbito institucional donde las regulaciones (incentivos, leyes, programas directos de apoyo económico) resultan un aspecto que se ha estudiado como habilitador del patentamiento académico (Huelbeck y Lehmann, 2006). Particularmente se han analizado como factores que impulsan el patentamiento universitario cuestiones como: el soporte gubernamental hacia el patentamiento y el contexto local que incluye por ejemplo la infraestructura industrial, el impulso al desarrollo de la I+D, pero también la legislación nacional sobre patentes, la promoción gubernamental de los vínculos entre universidad y empresa, el acceso a capital de riesgo, y un aspecto fundamental, la dinámica de los sectores industriales y de las disciplinas científicas, así como el dinamismo económico de la región donde se localiza la universidad (Fini, Grimaldi y Sobrero, 2009; Göktepe-Hultén, 2008; Grimaldi, Kenney, Siegeld y Wright, 2011; Fini, Lacetera y Shane, 2010; Bercovitz y Feldman, 2008; Clarysse, Tartari y Salter, 2011). En este ámbito, Baldini (2006) señala que la capacidad de la universidad para negociar con las empresas, el costo de patentar y la dinámica propia de los campos tecnológicos son factores muy significativos en la propensión a patentar de las universidades. Plantea también que la configuración de los factores tanto institucionales como organizacionales (propios de la dinámica universitaria) definirán diferencias importantes en la propensión a patentar de cada universidad.

La diversidad de investigaciones sobre el ámbito institucional pueden ser integradas a partir de las propuestas derivadas del institucionalismo sociológico y económico. Esta perspectiva permite observar los factores habilitadores o estímulos así como los obstáculos a la producción de conocimiento codificado en patentes. Desde la historia económica, Douglas North (1993) definió a las instituciones como el conjunto de restricciones que configuran la acción humana asociadas

también a las formas en que las sociedades evolucionan a lo largo de la historia. Esta propuesta permite comprender la interrelación entre factores y procesos externos a la organización y las dinámicas que se generan en la propia universidad, y en diferentes niveles. Esta preocupación se ha concretado en propuestas explícitas de diversos autores cuya finalidad es analizar la relación entre el contexto institucional y los tipos, actores y procesos involucrados en la producción del conocimiento en universidades, empresas, centros de investigación, entre otras organizaciones (Lam, 2005; Meeus y Hage, 2006; Hage, 2006; Robertson, Scarbrough y Swan, 2003).

El ámbito institucional ha tenido diversas conceptualizaciones. Hollingsworth (2000) identifica cinco niveles de análisis institucional derivados de los usos que propone la literatura: (i) las instituciones (concepto asociado a la propuesta de North, 1993 y Scott, 1995) donde se enfatiza el efecto de las normas, reglas, hábitos y valores en la estructuración de la vida social; (ii) los arreglos institucionales que aluden a las diversas formas de coordinación de la acción humana; (iii) la dinámica y características de los sectores institucionales o campos de especialidad (como el financiero, educativo, científico, etc.); (iv) las organizaciones como referentes concretos de los marcos institucionales en sus diferentes vertientes (derivadas de la propuesta de Powell y DiMaggio); y finalmente (v) el análisis de los resultados y desempeños a partir del contexto institucional. En su propuesta, uno de los conceptos eje es el de arreglos institucionales, que se define como el conjunto de las lógicas que surgen de los mecanismos de coordinación con reglas de intercambio específicas y estructuras organizativas particulares. Algunos de ellos son las redes, las jerarquías, los mercados, las asociaciones, el estado (Hollingsworth, 2000; 2001). Aunque Hollingsworth trata de integrar las conceptualizaciones derivadas de diferentes disciplinas (sociología, economía, economía histórica, ciencia política, etc.), consideramos que, en el análisis presentado en este capítulo, es la perspectiva sociológica-organizacional la que ofrece mayores elementos interpretativos para comprender los factores habilitadores y las restricciones y obstáculos que configuran la dinámica de producción de conocimiento codificado en patentes en la universidad.

En el institucionalismo sociológico el concepto de campo organizacional es el conjunto de dinámicas e interacciones que configuran y afectan un sector de actividad y dinámica organizacional (Powell y DiMaggio, 1999). Esta propuesta puede equipararse al conjunto de lógicas que se derivan de la interacción de diferentes sectores institucionales de Hollingsworth, ya que el campo organizacional de las universidades está constituido por las interacciones entre estas instituciones y por las regulaciones definidas desde el ámbito regulador de la ciencia y la tecnología, la educación, pero también del mercado. Este conjunto de lógicas e interacciones genera un conjunto de restricciones en las que operan las universidades.

En el institucionalismo sociológico-organizacional las instituciones son estructuras cognitivas, normativas y regulativas que se observan al proveer de estabilidad y significado a la conducta social (Scott, 1995). En este caso, se reflejan en la dinámica universitaria relativa a la producción de conocimiento codificado en patentes. Estos ejes, en la visión de Scott, definen conjuntos diferenciados de restricciones e incentivos para la acción. Esta perspectiva se complementa con las propuestas de Powell y DiMaggio (1983) que señalan cómo los campos organizacionales afectan al conjunto de organizaciones que lo integran. A partir de este marco, se configuran un conjunto de reglas que a través de la coerción (restricción y habilitación) orientan la acción colectiva. En este nivel se identifican por ejemplo los programas económicos del gobierno federal a través del CONACYT y la SEP, las regulaciones establecidas por el IMPI, la demanda del mercado de tecnología, la cultura empresarial, entre otras. Un segundo nivel tiene que ver con los valores que respaldan el conjunto de normas de una sociedad y que, junto a aquellas dinámicas y valores culturales que no se cuestionan en la vida social, constituyen los niveles más profundos que configuran también las restricciones e incentivos para la acción de las universidades en la producción de patentes académicas. Se identifica, por ejemplo, la desconfianza hacia los productos generados en México por parte de las empresas. El sector privado, y el mercado en general prefieren importar la tecnología que requieren en lugar de comprarla o desarrollarla internamente. Es cierto que se parte de la suposición de que es más fácil,

más barato y más eficiente comprarla en el extranjero (Vance, 2013). En la sección de análisis de resultados se exploran las percepciones de los inventores respecto a los obstáculos e incentivos institucionales y en el ámbito universitario.

3. Estrategia metodológica

El análisis presentado en este capítulo se hace a partir de la recolección de información realizada en el proyecto “Fortalezas y debilidades institucionales y organizacionales del patentamiento académico en la UAM”. La estrategia metodológica de esta investigación es el estudio de caso y la recolección de información se realizó a través de diferentes medios. En una primera etapa se sistematizó la información proveniente de la base de datos de patentes institucional. Esta base permitió conocer el número de patentes, el estatus que tienen (rechazada, vencida, solicitada, otorgada), las fechas de solicitud y otorgamiento, los inventores participantes (de la UAM u otras instituciones), la propiedad de la patente, entre otros aspectos. Esta información permitió configurar el mapa de producción de conocimiento codificado en patentes de las distintas unidades de la UAM. A partir de esta información se elaboró un directorio para localizar a los inventores en las diferentes unidades.

En la segunda etapa, la información de la base de datos se complementó con búsquedas abiertas en Internet para identificar las características de los inventores, las organizaciones de pertenencia, el nivel que tienen en el SNI, entre otras cosas. Con la información resultante se elaboraron las redes de los diversos grupos de inventores identificados. Esto permitió elaborar una clasificación de los grupos y casos de invención. Los grupos de alto patentamiento liderados por inventores prolíficos que tienen más de cinco patentes otorgadas. Los grupos de inventores de patentamiento medio que tienen de tres a cuatro patentes otorgadas, y los grupos de bajo patentamiento o inventores incidentales con una o dos solicitudes de patente. Esta clasificación permitió realizar la selección de los entrevistados, buscando representatividad de los tres grupos y de las tres unidades principales del estudio (Iztapalapa,

Azacapotzalco y Xochimilco). Adicionalmente se hicieron algunas entrevistas a miembros del área de vinculación de la rectoría general.

En una tercera etapa se trabajó con la información de la base de datos ampliada, en la elaboración de las redes de los grupos para ver la cohesión y diversidad de los participantes. Posteriormente se asoció esta información a través de un modelo Probit ordenado para identificar los factores que resultaron más relevantes asociados al patentamiento. En una cuarta etapa se analizaron a través de fuentes documentales las regulaciones externas e internas al patentamiento. Este análisis permitió conocer los incentivos universitarios al patentamiento pero también sistematizar la legislación mexicana que promueve el patentamiento así como los procesos y tiempos del IMPI y el mecanismo de atención a las universidades (Soria y Aboites, 2015).

Finalmente, se realizaron 33 entrevistas abiertas semi-estructuradas alrededor de los siguientes ejes temáticos: el origen de la invención, historia académica profesional del inventor, el proceso de invención, los obstáculos e incentivos al mismo, las características del grupo y la dinámica de trabajo. La información proveniente de las entrevistas se complementó a través de conferencias que algunos inventores líderes ofrecieron en el espacio universitario, así como conversaciones informales para conocer su postura sobre temas variados que incluían la problemática derivada de la relación con las empresas, los problemas en el licenciamiento de patentes y los obstáculos derivados de los programas de financiamiento del CONACYT, entre otros.

En este capítulo se presenta una sistematización de la información obtenida a través de las entrevistas abiertas semi-estructuradas. Los estudios sobre patentamiento académico han abordado este proceso desde tres ámbitos: el institucional desde donde se abordan las regulaciones externas al proceso de patentamiento en la universidad (Huelbeck y Lehman, 2006); los factores organizacionales y administrativos definidos en la dinámica de producción de conocimiento en la universidad (Huang, Feeney y Welch, 2011); y las características personales, profesionales y académicas de los inventores y/o los grupos de inventores en el ámbito académico (Göktepe, 2008). En esta investigación se optó por integrar los tres niveles de análisis integrando información de

diversas fuentes: documentos, políticas, reglamentos y leyes, bases de datos y la proveniente de los inventores. Dada la importancia de conocer no sólo las regulaciones institucionales sino también la percepción de los inventores sobre cómo estas regulaciones les afectan en su dinámica de trabajo, se optó por la entrevista. La estrategia metodológica parte del supuesto señalado por Suddaby y Greenwood de que existe una interdependencia entre las organizaciones, en este caso la universidad, y sus ambientes institucionales. Dada esta interdependencia, los procesos institucionales se reflejan y afectan a los individuos, los grupos, las organizaciones, etc.

En esta concepción, el método interpretativo es uno de los más pertinentes para identificar normas y valores que están permeados por las dinámicas institucionales a través de la experiencia subjetiva. Tienen como eje el cómo las instituciones son vividas y percibidas por los actores (Suddaby y Greenwood, 2009). En este contexto se elige como método central la entrevista abierta semi-estructurada que se lleva como conversación sobre los temas señalados previamente dándole pautas al entrevistado para que muestre sus opiniones, valores y conocimiento sobre los temas tratados. Estas entrevistas se realizan sobre lo que recuerda, la situación que vive y lo que piensa que en el futuro puede mejorar (Patton, 1980, p. 293). Las entrevistas son también una técnica útil cuando se pretende comprender un proceso hablando con las personas que están o estuvieron implicadas en él (Hammer y Wildawsky, 1990). Por su parte, Roulston (2006) considera que una entrevista es finalmente una forma de interacción social donde los entrevistados (actores centrales) generan descripciones de lo que conocen de los eventos y experiencias que han vivido y que son relevantes para la investigación.

La información recolectada a través de fuentes documentales permitió contextualizar aquella proveniente de las entrevistas. El análisis se realizó considerando los ejes identificados en el marco teórico: las regulaciones, las normas y valores y aquello que se da por sentado y que no se cuestiona en la vida social, esto es, las formas de hacer las cosas en un contexto determinado, asociado al ámbito cultural. Lo que se presenta a continuación es la sistematización de las opiniones de los inventores sobre los temas señalados.

4. Percepciones de los inventores sobre las barreras, incentivos y facilitadores institucionales al patentamiento en la UAM

En esta sección se analizan, desde la perspectiva de los inventores, el conjunto de restricciones e incentivos derivados del entorno institucional que afectan la dinámica de producción de conocimiento codificado en patentes en la UAM. Aún cuando se estableció previamente un marco de análisis, se respetaron íntegramente las percepciones de los inventores entrevistados, de manera que pudieran mostrar las divergencias con los supuestos derivados de la literatura. En este sentido, lo que para algunos entrevistados se plantea como un obstáculo para otros es un incentivo, ya que su opinión depende de la percepción que tienen del proceso de patentamiento y del acceso a recursos y apoyos extra universitarios que tuvieron en el mismo. Las percepciones difieren en relación a la unidad de que se trate, principalmente, pero también en relación a si el inventor patenta individualmente y es un inventor ocasional, o bien si es un inventor integrado a un grupo que patenta de manera sistemática, aunque este aspecto no se explora en este capítulo.

En el ámbito institucional, las percepciones de los entrevistados coinciden, en términos generales, en los ejes que identifican como relevantes, como incentivos al patentamiento y como obstáculos al mismo. Este hallazgo muestra una congruencia en este nivel que puede explicar cómo los factores que en procesos de patentamiento exitosos han resultado un aliciente a la actividad, cuando no están presentes pueden explicar las dificultades en el proceso, y se convierten en obstáculos. Los habilitadores e incentivos a la producción de conocimiento codificado en patentes en las universidades, así como los obstáculos institucionales a este proceso incluyen el análisis de las regulaciones, normas y usos y costumbres (Scott, 1995). Los factores identificados como restricciones y estímulos se configuran en el campo organizacional (Powell y DiMaggio, 1999) o contexto institucional en el que se inserta la universidad. La universidad pública —y la UAM como parte de este conjunto— funciona en un contexto en el que los lineamientos, demandas, directrices, programas de apoyo definidos por diferentes organismos y por la propia dinámica del conjunto de universidades

establece una serie de incentivos y obstáculos a su operación. Los principales sistemas que afectan o promueven las funciones universitarias son, entre otros: el ámbito científico o llamado formalmente Sistema nacional de ciencia y tecnología que establece bolsas de apoyo financiero, becas a la productividad, apoyo a la infraestructura y que define rutas para la producción de conocimiento en la universidad. El mercado de tecnología representado por un conjunto de empresas que potencialmente demandan conocimiento a la universidad. El sistema educativo que, a través de programas y financiamiento, orienta el desarrollo de la docencia y la investigación en las universidades.

Este conjunto de actores y las dinámicas que generan constituyen el marco de acción de las universidades y por tanto de sus investigadores. Una parte fundamental de este entramado es el conjunto de leyes, reglamentos y regulaciones establecidas por el Gobierno Federal, a través de diferentes programas, y por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI). También se consideran los condicionamientos del mercado nacional en que se inserta la universidad y cuyas características definen la demanda por tecnología, la infraestructura para el desarrollo de I+D y la valoración del patentamiento en la comunidad como aspectos muy relevantes en el marco institucional. Los estudios sugieren que un contexto institucional articulado alentará y multiplicará la potencial capacidad inventiva desarrollada en las universidades (Göktepe-Hultén, 2008; Fini, Grimaldi y Sobrero, 2009; Fini, Lacetera y Shane, 2010; Huelbeck y Lehman, 2006). Sin embargo, otras investigaciones han encontrado que, aún cuando el marco institucional genere ineficiencias en el desempeño de las organizaciones, el rol de los inventores prolíficos es muy relevante en la tarea de motivar a sus grupos y liderar procesos de aprendizaje y creación de conocimiento codificado en patentes aún en contextos adversos (Göktepe-Hultén, 2008; Huelbeck y Lehman, 2006).

Los incentivos institucionales identificados por los investigadores como más significativos se pueden agrupar en cuatro ejes (Ver Cuadro 1):

(i) Los incentivos económicos. Se refieren a los apoyos económicos gubernamentales provenientes de instituciones como el CONACYT y sus diversos fondos, la Secretaría de Educación Pública (SEF), otras

secretarías (Economía, Defensa, Comunicaciones y transportes, etc., fondos estatales y/o municipales, y fondos internacionales para investigación). También se refieren a los incentivos económicos individuales provenientes por ejemplo del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONACYT y del Programa para el Mejoramiento del Profesorado de la SEP (PROMEP). Estos recursos son fundamentales para el proceso de investigación básica y aplicada, la elaboración de prototipos, el escalamiento, pruebas en planta piloto, creación de infraestructura, hasta la transferencia y protección del conocimiento codificado en patentes, así como un incentivo por la productividad a nivel individual. En algunos grupos, sobre todo en los más consolidados, se documenta el acceso a organismos internacionales para el financiamiento de la investigación. Las siguientes citas de las entrevistas a los investigadores muestran la importancia del financiamiento, en sus diversos tipos, para diferentes partes del proceso de producción de conocimiento codificado en patentes.

Hasta el momento sólo ha sido nuestra propia imaginación, porque afortunadamente hemos logrado conseguir financiamiento. El grupo ha logrado obtener financiamientos institucionales, financiamientos por parte de CONACYT, y por parte del gobierno del Distrito Federal. Éste último, lo acabamos de conseguir hace poco, y con él pretendemos iniciar los trasplantes en monos (pues generalmente se realizan los experimentos con ratas). Ahora, con este último, lo vamos a hacer en monos para probar la seguridad, la eficacia y la eficiencia del implante del polímero (UXE5300412).

Para algunos trámites que así lo requieren, se hace un convenio de colaboración, no en todos los casos es necesario. Por ejemplo, los estudios de los polímeros se pudieron realizar gracias a que CONACYT otorgó apoyo financiero a través de los fondos de ciencia básica. Sometimós el proyecto a esa convocatoria de ciencia básica del CONACYT en el 2004, y la incluimos en la modalidad de redes, de grupo que por lo menos para ingresarlo a ese tipo de convocatoria necesitan estar dos instituciones. Entonces aquí éramos cuatro instituciones que fueron la UAM, el

ININ, el IMSS y nosotros, y nos otorgaron un financiamiento por \$2 400 000 para la compra del equipo, reactivos y becas de alumnos, etc. Con eso se pudo comprar equipo para hacer la sofometría, etc., la compra de microscopios y demás, la síntesis de los materiales (UXE6120412).

Se ha apoyado con financiamiento por parte de CONACYT, PROMEP y el ICYTDF siendo coordinadora del cuerpo académico que fue consolidado desde que comienzo a colaborar en la UAM-X. A través de los proyectos que he realizado, al ver los resultados que se obtienen, se decide o no patentar. Actualmente cuento con una patente en trámite sobre anti-inflamatorios. Ésta se está financiando por el ICYTDF, ya que responde de manera más rápida que el CONACYT (UXE8200412).

Mire en ese entonces eran estímulos de trabajo al profesor que ahora es PROMEP. Básicamente, al proponer este proyecto nos vimos beneficiados de igual manera, fue tan buena la distribución que se alcanzaron a titular las dos maestras, obtuvieron el grado de doctoras. Efectivamente, CONACYT jugó un papel muy importante en favorecer y apoyar este trabajo (UXE10200612).

He obtenido financiamiento por parte de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón. Algunos equipos los compré como parte de un proyecto que se generó aquí en la UAM-I, y lo demás ha sido vía proyectos con la industria, proyectos con una universidad de Canadá, otro con la Universidad Autónoma de Zacatecas, y proyectos tri-nacionales con Argentina y Colombia (Cooperación Interamericana de Materiales). Actualmente estamos en espera de financiamiento por parte de la *National Science Foundation* (UIE1020512).

(ii) Los incentivos derivados de una relación sólida con la industria así como la experiencia previa de trabajo en el sector productivo. Este factor resulta particularmente significativo para los investigadores de la unidad Azcapotzalco, ya que sus trayectorias profesionales se caracterizan por su trabajo en diferentes empresas e instituciones de I+D más orientadas a resolver problemas, generar soluciones y hacer

investigación aplicada y desarrollo tecnológico a través de procesos de imitación. Los investigadores de las otras unidades, como Iztapalapa y Xochimilco, también lo identifican como un factor central ya que a través de convenios con empresas los grupos de investigación han logrado generar recursos para sus investigaciones. Estos apoyos económicos se concretan en becas para estudiantes, infraestructura, equipo y materiales para investigación. Cuando esta actividad es muy onerosa (como en el campo de la metalurgia, la farmacéutica y los dispositivos médicos, entre otros), este tipo de financiamiento asegura el trabajo en el largo plazo del grupo de investigación.

Sí, porque de las vinculaciones salen muchas cosas que se pueden patentar, no tanto de la investigación, pero yo pienso que cuando viene una empresa ella tiene problemas reales y de ahí pueden salir muchas patentes. Sin embargo por envidia o porque le cae mal o porque algún día le reclamó algo, a él no lo invitó (UAE1140513).

Entonces entramos en un convenio donde nos dieron como 20 tarjetas a cambio de que nosotros les hiciéramos aplicaciones y que las pudiéramos ubicar en sus manuales para que los estudiantes tuvieran un acervo de sistemas ya probados y armados en el manual para el uso del módulo. Ahí todos ganamos porque nosotros ganábamos infraestructura, nuestros alumnos aprendían a conectar el módulo que en ese tiempo era muy moderno, la empresa publicaba nuestros ensayos y se beneficiaba con esa publicidad para vender los módulos (UAE2140513).

(iii) Un tercer tipo de incentivo, mencionado por los entrevistados, es el relativo a la vinculación con instituciones de I+D y universidades nacionales e internacionales. En este punto coinciden las tres unidades, ya que cuando en ocasiones no se tiene acceso a infraestructura y equipo específico, o investigadores de cierta especialidad fundamental para el desarrollo de alguna de las fases del proceso de creación de conocimiento codificado en patentes, la colaboración inter-institucional es vital. En este nivel, el apoyo para movilidad y la promoción de intercambios es una política muy relevante.

Desde el inicio se generó un convenio de colaboración y se visualizó la patente con la colaboración de todas las instituciones participantes (INNN, UAM-X, UAM-I, ININ), en las que además de las mencionadas también se encontraba el IMSS. Cada institución participó aportando sus recursos humanos, sus materiales, sus reactivos y todo lo que se ocupaba en la parte que le correspondía. Por ejemplo, en el caso que nosotros tenemos el quirófano especializado para las lesiones, el bioterio especializado, el aparato que realiza las lesiones, pues esas pruebas se hicieron aquí. Sin embargo, en la UAM se hicieron los estudios de caracterización de los polímeros, también se procesaron los polímeros (los que se hacían también en el Instituto de Investigaciones Nucleares) para ver que no salieran diferentes los análisis, por lo que también se hacían análisis cruzados (para comprobar calidad). En el caso del Instituto de Neurología, éste contaba con toda el área de histología que nos sirvió para dar soporte a los estudios, una vez que se concluyó la evaluación funcional de los animales que se sacrificaron para obtener el tejido y estudiarlo. Así que cada una de las instituciones participantes, en su área específica, realizó el aporte correspondiente” (UXE5300412).

Se tuvieron que hacer convenios de colaboración con los hospitales de Traumatología entre ellos el Hospital de Magdalena de las Salinas y el Hospital de la Villa, del Gobierno del Distrito Federal, y la Magdalena, del Seguro Social. Se tuvo que someter a los Comités de Bioética. También al Instituto Nacional de Rehabilitación, ahí también tenemos registrado el proyecto para captar a los pacientes” (UXE6120412).

Debido a las pruebas que deben realizarse al medicamento, estamos vinculados con el Instituto de Salud Pública de Tapachula y el Hospital Infantil Chávez, y con un grupo de San Luis Potosí donde colabora una de mis ex alumnas que se encarga de enviar las plantas para que sigan siendo analizadas y encuentren qué tipo de actividad tienen (UXE8200412).

Con la Universidad de León, en Francia, empecé la colaboración con el profesor Alan Domart desde el 2000. De hecho tuvimos un proyecto

EL ENTORNO INSTITUCIONAL PARA EL PATENTAMIENTO ACADÉMICO:
PERCEPCIONES DE LOS INVENTORES DE LA UAM

Alfa que financia la Unión Europea, él se jubiló y seguí la colaboración con el investigador que quedó en su lugar. Con el profesor Fenicche de la Universidad de Tuscia, en Italia, también tenemos una colaboración de muchos años (UIE3070612).

(iv) Finalmente se menciona el rol del Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual como facilitador de los procesos de patentamiento en la UAM. Aún cuando tiene escasas menciones (dos), los investigadores señalan que uno de los principales incentivos es el bajo costo de patentamiento para las universidades e institutos de I+D. Asimismo algunos investigadores han tenido acceso a cursos de capacitación en el proceso de llenado de los formatos y elaboración de la solicitud de patente.

Así fue como también recibimos asesoría de parte del IMPI (Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial) pues para ver cómo es el formato, cómo se redactan cada uno de los apartados, qué es lo que se puede patentar y que no. Entonces recibimos asesoría por parte del personal del IMPI, y por parte de los abogados de la UAM, que fueron los que se encargaron de todo el trámite (UXE6120412).

En fomentar por ejemplo las pláticas y conferencias del IMPI (UAE300113).

En el cuadro 1 se sintetizan los señalamientos de los entrevistados respecto a los principales incentivos identificados en el proceso de producción de conocimiento codificado en patentes. Se presentan aquellos con más menciones. En el caso de la unidad Xochimilco resalta por ejemplo la importancia que se atribuye a los incentivos económicos, mientras que en Azcapotzalco lo más relevante es la vinculación con la industria.

Como se ha señalado, los cuatro ejes identificados como incentivos o facilitadores del proceso de producción de conocimiento codificado en patentes, son vistos también como obstáculos. Los obstáculos enfatizan barreras o desincentivos que los investigadores enfrentaron en su quehacer y que los llevó, en algunas ocasiones, a desistir de emprender nuevos procesos de patentamiento. En orden de importancia los obstáculos señalados

Cuadro 1
Incentivos institucionales al patentamiento académico UAM

Tipo de incentivo Unidad	Incentivos económicos	Vinculación industria	IMPI	Vinculación con otras instituciones
Azcapotzalco	3	9	1	4
Iztapalapa	2	2	1	3
Xochimilco	9	3	0	3
Administración central	1	0	0	0
Total	15	14	2	10

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas.

en las entrevistas son: (i) Las características del sector productivo mexicano y las dificultades para concretar una vinculación exitosa y transferir tecnología. (ii) La dificultad de acceso, falta de difusión e insuficiencia de los programas económicos de apoyo a la investigación, el registro de patentes, y la transferencia de tecnología a la industria. (iii) La ineficiencia del organismo regulador de la propiedad intelectual en México. (iv) Los marcos regulatorios que aluden principalmente a los reglamentos, burocracias y políticas institucionales asociadas tanto al proceso de patentamiento como al licenciamiento y transferencia de tecnología (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Obstáculos institucionales al patentamiento académico UAM

Obstáculos Unidad	Programas de apoyo	Características industria y vinculación	IMPI	Marcos regulatorios
Azcapotzalco	1	6	0	0
Iztapalapa	2	2	3	1
Xochimilco	3	9	3	3
Administración central	0	2	0	0
Total	6	19	6	4

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas.

A continuación se desglosan algunas opiniones de los investigadores entrevistados que reflejan la percepción que tienen sobre los principales obstáculos o barreras institucionales (externas a la universidad) que afectan el proceso de producción de conocimiento codificado en patentes.

(i) Las características de la industria y las dificultades en los procesos de vinculación refieren a diversas cuestiones. Los entrevistados mencionan que los empresarios mexicanos prefieren comprar la tecnología en el extranjero que desarrollarla en México. Este hecho se explica en buena medida por un problema de desconfianza de los empresarios hacia el trabajo de la universidad. Asimismo se identifica como un problema de lenguaje y de tiempos de respuesta. En este aspecto la burocracia y legislación universitaria se presentan como un obstáculo relevante a la relación entre universidad y empresa.

Los empresarios quieren las cosas rápido. En cambio aquí llegan y haga de cuenta que para cualquier cosa mandan oficios y luego del oficio hay veces que llega, hay veces que no (UAE140513).

Desafortunadamente muchas patentes se podrían sacar si la industria se involucrara un poco más, pero cuando trabajas en la industria al menos aquí en México te das cuenta de que no apoya las nuevas ideas (UAE300313).

El problema es vender la patente. A las empresas en México no les interesan las patentes porque ellos no hacen tecnología. Cuando tienen un problema o lo resuelven o hablan a la matriz y se los resuelve la matriz (UAE040213).

Es más complicado, se debe analizar el problema nacional. Hay tres sectores de la economía con respecto a la tecnología, los que son millones que usan mucha tecnología pero no lo saben y que no tienen condiciones para crearla y ni siquiera para entenderla. El segundo son los que no tienen mucho dinero pero si lo suficiente para apropiarse de tecnología del dominio publico y hacer adaptaciones, son como 20 mil empresas.

Y están las 500 empresas que son las que tienen todo el dinero pero por razones de que trabajan en un mercado protegido no tienen el menor interés en invertir, como Slim, Zambrano, todos ellos, aunque existen excepciones. Entonces venderle tecnología a las grandes empresas es difícilísimo, son muy pocas las empresas que por alguna razón necesitan tecnología (UIE140312).

(ii) Programas de apoyo económico insuficientes. Este factor abarca diversos aspectos que van desde los montos y la periodicidad de los programas de apoyo económico que no se apegan a las posibilidades de co-participación de los investigadores y las propias empresas, particularmente cuando son micro y pequeñas; la burocracia en la administración de los apoyos y la falta de flexibilidad en el uso de los recursos económicos; la excesiva fiscalización que se convierte en una barrera al uso eficiente del financiamiento, entre los más importantes. Asimismo, en el caso de los investigadores que no tienen una amplia trayectoria en el ámbito de las publicaciones el acceso al SNI es muy difícil, al igual que la obtención de financiamiento a través de fondos CONACYT. Esto ocurre aún cuando exista un fuerte vínculo con las empresas o experiencia en la resolución de problemas en el ámbito de la investigación aplicada. En otros casos la alternativa también es salirse del SNI por la carga que implican los procesos de evaluación continua, y se opta, en el ámbito de la salud, por suplir el ingreso a través de la atención de pacientes.

Nosotros tres no vamos a tener esos cinco millones y el CONACYT no nos va a dar cinco tal vez nos de tres millones y nosotros tenemos que poner los otros tres millones. De dónde vamos a sacar esos tres millones. En Estados Unidos te lo dan todo de golpe; porque yo me lo gané y me dijeron danos un número de cuenta y te lo depositamos todo y así fue, me depositaron tres millones de golpe. Y básicamente dicen: que te vaya bien sólo guarda los recibos por si algún día decidimos auditarte, cosa que en CONACYT no hacen. A CONACYT le tienes que justificar si compraste diez probetas que no estaban en el presupuesto y por qué no las habías presupuestado. Es decir la diferencia es la confianza que te dan

y la libertad que tienes. Aquí en México tienes que mandar cinco cartas a CONACYT para que te den tres pesos y tú tienes que terminar poniendo otros tres pesos, el proceso se vuelve torpe. Otra cuestión es que en Estados Unidos lanzan convocatorias cuatro veces al año para nuevos proyectos, y en México antes eran dos pero por mucho tiempo sólo era una. Entonces si quieres realizar un proyecto te tienes que esperar un año para poder meterlo y luego esperar otro medio año o año y medio en lo que te dan el dinero. Son por lo menos dos años en los que estás sentado esperando. En cambio allá, en medio año ya estás financiado (UIE010213).

(iii) La ineficiencia del IMPI en el proceso de solicitud y revisión para otorgar una patente es una barrera mencionada por seis investigadores. La relevancia estriba en que el proceso puede ser tan largo y complejo que afecta decisiones posteriores para patentar por parte de los investigadores. Se documentó un caso en donde el proceso de otorgamiento duró trece años. El tiempo promedio para el otorgamiento de las patentes de la UAM ha sido de cinco años. Los investigadores entrevistados señalan que los retrasos se explican por diversos factores como el cambio del personal, el desconocimiento de ciertos campos tecnológicos, la desconfianza hacia lo producido en México, la dificultad para comunicarse entre los gestores del IMPI y los investigadores. Sin embargo, en el caso de las patentes otorgadas por la USPTO que solicitan registro en México, el tiempo de espera se reduce considerablemente. Los investigadores mencionan que:

Nuestro primer problema era que la gente del IMPI no nos entendía. Era más o menos en el año 2000. Después presentamos otras solicitudes de patente que estábamos haciendo, no nos pusimos de acuerdo con los procedimientos y nos dijeron que ya estaban reportadas, que esto que el otro (con ironía), y no encontrábamos ningún apoyo institucional (...) ¿Por qué llegamos a esta solución? Uno, el material se tenía que detener un montón de tiempo, porque no podías divulgar hasta que no estuviera la solicitud de patente caminando etc. Segundo, la universidad no ayudaba en nada para tratar de gestionar una transferencia

tecnológica del tipo que sea. Tú tenías que atacar el problema, describir la patente, lidiar con los abogados institucionales (de la UAM), lidiar con los dictámenes del IMPI y al final de cuentas... Desgraciadamente es un campo que trabajamos nosotros, no tiene salida el conocimiento aquí en México, entonces ¿Qué hacemos con esto? Dijimos 'no vale la pena'... y se acabó... (UXE170412).

Entonces durante esos siete años sí hay malestar porque primero se tardan muchísimo para el examen de fondo, yo tuve la suerte o mala suerte de que la persona que estaba revisando mi caso tuvo incapacidad por maternidad y se retrasó como un año la revisión de fondo, pero no fue hacia la UAM, fue el IMPI. Si esta pregunta me la hubieras hecho antes de que me la otorgaran y durante los siete años indudablemente sí me hubiera quejado porque en ese momento no sabes de quién es la responsabilidad, por qué se tardan tanto. Realmente el proceso de las patentes es tardado. A veces es frustrante, porque para un artículo te tardas meses para ver si te lo aceptan o no, pero aquí estamos hablando de siete años. Lo que inviertes en tiempo es considerable. No es tanto el tiempo de hacer la investigación si no en el proceso de estar respondiendo todos los requerimientos que te hacen por parte del IMPI y del examen. Por ejemplo, me ocurrió en ese proceso de la patente que me otorgaron, conseguir referencias y una serie de cosas que no tienen que ver con un examen de fondo, pero es un requisito y se tiene que entregar. A raíz de eso, por parte del IMPI nos dieron pláticas y un taller que se dió en la unidad, de hecho fue un taller que se ofreció dos veces y las dos veces asistí y se muestra lo de la búsqueda de información previa a lo que están desarrollando (UIE070612).

Y en cuanto aquí la patente la estuvimos esperando ocho años a que saliera, la doctora dice que la patente está lista y creo que está equivocada. Ésa no salió, de las cuatro patentes era la más atractiva, se había hecho todo en México y era una cosa que creo podía haber servido a la industria norteamericana. No salió porque hay serios problemas para patentar en México, que los pueden resolver algunas personas (UIE110612).

(iv) Los marcos regulatorios hacen referencia, principalmente, a políticas gubernamentales que afectan el funcionamiento de las universidades y de sus actividades específicas. Estas políticas, normas y regulaciones afectan más a sectores que están fuertemente reglamentados, como el sector farmacéutico. Se ha señalado que, con la apertura comercial, las empresas transnacionales dedicadas a producir medicamento ya no tuvieron la obligación de incorporar en sus procesos y productos el conocimiento desarrollado en México. Este cambio afecta, por ejemplo, la participación de investigadores mexicanos en la industria farmacéutica establecida en el país. Otro efecto no deseado de la apertura comercial (TLCAN) es que parece haber disminuido la participación de empresas nacionales en la producción de conocimiento de I+D y el registro de patentes (Aboites y Soria, 2008). En otros estudios se ha mostrado que las empresas transnacionales establecen pocos vínculos de proveeduría y en muy pocos casos se recurre a universidades e instituciones locales de I+D para obtener asesoría y conocimiento (Rivera Vargas, 2003). La investigación usualmente se desarrolla en los corporativos de esas empresas que están en su país de origen. Esto explica otro matiz de la escasa demanda de tecnología en México. Los siguientes pasajes de entrevistas a inventores ejemplifican esta situación, particularmente en el ámbito de las patentes en el campo de la salud, donde las políticas públicas y regulaciones específicas juegan un papel fundamental.

El gobierno no ha generado mecanismos formales y legales para atraer dicha inversión en I+D+i en salud pública. Hay un bajo nivel de vinculación y los resultados de investigación no son utilizados por la industria farmacéutica, porque no hay una política farmacéutica nacional. Es necesaria la construcción de una política donde participen todos los actores (UXC131013).

Exactamente, era el incentivo de la política. Había gente que sí puso dinero y hacía cosas en México, pero también había gente que era un cuento, era de 'yo importo la sal, la libero y eso es el farmo-químico, con eso denme mis puntitos para subir'. En el 89 se acabó el sistema, empieza a modificarse. Empezamos a analizar las líneas de investigación

que estaban emergiendo y pensamos en trabajar otras cosas. Hubo un cambio de paradigmas de lo que estábamos haciendo (...) Los laboratorios de las multinacionales establecidos en el DF no tenían el apoyo de sus casas matrices (...) Yo me quedé nada más apoyando a laboratorios FonItalia en un mejor manejo de fracciones... venían los grupos muy mal organizados, pero no les dimos aporte de tecnología, no tenían el apoyo de su casa matriz (UXE170412).

Tener contratos serios con compañías farmacéuticas nacionales y transnacionales, en donde sea beneficioso ganar-ganar para todas las partes. Esto tiene que ser regulado desde el marco general para que tenga fuerza, no solo desde la UAM. El gobierno no ha generado mecanismos formales y legales para atraer dicha inversión en I+D+i en salud pública. Hay un bajo nivel de vinculación y los resultados de investigación no son utilizados por la industria farmacéutica, porque no hay una política farmacéutica nacional. Es necesaria la construcción de una política donde participen todos los actores (UXPSI111013).

La innovación es una carrera contra el tiempo por lo que hay que tener el mínimo de regulaciones posibles. Aquí el tiempo para firmar un convenio lleva en promedio 18 meses. La regulación es el gran inhibidor de la innovación (UIPSI270913).

Las entrevistas permitieron analizar las percepciones de los inventores sobre las restricciones e incentivos derivados del marco institucional en el que se inserta la universidad, que afecta la generación de conocimiento codificado en patentes. El análisis se realiza considerando tres niveles que estructuran la dinámica de las organizaciones y de los investigadores: las regulaciones, las normas y la cultura. A nivel de las regulaciones destacan los obstáculos derivados de los criterios burocráticos en los programas de apoyo económico del CONACYT, así como la falta de eficiencia de la oficina de propiedad intelectual. En el nivel normativo y cultural destacan como obstáculos la desconfianza en los productos locales, y particularmente los producidos en la universidad (tecnología y conocimiento), y la gran valoración de la tecnología extranjera por parte

del sector productivo, que se puede considerar es parte del arraigo cultural que tiene en la sociedad mexicana el aprecio por lo que no es producido en México, particularmente en el ámbito empresarial.

5. Conclusiones

En los apartados anteriores se han descrito las percepciones de los inventores académicos sobre el conjunto de restricciones e incentivos institucionales asociados al proceso de producción de conocimiento codificado en patentes en la UAM. Se observan coincidencias importantes en los incentivos y los obstáculos que nos hacen suponer que efectivamente hay un conjunto de ejes que son centrales en la promoción del patentamiento académico. Los investigadores coinciden en que los incentivos económicos y los programas de financiamiento a la investigación en sus diferentes fases son fundamentales para promover el patentamiento. Un segundo factor en el entorno institucional es el relativo a las características de la industria. La cultura empresarial en México poco proclive a la innovación genera condiciones escasamente propicias para que las empresas acudan a la universidad para resolver sus problemas tecnológicos. Además, la demanda por tecnología se suplía a través de compras internacionales, ya que hay una desconfianza hacia la producción nacional. Un tercer factor en donde se encuentran coincidencias es el papel del Instituto Mexicano de Propiedad Intelectual, donde dependiendo de la experiencia de los investigadores se caracteriza como ineficiente o como un apoyo en el proceso de patentamiento. De acuerdo a la experiencia que se tenga con este organismo, se identifica como una barrera o facilitador. En algunos casos identificados incluso se menciona que la decisión de no continuar patentando se debe a las dificultades con este organismo. Este aspecto está asociado con lo que serían los marcos regulatorios a los procesos de patentamiento que se identifican también como un obstáculo y no como incentivo.

El proceso de patentamiento en las universidades es más problemático en la medida que existen escasos apoyos externos y condiciones institucionales que faciliten la dinámica de patentamiento. Los obstáculos

identificados en este nivel pueden afectar a ciertas áreas más que a otras, particularmente aquéllas en donde la investigación requiere mayores recursos económicos, infraestructura, equipamiento y acceso a laboratorios, así como largos procesos. Un ejemplo de esto se registra en el campo de ciencias de la salud, donde las patentes son una condición muy importante en la producción de innovaciones, y donde la ausencia de coordinación en el ámbito institucional puede explicar la escasa participación de los inventores individuales y quizá también de las organizaciones en procesos de producción de conocimiento codificado en patentes. A nivel institucional la dificultad para la coordinación de los diversos agentes (universidades, empresas, instituciones de salud pública, CONACYT, IMPI, etc.) afecta negativamente los procesos de patentamiento.

Los hallazgos coinciden con la literatura en cuanto a: (i) la importancia del financiamiento externo para consolidar procesos de transferencia tecnológica y patentamiento (Meissner, 2011), y (ii) el papel de las políticas y regulaciones (en México, el CONACYT, IMPI, demanda empresarial, etc.) que o desincentivan los procesos de vinculación o cuando fluyen adecuadamente, son facilitadores de los mismos (Fini, Grimaldi y Sobrero, 2009; Göktepe-Hultén, 2008; Grimaldi, Kenney, Siegeld y Wright, 2011).

Un aspecto relevante es que las coincidencias en términos de obstáculos e incentivos institucionales se identifican en el papel secundario del sector productivo como impulso de la demanda de tecnología, y en la relevancia de los programas económicos externos para financiar los proyectos de investigación.

Esta exploración inicial permite delinear y observar las condiciones en que se desarrolla la dinámica de producción de conocimiento codificado en patentes en la UAM a partir de las características del contexto institucional en que se inserta. Asimismo permite explorar, desde la percepción de los inventores, el papel del entorno institucional en la producción de conocimiento codificado en patentes. La universidad tiene una tarea pendiente en la definición de políticas universitarias que apoyen los procesos de patentamiento, pero también en impulsar la creación de un entorno institucional más favorable a la producción de conocimiento codificado en patentes.

Bibliografía

- ABOITES, J. y M. Soria (2008). *Economía del Conocimiento y Propiedad Intelectual: Lecciones para la Economía Mexicana*. México: UAM-X y Siglo XXI.
- BALDINI, N. (2006). "University patenting and licensing activity: a review of the literature". *Research Evaluation*, 15(3).
- BERCOVITZ, J. y M. Feldman (2008). "Academic Entrepreneurs: Organizational Change at the Individual Level". *Organization Science*, 19(1), pp. 69–89.
- CLARYSSE, B., Tartari, V. y A. Salter (2011). "The impact of entrepreneurial capacity, experience and organizational Support on academic entrepreneurship". *Research Policy*, 40(8).
- DÍAZ, C. (2014). *Patentes académicas en México*. México: ANUIES- Temas de Hoy en la Educación Superior Núm. 33.
- ETZKOWITZ, H. (2003). "Learning form Transition: The Triple Helix as an Innovation System". *Simposio Knowledge Based Society: a challenge for new EU and accession countries*, Zagreb, Croatia, octubre 23.
- FINI, R., Lacetera, R. y S. Shane (2010). "Inside or outside the IP system? Business creation in academia". *Research Policy*, 39.
- FINI, R., R. Grimaldi y M. Sobrero (2009). "Factors fostering academics to start up new ventures: an assessment of Italian founders' incentives". *The Journal of Technology Transfer* (34), pp. 380–402.
- FRANZONI, C. y F. Lissoni (2006). "Academic entrepreneurship, patents and spin-offs: critical issues and lessons for Europe", KITEs Working Papers 180. Milán, Italia: Centre for Knowledge, Internationalization and Technology Studies, Università Bocconi.
- GIBBONS, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. y M. Trow (1994). *La Nueva Producción del Conocimiento. La Dinámica de la Ciencia y La Investigación en Las Sociedades Contemporáneas*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor.
- GODIN, B. (2012). "Innovation Studies': The Invention of a Specialty". *Minerva*, Núm. 50, pp. 397–421.

- GOKTEPE-HULTÈN, D. (2008). "Why and how do scientists commercialize their research? Towards a typology of inventors". *Jena Economic Research Papers*, (71).
- GRIMALDI, R., Kenney M., Siegel D. S. y M. Wright (2011). "30 years after Bayh–Dole: Reassessing academic entrepreneurship". *Research Policy*, 40(8).
- GURMU, S., G. C. Black y P. Stephan (2010). "The Knowledge Production Function for University Patenting". *Economic Inquiry*, 48(1).
- HAGE, J. (2006). "Part II. Scientific Research: New Frameworks. Introduction". En J. Fagerberg, D. C. Mowery y R. R. Nelson (Eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Nueva York: Oxford University Press.
- HAMMER, D. y A. Wildawsky (1990). "La entrevista semiestructurada de final abierto. Aproximación a una guía operativa". *Historia y fuente oral* No. 4, Barcelona.
- HOLLINGSWORTH, J. R. (2000). "Doing institutional analysis: Implications for the study of innovations". *Review of Political Economy*, 7(4), pp. 595-644.
- HUANG, W. L., Fenney, M. y E. Welch (2011). "Organizational and individual determinants of patent production of academic scientists and engineers in the United States". *Science and Public Policy*, 38(6).
- HUELSBECK M. y E. Lehmann (2006). "German University Patenting and Licensing: Legally Prescribed Incentives and Institutional Determinants of University-Industry-Technology-Transfer", University of Augsburg, Department of Business Administration Chair of Management and Organization.
- LAM, A. (2005). "Organizational Innovation". En J. Fagerberg, D. C. Mowery y R. R. Nelson (Eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Nueva York: Oxford University Press.
- LEYDESDORFF, L. y H. Etzkowitz (1998). "The Triple Helix as a Model for Innovation Studies". *Science and Public Policy*, 25(3).
- LEYDESDORFF, L. (2004). "The University–Industry Knowledge Relationship: Analyzing Patents and the Science Base of Technologies". *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 55(11).

- MOWERY, D. C. y B. N. Sampat (2006). "Universities in National Innovation Systems". En J. Fagerberg, D. C. Mowery y R. R. Nelson (Eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Nueva York: Oxford University Press.
- MEISSNER, C. (2011). "Academic Patenting: Opportunity, Support or Attitude?" Working paper No. 07/2011, LEI & BRICK - Laboratorio di economia dell'innovazione "Franco Momigliano" Bureau of Research in Innovation, Complexity and Knowledge, Collegio Carlo Alberto, Università de Torino, URL: <http://www.de.unito.it>
- MEEUS, M. y J. Hage (2006). "Product And Process Innovation, Scientific Research, Knowledge Dynamics And Institutional Change: An Introduction". En By J. Hage y M. Meeus (Eds.), *Innovation, Science And Institutional Change. A Research Handbook*, Nueva York: Oxford University Press.
- NORTH, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (2009). *Manual de estadísticas de patentes de la OCDE*. París: OCDE, Foro consultivo científico y tecnológico, Ministerio de Industria, Turismo y comercio, Oficina Española de Patentes y Marcas.
- PATTON, Q. M. (1980). "Qualitative interviewing". *Qualitative evaluation methods*. California: Sage Publications, pp. 277-368.
- POWELL, W. y P. Dimaggio (1991). "Retorno a la jaula de hierro. El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales". En W. P. Powell y P. J. Dimaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago/Londres: The University of Chicago Press.
- RHOADES, G. y S. Slaughter (2004). "Academic Capitalism in the New Economy: Challenges and Choices". *American Academic*, junio 1, pp. 37-59.
- RIVERA V., M. I. (2003). "Presencia de la industria electrónica de alta tecnología y transferencia y asimilación de tecnología en Jalisco". En E. Dussel Peters, J. J. Palacios Lara y G. Woo Gómez (coordinadores), *La Industria Electrónica en México: Problemática, Perspectivas y Propuestas*. México: Universidad de Guadalajara.

- ROBERTSON, M., H. Scarbrough y J. Swan (2003). "Knowledge Creation in Professional Service Firms: Institutional Effects", *Organization Studies*, vol. 24, núm. 6.
- ROULSTON, K. (2006). "Close encounters of the 'CA' kind: a review of literature analysing talk in research interviews". *Qualitative Research*; vol. 6, No. 4, pp. 515-534.
- SCOTT, R. y J. Meyer (1994). *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity And Individualism*. Estados Unidos: Sage Publications.
- SCOTT, R. (1995). *Institutions and Organizations*. Estados Unidos: Sage Publications.
- SORIA, M. y J. Aboites (2015). "Marco institucional e incentivos en la producción de conocimiento codificado en patentes en la UAM". *Inventores y patentes académicas. La experiencia de la UAM*. México: Siglo XXI editores / UAM.
- SUDDABY R. y R. Greenwood (2009). "Methodological Issues in Researching Institutional Change". En D. A. Buchanan y A. Bryman, *The Sage Handbook of Organizational Research Methods*. Estados Unidos: Sage Publications.
- THORN, K. y Soo, M. (2006). "Latin American Universities and the Third Mission, Trends, Challenges and Policy Options". *Research Working Paper 4002*, World Bank Policy.
- VANCE, E. (2013). "Why can't Mexico make science pay off?" *Scientific American*, 309(4), pp. 66-71.
- VORLEY, T. y J. Nelles (2009). "Building Entrepreneurial Architectures: a conceptual interpretation of the Third Mission". *Policy Futures in Education*, 7(3).

La innovación en la internacionalización de empresas de países de industrialización tardía: el caso de una firma farmacéutica mexicana

Arturo Torres Vargas
Javier Jasso Villazul
Guadalupe Calderón Martínez

1. Introducción

La internacionalización es la fuerza más importante y generalizada que moldea el entorno competitivo en la economía. El proceso de internacionalización a partir de producir y vender productos de base científica¹ es un reto que pocas empresas en países de industrialización tardía² han logrado alcanzar. En gran medida ese logro es debido a un intenso proceso de aprendizaje e innovación a su interior. La dinámica de la internacionalización en sectores de base científica asume altas barreras de entrada asociada con el acceso al conocimiento científico. En México existen pocas empresas nacionales que compiten a nivel nacional e internacional en este sector y aún son menos las que se han internacionalizado.

¹ Las empresas ubicadas en sectores basados en ciencia se caracterizan porque la principal fuente de la tecnología son las actividades de I+D dentro de las firmas, basadas en el avance de las ciencias en las universidades y centros de investigación (Pavitt, 1984).

² Las empresas de países de industrialización tardía o *latecomers* se caracterizan porque no pudieron crecer a través de una progresión similar al patrón seguido por las grandes empresas que datan de la segunda Revolución Industrial, las cuales crecieron en una línea de productos basada en tecnología propietaria (Amsden, 2001).

La internacionalización ocurre vía dos mecanismos: comercio e inversión directa (Grant, 2008). La internacionalización de la actividad económica es conducida en buena medida por las corporaciones multinacionales.³ Las firmas multinacionales han sido los actores económicos más importantes en la economía mundial durante mucho tiempo.

Aunque la inversión extranjera directa (IED) de los países en desarrollo (PED) no es nueva, es en los 90s cuando se registra un crecimiento explosivo de las empresas multinacionales con capital de origen en estos países. Tras la apertura de la economía, las grandes empresas de los PED han ampliado sus operaciones a los mercados internacionales a través de la inversión extranjera directa y alianzas con empresas extranjeras. Según la UNCTAD, en 2013 la inversión extranjera directa de compañías multinacionales de PED alcanzó un récord de casi 500 mil millones de dólares. En 2006, esa cifra fue de 215 mil millones. Junto con economías en transición, los PED representaron el 39% de las salidas mundiales de IED en 2013, en comparación con el 12% a principios de la década de 2000 (UNCTAD, 2007, 2014). En 2013, la IED de América Latina (*outflows*) ascendió a \$115 mil millones, el 25% de las salidas de IED de los países en desarrollo. Seis economías en desarrollo y en transición estuvieron entre los 20 mayores inversores del mundo en ese año (UNCTAD, 2014).

La lógica de innovación de las empresas de la rama farmacéutica líderes en el mundo, se basa fuertemente en realizar importantes inversiones para la generación de conocimiento científico a partir de sus recursos internos, contando con importantes centros de Investigación y Desarrollo (I+D). Cuando no cuentan con este tipo de recursos o capacidades, se asocian o establecen acuerdos de colaboración con otros agentes como son las universidades y los centros de investigación públicos, y las empresas proveedoras y/o competidoras. Una estrategia generalizada en el sector es acceder al conocimiento especializado vía el establecimiento de *joint ventures* o por medio de adquisiciones o fusiones (Torres y Jasso, 2007). En México, dadas las altas barreras de entrada al sector y el alto riesgo y monto de la inversión requerida para generar nuevos principios

³ Una multinacional tiene su sede en un país y opera en otro o más países mediante subsidiarias que le pertenecen total o parcialmente (Dunning, 1999).

activos y vacunas, hay pocos casos de empresas que se han internacionalizado a partir de la elaboración de productos propios (Guzmán, 2014; Gonsen y Jasso, 2000).

El caso de la empresa mexicana farmacéutica que se estudia ilustra el proceso de internacionalización basada en el desarrollo de productos innovadores. En este estudio proponemos que el proceso de internacionalización de la empresa Silanes se debe a una importante construcción de capacidades propias que le han permitido identificar y crear, con la colaboración de otros agentes como universidades y centros de investigación, el conocimiento científico para elaborar nuevos medicamentos y vacunas que le brindan actualmente una ventaja competitiva a nivel internacional. Se utiliza un marco basado en la perspectiva evolutiva de crecimiento de la empresa, para mostrar que la aparición de esta firma en los mercados mundiales es el resultado de la construcción de capacidades de innovación.

La metodología utilizada es de carácter cualitativo, con alcance descriptivo y exploratorio. De acuerdo con Yin (1989), un estudio de caso es una investigación empírica que busca explicar un fenómeno contemporáneo en su contexto real, donde los límites entre el fenómeno y el contexto no se muestran de forma precisa, y en el que múltiples fuentes de evidencia son usadas. La información se obtuvo mediante entrevistas, observación directa y evidencia documental (memorias, informes y estudios, páginas web, archivos de presentaciones) de la firma. Personal de la coordinación de gestión de tecnología y otro personal gerencial de las empresas del grupo Silanes fueron entrevistados.⁴

El trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero que es esta introducción se plantea el problema, justificación y metodología del

⁴ Las entrevistas fueron llevadas a cabo con la coordinadora de gestión tecnológica en Laboratorios Silanes SA de CV (marzo de 2015); un investigador del Instituto de Biotecnología de la UNAM (mayo de 2014); dos profesoras y una técnica académica de la Facultad de Medicina UNAM (mayo de 2014); y el secretario técnico de proyectos y desarrollo tecnológico de la Facultad de Medicina de la UNAM (abril 2014). Evidencia documental adicional fue proporcionada por la coordinación de gestión tecnológica de la empresa; pueden consultarse documentos disponibles a través de fuentes secundarias en Internet (ver sección de referencias).

estudio. En el segundo presentamos una revisión de la literatura que constituye la base para elaborar este análisis. El apartado tres reporta los resultados y finalmente en el cuarto apartado se presentan las conclusiones.

2. Internacionalización de las firmas, capacidades e innovación

En la tradición teórica y empírica, la explicación de la expansión de las empresas multinacionales (EMN) se asienta sobre la existencia de ventajas tales como la presencia de economías de escala, habilidades tecnológicas, marketing, administración o capital humano, que hacen más probable el hecho de que las empresas puedan desenvolverse de manera eficiente en otros países y obtener resultados exitosos y sostenibles (Buckley, Wang y Clegg, 2007).

En el caso de las empresas de los países de industrialización tardía que se han multinacionalizado, éstas no siempre cuentan con el conjunto de ventajas de propiedad mencionado, y no tienen la misma base tecnológica que empresas de países más desarrollados, lo que haría necesario encontrar explicaciones más completas de su salida al exterior vía inversión extranjera directa (IED). Esto ocurre porque los estudios teóricos existentes sobre internacionalización de empresas proviene de la experiencia de países desarrollados y porque el proceso de multinacionalización de empresas de países en desarrollo es muy reciente, ya que data de los procesos de apertura y liberalización generalizados en América Latina, a partir de la crisis de la deuda en los 80 y el Consenso de Washington en los 90.

La internacionalización de empresas de países desarrollados (PD) y países de industrialización tardía

Los primeros estudios sobre empresas multinacionales, durante los años 60 y 70, respondían a una época donde la gran mayoría de éstas provenían de Estados Unidos y Europa. El patrón de internacionalización de dichas empresas fue explicado primordialmente como resultado de las diferencias existentes en la calidad del entorno institucional y de

mercado entre los países de origen y los de destino de la IED (Hymer, 1960; Johanson y Vahlne, 1977; Vernon, 1966; Vernon, 1971). Las teorías convencionales sobre la multinacionalización de las empresas de países desarrollados destacan la explotación de ventajas monopólicas —a menudo llamadas ventajas de propiedad— de las empresas (Hymer, 1979), la reducción de los costos de transacción de mercado derivados de los problemas de apropiabilidad de productos intermedios (Buckley y Casson, 1976) y los factores de propiedad-localización-internalización del enfoque ecléctico (Dunning, 1991 y 1999).

Al inicio de la década de los 80 algunos autores (Heenan y Keegan, 1979; Lall, 1983; Wells, 1983) identificaron la expansión internacional experimentada por empresas de países en desarrollo (PED). Con frecuencia, los países de destino de estas iniciativas eran también PED (Heenan y Keegan, 1979; Wells, 1983; Yeung, 1994). Dichos autores se empezaron a preguntar cómo habría que explicar que empresas nacidas en entornos con sistemas regulatorios débiles, limitado acceso a fuentes de financiamiento y limitada tecnología propietaria fueran capaces de competir en otros países donde empresas locales y transnacionales disfrutaban, en principio, de ventajas previas.

Al respecto, son diversas las aportaciones que coinciden en señalar que algunos de los factores que de forma recurrente determinan la localización de las EMN en el país de destino, están vinculados a los costos, el tamaño del mercado y algunas características de la tecnología (Buckley, Wang y Clegg, 2007; Markusen, 2002).

Ante el surgimiento de EMN procedentes de países en desarrollo, cabe preguntarse acerca de las características específicas de la empresa emisora de la inversión y en qué medida los elementos de mercado, de costos o aquellos relacionados con la tecnología, condicionan la decisión de las empresas de salir a los mercados internacionales mediante inversión productiva. Más específicamente, y pensando en sectores como la industria farmacéutica, el análisis de las EMN de PED pone un foco importante en aspectos relacionados con la innovación tecnológica.

La internacionalización de empresas y la acumulación de capacidades e innovación en países de industrialización tardía

Aunque la relevancia de las EMN de países de industrialización tardía en el proceso de globalización más reciente ha sido reconocida, son pocos aún los estudios analíticos sobre los factores que estarían explicando esta expansión (Mathews, 2006; Alonso y Revuelta, 2011). Algunos estudios sobre las diferencias entre las emn de países desarrollados, en desarrollo y emergentes han derivado en nuevos planteamientos sobre las características del entorno (Buckley, Wang y Clegg, 2007; Crow-Cazurra, 2008; Dunning, 2009; Guillén y García-Canal, 2010; Alonso y Revuelta, 2011).

En un escenario fuertemente globalizado, las nuevas empresas multinacionales, entre ellas las de los PED, se han internacionalizado y han establecido su presencia en el mercado mundial a un ritmo mucho más acelerado en comparación con la evolución histórico gradual de las empresas multinacionales tradicionales (Guillen y García-Canal, 2010). Una explicación de por qué se internacionalizan y atienden nuevos mercados dichas empresas señala que esto se debe a que cuentan con activos y recursos intangibles, los cuales se plasman en productos innovadores que otros no tienen; esto es, que las EMN cuentan con ventajas competitivas medulares (Cantwell, 1989; Prahalad y Hamel, 1990). Las empresas deciden instalarse en otros países además para internalizar estos activos y evitar la copia (Dunning, 2009). En el caso de los países asiáticos emergentes, diversos estudios señalan que sus actuales EMN fueron adaptadoras tempranas de las condiciones de la economía global basada en redes. Esto es, fueron capaces de aprovechar las condiciones del mercado mundial para acoplarse y expandirse, tomando las oportunidades y complementando las redes múltiples de la economía global (Mathews, 2006).

En el caso de México, si bien desde el estudio seminal de Fanjzyber y Martínez-Tarragó (1976), las empresas multinacionales han sido importante tema de análisis, estos estudios se han focalizado fundamentalmente en los factores de atracción de IED y en los efectos que la operación de las EMN extranjeras ha tenido en las economías receptoras. Desde

esa misma perspectiva, el tema de las EMN y la transferencia de tecnología ha sido tratado extensivamente (Wionczek *et al.*, 1973; Unger y Márquez, 1981; Unger y Saldaña, 1992; Unger, 1994). Diversos estudios (Carrillo y Hualde, 1997; Lara, 1998; Contreras, 2000; Carrillo, 2007) analizan los efectos de los encadenamientos de las empresas nacionales y extranjeras, y han mostrado que el establecimiento de EMN con procesos de manufactura avanzada ha propiciado la transferencia de nuevas funciones manufactureras y directivas a las plantas locales. Desde una perspectiva evolucionista, el tema de las EMN en México se ha estudiado durante los años recientes, inquiriendo sobre el papel de estas empresas como agentes de transferencia de conocimiento y sobre su contribución para la creación de capacidades tecnológicas en sectores y empresas locales (Unger, 2001; Dutrénit *et al.*, 2006; Torres y Jasso, 2016). No obstante la relevancia de estos estudios, que destacan los temas del aprendizaje y la innovación tecnológica, aún existen pocos análisis del caso de las empresas mexicanas que han impulsado procesos de multinacionalización y de los factores que parecen explicar dicha trayectoria.

En el caso de América Latina, en la década de 1990 surge un grupo de empresas conocido como “multilatinas”. El concepto, acuñado en un principio para identificar las empresas de la región que empezaban a hacer negocios en otros países latinoamericanos, se ha extendido refiriéndose a las firmas multinacionales, cuyo capital proviene de cualquier país de dicha región, con inversiones directas en otros países (Santiso, 2008; Alonso y Revuelta, 2013). Las multilatinas representan un núcleo importante de la actividad económica, porque repercuten en la competitividad, el crecimiento y la importancia que adquiere un país en la escena internacional (Casilda, 2014).

Las empresas multinacionales de PED que son *latecomers*, carecen de muchas ventajas, recursos y capacidades arraigadas en las multinacionales de las economías más avanzadas (Guillén y García-Canal, 2010). Las empresas de industrialización tardía, por definición son aprendices, no tienen tecnologías propias para crecer mediante la generación de productos o procesos radicalmente nuevos (Amsden e Hikino, 1994; Amsden, 2001; Torres, 2004). No obstante, empresas de industrialización

tardía se han internacionalizado con éxito y en algunos casos se han convertido en compañías líderes en el mundo (Mathews, 2006).

A pesar de la creciente presencia de las multinacionales de los países latinoamericanos, no hay un patrón único para las empresas incluidas en este fenómeno. No puede afirmarse que hayan nacido como empresas globales o que han sido internacionalizadas rápidamente después de su creación. Aunque generalmente las multilatinas se encuentran concentradas en sectores maduros como son los dedicados a la explotación de materias primas (minería y petróleo), alimentación, vidrio, cemento y similares, existen algunas empresas en las que la I+D y la innovación tecnológica juegan un papel clave, como es el caso de Embraer, la empresa brasileña de aeronáutica (Alonso y Revuelta, 2011). Las empresas de países latinoamericanos que se han internacionalizado o están en ese proceso, muestran diversas trayectorias, entre ellas se encuentra CEMEX con más de un siglo de existencia en un sector maduro tecnológicamente, y otra más reciente, América Móvil, en un sector tecnológico más dinámico. En el análisis del despegue de las multinacionales de PED se pueden encontrar tipologías diversas. Como han señalado algunos estudios (Santiso, 2013; Casilda, 2014), el caso de las multinacionales latinas y sus estrategias de crecimiento internacional reclama nuevos acercamientos analíticos, dado que responden a un entorno distinto al que considera la teoría convencional.

Aunque la explicación convencional de la existencia de las empresas multinacionales destaca el papel de las economías de escala, capital humano, *marketing* y habilidades de gestión, este trabajo se centra en los beneficios de la generación de activos intangibles, pero desde una perspectiva evolucionista. Esto es, se trata de ilustrar el proceso de generación de capacidades, abandonando hasta donde la información lo permite, una visión estática del fenómeno, en el que las empresas aparecen ya con una serie de características dadas. Se destaca el proceso de generación de capacidades en la trayectoria de formación y expansión de la empresa, y se rescatan algunos elementos de la teoría estándar en lo que se refiere a las estrategias de internalización. La literatura señala que las empresas de industrialización tardía por definición son aprendices ya que no tienen tecnologías propias para crecer mediante

la generación de productos o procesos radicalmente nuevos (Amsden e Hikino, 1994; Amsden, 2001). Eso hace una diferencia importante con el proceso de crecimiento de los negocios de las empresas de los países desarrollados, y su proceso de multinacionalización. Sin embargo, el papel de los procesos de construcción de capacidades tecnológicas y de innovación en la multinacionalización de las empresas de países en desarrollo ha sido poco estudiado.

Este análisis pretende ilustrar que la generación de capacidades ha sido un factor determinante en el proceso de internacionalización de empresas de capital mexicano en el sector farmacéutico, un nicho donde la principal fuente de la tecnología son las actividades de I+D internas y la absorción de conocimiento existente en otros agentes. En nuestra propuesta, la internacionalización para el caso estudiado tendría su base en la creación y existencia de recursos estratégicos, pero dada la condición de país de industrialización tardía (*latecomer*) esa estrategia estaría impulsada también por la búsqueda de vínculos globales que le permitan a la empresa el acceso a nuevos conocimientos y la generación de aprendizaje a su interior, así como la superación de obstáculos institucionales que le impiden extender sus mercados y actividades productivas en el ámbito global.

3. La internacionalización de la empresa

En este apartado analizamos el proceso de internacionalización a partir de identificar las capacidades y estrategia de la firma desplegadas en dicho proceso. Entre las capacidades acumuladas están las enmarcadas en las empresas creadas e integradas en la trayectoria de formación y crecimiento del grupo, que han conformado importantes capacidades técnicas y organizacionales internas. Destaca la generación de un área de I+D propia que es el Instituto Bioclon, y el de crear activos y recursos intangibles en las empresas, así como el desarrollo de productos innovadores altamente competitivos en el mercado internacional, que es la base para transitar hacia un proceso de internacionalización como se argumenta en los siguientes apartados.

Las empresas y los productos: de las capacidades básicas a capacidades de I+D

La empresa Silanes fue fundada en 1943, para producir vitamínicos. Está integrada en cinco divisiones: Farmacéuticos, Biotecnológicos (Instituto Bioclon), Nutracéuticos, Farmoquímicos y Diagnósticos. En el año de fundación de la empresa, en México se funda también el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Hospital Infantil de México, la Secretaría de Salud del gobierno federal y Nacional de Drogas; esta última se convirtió en una de las mayores distribuidoras de productos farmacéuticos en el país.

La trayectoria de acumulación de capacidades, de lo que ahora se conoce como el grupo Silanes, inicia en 1933 con la creación de Laboratorios MYN, empresa que comenzó a preparar sueros hematopoyéticos,⁵ poniendo en el mercado el Equinoserum Myn. Poco después emprendió la elaboración de sueros extraídos de yeguas grávidas y comenzó la comercialización del Gravidoserum Myn, de los sueros anti-diftéricos Myn, el suero anti-tifoideo Polivalente Myn y el suero anti-alacrán.

Silanes nació como un laboratorio de prescripción médica y registró un crecimiento acelerado en el mercado mexicano, basado en fabricación de vitamínicos y productos para el dolor. Su fundador, un inmigrante español, promovió desde los inicios de la empresa la interacción con las nacientes instituciones públicas de salud, e institutos médicos y de investigación. Sobre esa base Laboratorios Silanes impulsó su crecimiento y en 1959 lanzó al mercado mexicano el primer medicamento combinado para el tratamiento de la diabetes, área en la cual actualmente se hacen importantes desarrollos. En 1980, MYN fue comprada por Laboratorios Zapata, firma que también se caracteriza por el impulso de una cultura innovadora. Los productos de esta última empresa fueron adquiridos en 1990 por el recién creado Instituto Bioclon (IB), una empresa de base científico-tecnológica perteneciente al Grupo Silanes. Bioclon nació con el objetivo de impulsar la diversificación de Silanes, y ha promovido una estrategia basada en

⁵ Se refiere al proceso de generación de células que integran la sangre.

la exploración de nuevos mercados y el aprovechamiento de nuevos desarrollos biotecnológicos. A partir de esta empresa que constituye la unidad de I+D del grupo, Silanes buscó convertirse en líder mundial en la investigación, desarrollo y producción de antivenenos contra la picadura y mordedura de animales ponzoñosos.

En 1995, el hijo mayor del fundador se incorporó al negocio y años más tarde fue el presidente ejecutivo del grupo. Actualmente Silanes está conformado como un grupo industrial. Las tres empresas principales que lo componen son: Laboratorios Silanes SA de CV, Silanes IDF, en Madrid, España, y el Instituto Bioclon, este último se dedica a la producción, investigación y desarrollo de fáboterápicos.

Estrategias y proceso de internacionalización

Para colocar sus productos en el exterior una estrategia efectiva de Silanes ha sido buscar socios o distribuidores locales. Por ello, al tomar la decisión de internacionalizarse, deciden investigar, patentar y manufacturar en diferentes países donde resulte más propicio, de acuerdo con la perspectiva de exportación de sus productos.

La empresa investiga, desarrolla y fabrica sus propios productos. Adicionalmente a las instalaciones edificadas en 2003, cuenta con dos plantas industriales en el Parque Industrial Toluca 2000, inauguradas en 2011, con una inversión adicional equivalente a 40 millones de dólares. Una de ellas produce medicamentos inyectables, mientras que la otra se enfoca a la manufactura de productos biotecnológicos.

Actualmente exporta de manera permanente hacia Estados Unidos, Europa, Centro y Sudamérica, y ha iniciado acercamientos en investigación con el Instituto Pasteur de Marruecos para ampliar la introducción de sus productos en el norte de África, donde tiene presencia con antídotos para tratar las picaduras de alacrán y de araña, y mordeduras de serpiente.

El enfoque, que combina globalización e innovación, deriva de una serie de decisiones fundamentales. La primera fue que la familia Silanes conservó la propiedad de la empresa y el capital. La segunda decisión también fue crucial: había que elegir si se dedicaban a los productos

genéricos o a los medicamentos de innovación, haciendo las inversiones necesarias. No es un tema sencillo, sobre todo cuando las inversiones en investigación tienen una recuperación a largo plazo; sin embargo actualmente dedican más del 10% de sus ventas a las actividades de investigación y desarrollo como parte de sus estrategias de competitividad.

La internacionalización de Silanes se da a través de la exportación/comercialización de productos en los Estados Unidos, Centro y Sudamérica, y en África (Norte, Oriente y Sub-Sahariana). La compañía también desarrolla actividades más allá de la mera comercialización en Brasil y en España, donde está realizando labores de I+D, mediante el establecimiento de infraestructura para ello, así como mediante la promoción de alianzas estratégicas (Tabla 1). Silanes exporta aproximadamente el 20% de su producción.

Tabla 1
Silanes Global. Presencia en los mercados internacionales

Región	País	Actividad
África	África	Exportación/comercialización
América	Estados Unidos	Exportación/comercialización
Centromérica	Guatemala	Exportación/comercialización
	El Salvador	Exportación/comercialización
	Honduras	Exportación/comercialización
	Nicaragua	Exportación/comercialización
	República Dominicana	Exportación/comercialización
Europa	España	Exportación/comercialización Investigación básica de medicina y farmacia para desarrollar, patentar, experimentar, realizar ensayos clínicos y registros sanitarios
Sudamérica	Brasil	Exportación/comercialización Desarrollo de nuevos proyectos tecnológicos, clínicos y de I+D con Aché Laboratórios Farmacéuticos

Fuente: elaboración propia con datos de Silanes (2015).

Silanes promueve una estrategia de internacionalización, derribando barreras mediante la obtención de estándares internacionales y a través de la expansión hacia otros países.

En 2009 inició operaciones en la Unión Europea con una estrategia enfocada en la investigación y el desarrollo (I+D), para generar nuevas alternativas en el tratamiento del síndrome metabólico e impulsar la internacionalización de la empresa, a través de la filial Teraclon IDF ubicada en el Parque Científico de Madrid, España. En este caso, Silanes estableció una filial cuyo objetivo es investigar y desarrollar nuevos medicamentos para el tratamiento de diabetes, hipertensión arterial y obesidad. Esto forma parte de su estrategia para expandirse en Europa. El cumplimiento de los protocolos y estándares de la Agencia Europea de Medicamentos le permitirán no sólo expandir su mercado en Europa, sino en otras partes del mundo. Teraclon, por otra parte, realiza investigaciones clínicas de cuatro moléculas propias.

Otra estrategia que ha utilizado Silanes es el establecimiento de alianzas estratégicas con empresas extranjeras en el ramo, destacando el caso de Laboratorios Aché en Brasil y otros en Sudamérica. Aché, es uno de los laboratorios más grandes de Latinoamérica, y la alianza ha permitido a Silanes introducir sus antidiabéticos orales al Brasil, el mercado más grande de América Latina. En contraparte, Aché obtuvo acceso para sus productos cardiológicos al mercado mexicano, apoyado por Silanes. Estas dos empresas (Silanes-Aché), han fundado relaciones de largo plazo para trabajar en el desarrollo de proyectos tecnológicos, clínicos y de I+D.

El modelo de negocio y la estrategia científica y tecnológica

La creación de la base científica y tecnológica del grupo Silanes ha sido posible ya que han creado un importante núcleo de investigación que se ha institucionalizado desde 1990 en un área o empresa perteneciente al propio grupo a través del Instituto Bioclon que está adscrito a la División de Biotecnológicos. Este

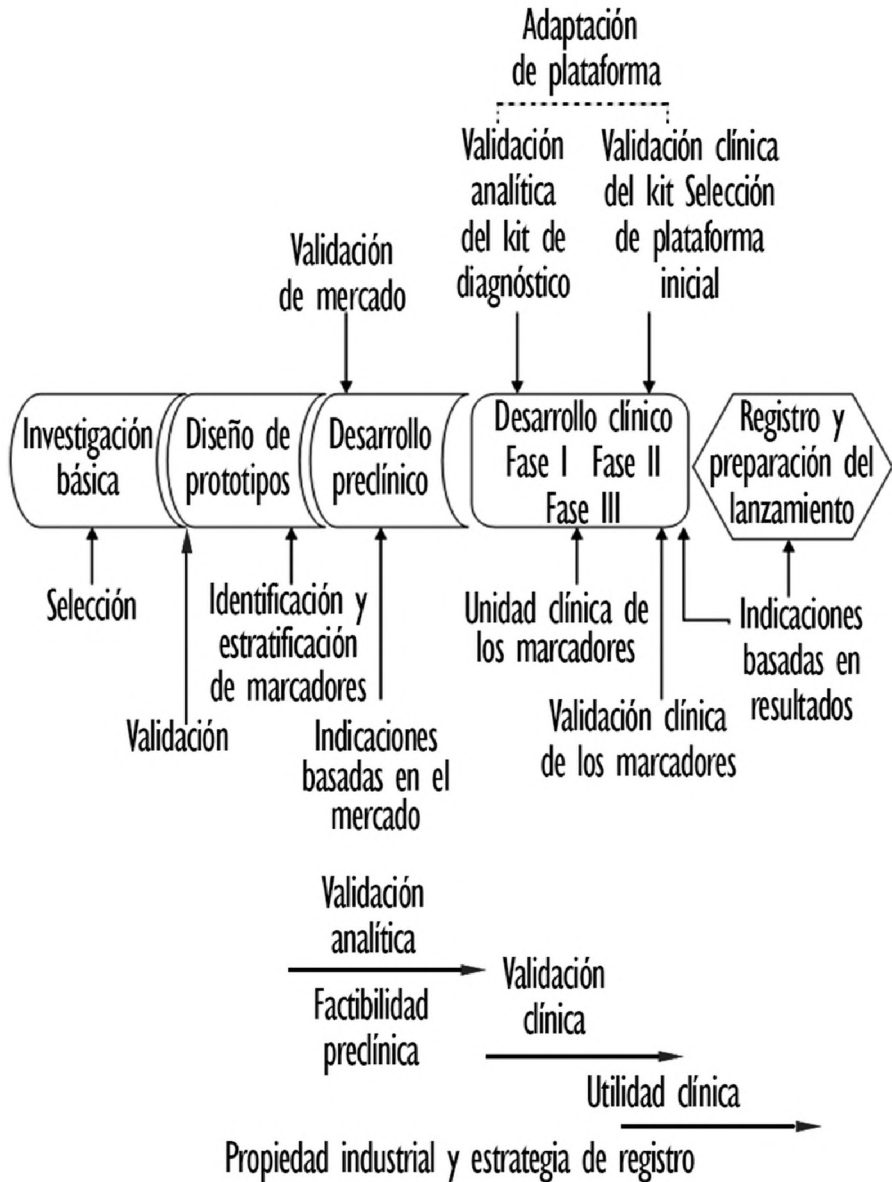
instituto realiza la vigilancia y prospectiva tecnológica, es decir, identifica qué es lo nuevo que se está desarrollando en el mundo, quiénes lo investigan en México y de qué manera una inversión en I+D podría ayudar a que esos proyectos avancen con mayor rapidez. Las áreas de especialización son medicamentos para atender problemas crónico-degenerativos como la diabetes y antídotos contra el envenenamiento por picadura de animales ponzoñosos. Estos productos representan el 45% de sus ventas. En la actualidad produce alrededor de 83 medicamentos para hipertensión arterial, obesidad, dolor y anti-inflamatorios.

Las capacidades científicas y tecnológicas las ha fortalecido al crear una unidad de transferencia de tecnología con el objetivo de adquirir tecnologías desarrolladas en universidades y centros de investigación nacional, basada en la plataforma tecnológica de producción de proteínas recombinantes y su modelo de negocio para el desarrollo de nuevos productos (Figura 1).

En el modelo se establecen varias etapas que van desde la investigación básica hasta el lanzamiento del producto en el mercado. En cada etapa (investigación básica, diseño de prototipos, desarrollo preclínico, desarrollo clínico y preparación del lanzamiento al mercado) se realiza una validación que combina habilidades y conocimientos técnicos y científicos diferentes, lo que define también la especialización del personal y sus propias capacidades organizacionales (Figura 1).

Este modelo le ha permitido minimizar la curva de aprendizaje para el desarrollo e introducción al mercado de nuevos productos, y la empresa lo tiene patentado. La investigación básica que dio lugar a este mecanismo innovador fue realizada mediante proyectos de colaboración con la academia. A partir del diseño de esta plataforma inició una nueva etapa de trabajo para obtener medicamentos altamente innovadores. Mediante ésta se han generado diferentes compuestos terapéuticos útiles en el tratamiento de enfermedades como la diabetes y la artritis. Esta plataforma fue transferida al centro de investigación Teraclon ubicado en el Parque Científico de Madrid.

Figura 1
Grupo Silanes.
Modelo de negocios para el desarrollo de nuevos productos



Fuente: Paniagua, 2008; Laboratorios Silanes (2014).

El Instituto Bioclon ha sido fundamental para el desarrollo de I+D dentro del grupo, lo que ha resultado en la generación de productos innovadores dirigidos al mercado de los fármacos antivenenos. Basados en una intensa cooperación con el Instituto de Biotecnología de la UNAM (IBT-UNAM), se desarrollan los faboterápicos, que son antivenenos de tercera generación que aprovechan los avances de la biotecnología.⁶ El Instituto Bioclon es la única empresa mexicana que cuenta con medicamentos con el nombramiento de “droga huérfana” concedidos por la estadounidense FDA (Food and Drug Administration). Es a partir de la colaboración con el IBT-UNAM que Bioclon estableció un laboratorio propio con tecnología de punta. La creación de nuevos antivenenos y la mejora de los existentes ha permitido la entrada a nuevos mercados a nivel internacional.

Los faboterápicos se comercializan en Centro y Sudamérica, y recién se inició la penetración en Estados Unidos, Australia, Europa, África y Medio Oriente, mediante un programa de regionalización. Bioclon recibió el Premio Nacional de Tecnología en 2005, el cual reconoce su modelo de gestión de tecnología como generador de productos y procesos innovadores con ventajas competitivas.

Desde 1994, el Instituto Bioclon ha sido proveedor de antivenenos del Instituto Mexicano del Seguro Social, éstos se encuentran incluidos en la Norma Oficial Mexicana para el tratamiento de la intoxicación por picadura de alacrán y forman parte del Cuadro Básico de Medicamentos del Sector Público desde el año 2002. El 85% de la facturación de Bioclon se orienta al sector privado y ha desarrollado una plataforma tecnológica que le permite la producción de antivenenos para cualquier parte del mundo.

Como parte de sus estrategias de negocio la empresa utiliza habitualmente los mecanismos de propiedad industrial; las patentes reflejan una trayectoria de crecimiento y expansión basada en conocimiento, pero la

⁶ Se trata de antivenenos cuyas características biotecnológicas los hacen diferentes, como son su alta seguridad y amplia eficacia, que permiten eliminar reacciones secundarias severas. Bioclon es líder mundial en la generación de antivenenos y su tecnología está protegida con patentes en diversos países. Actualmente se mueve hacia la cuarta generación.

creciente incursión en otros países mediante el establecimiento de instalaciones para realizar investigación y desarrollo parece apuntar no sólo al reforzamiento de estas actividades, sino como un medio para enfrentar las barreras a la entrada en mercados tan importantes como la Unión Europea.

La generación de capacidades científicas y tecnológicas se realiza actualmente en dos áreas de especialización: antivenenos-anticuerpos y diabetes. En el primer caso se trata de un área que constituye un nicho, mientras que el segundo apunta a un padecimiento creciente en el mundo y de gran amplitud de mercado. Destaca el desarrollo y puesta en el mercado de los medicamentos para el control de la diabetes, así como una gama de antídotos contra el envenenamiento por picadura de animales ponzoñosos.

4. Conclusiones

Silanes es una de las pocas firmas mexicanas involucradas en el desarrollo de nuevos productos farmacéuticos. A lo largo de su trayectoria fue generando e integrando capacidades que le han permitido no solo sobrevivir, sino convertirse en líder en un nicho de productos dentro de un sector basado en ciencia (industria farmacéutica), donde la principal fuente de la tecnología son las actividades de I+D dentro de las firmas. Ha aprovechado sus capacidades acumuladas y ha absorbido el conocimiento existente en otros agentes.

La firma ha impulsado recientemente un proceso de internacionalización, el cual muestra el uso de dos mecanismos: el primero se da a partir de la penetración de mercados internacionales vía exportaciones; el segundo se lleva a cabo mediante la inversión, destacando su reciente incursión en España, como parte de su estrategia para desarrollar productos innovadores basados en I+D, así como para penetrar mercados europeos.

La internacionalización de la empresa tiene su base en la existencia de tecnología propietaria, planteamiento que concuerda con la teoría tradicional sobre EMN. El enfoque de teoría evolutiva, sin embargo, aporta elementos para entender el proceso de generación de esos activos, en un contexto caracterizado por la condición de industrialización

tardía del país origen de la empresa. El caso analizado apunta a la importancia de los activos y recursos intangibles que ha generado la firma, los cuales se plasman en productos innovadores no sólo en el ámbito nacional, sino en el mundo. Esto ha implicado un esfuerzo, que se expresa en el compromiso de Silanes para dedicar tiempo y recursos a las actividades de I+D, más allá del proceso convencional basado en el uso de conocimiento existente. Destaca en este proceso la vinculación, desde 1990, con la academia.

La nueva tecnología es un componente importante que se suma a los procesos de expansión internacional de Grupo Silanes y de sus empresas enfocadas a la innovación. En este sentido, el centro de investigación ubicado en la Bio-incubadora del Parque Científico de Madrid constituye un factor estratégico que busca acelerar la llegada de los medicamentos desarrollados por la empresa al mercado. Desde ahí se impulsan también acciones comerciales hacia el resto de Europa. Se amalgaman así en la multinacionalización, la explotación de tecnología propietaria y la penetración de mercados internacionales, a fin de eliminar barreras a la entrada, a la vez que se busca tener acceso a información y conocimiento base para la generación de nuevos productos.

Finalmente, el caso documenta cómo algunas empresas de países de industrialización tardía pueden encontrar formas de generarse espacios en los mercados mundiales, a partir de crear conocimiento científico; el caso de Silanes da evidencia de la existencia de patrones de multinacionalización en empresas mexicanas, las cuales no sólo pueden encontrarse en sectores maduros tecnológicamente, sino también en sectores en los que el conocimiento y la innovación juegan un papel principal.

Agradecimientos: Este trabajo forma parte de los siguientes proyectos: “Vinculación universidad-empresa: un análisis de la productividad de investigación y del desempeño innovativo de las empresas”, CONACYT, Fondo de Ciencia Básica (CB2011-168280-s); PAPIIT IN309416 “Innovación y capacidades científico-tecnológicas en el sector salud en México” y “Modos de vinculación academia-industria en México”, DSCH, UAM-Xochimilco. Agradecemos a Betsabé Castellanos Gómez por la asistencia en investigación para la elaboración de este trabajo.

Bibliografía

- ALONSO, F. y Revuelta, J. (2011). "Evolución de las Multilatinas en la Economía Mundial". *XXIII Reunión de Economía Mundial*. Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) de Donostia-San Sebastián.
- _____. (2013). "Presencia de las Multilatinas en Europa". *Tipología y Estrategia Empresarial*, WP03/13, ICEI Working Papers.
- AMSDEN, A. (2001). *The rise of 'the rest': Challenges to the West from late-industrializing economies*. Oxford: Oxford University Press.
- AMSDEN, A. e Hikino, T. (1994). "Project Execution Capability, Organisational Know-how and Conglomerate Corporate Growth in Late Industrialization". *Industrial and Corporate Change*, 3(1), pp. 111-147.
- BUCKLEY, P. J. y Casson, M. C. (1976). *The Future of the Multinational Enterprise*. Londres: Holmes y Meier.
- BUCKLEY, P., Wang, C. y Clegg, J. (2007). "The impact of foreign ownership, local ownership and industry characteristics on spillover benefits from foreign direct investment in China". *International Business Review*, 16(2), pp. 142-158.
- CANTWELL, J. A. (1989). *Technological Innovation and Multinational Corporations*. Oxford: Basil Blackwell.
- CARRILLO, J. (2007). "La industria maquiladora en México: ¿Evolución o agotamiento?". *Comercio Exterior*, 57(8).
- _____. (2009). *Firmas multinacionales en México: un estudio sobre la estructura organizacional, la innovación y las prácticas de empleo* (proyecto de investigación). El Colegio de la Frontera Norte (Proyecto Conacyt núm. 55018).
- CARRILLO, J. y Hualde, A. (1997). "Third generation maquiladora? The Delphi-General Motors case". *Journal of Borderlands Studies*, 13(1), pp. 79-97.
- CASILDA, R. (2014). *América Latina y las empresas multilatinas*. Documentos de trabajo. España: Universidad de Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT).

- CONTRERAS, O. (2000). *Empresas globales, actores locales. Producción flexible y aprendizaje organizacional en las maquiladoras*. México: El Colegio de México.
- CROW-CAZURRA, A. (2008). "The multinationalization of developing country MNEs: The case of Multilatina". *Journal of international Management*, 14 (2), pp. 138-154.
- DUNNING, J. H. (1991). "The Eclectic Paradigm of International Production: a Personal Perspective". En Pitelis, C.N. y Sugden, R. (eds.), *The Nature of the Transnational Firm* (pp. 119-139), Londres y Nueva York: Routledge.
- ____ (1999). "Globalization and the Theory of MNE Activity". En Hood, N. y Young, S., *The Globalization of Multinational Enterprise Activity* (pp. 21-54). Londres: Macmillan.
- ____ (2009). "Location and the multinational enterprise: A neglected factor?" *Journal of International Business Studies*, 40, pp. 5-19.
- DUTRÉNIT, G., Veracruz, A. O., Arias, A, Sampedro, J. y Urióstegui, A. (2006). *Acumulación de capacidades tecnológicas en subsidiarias de empresas globales en México. El caso de la industria maquiladora de exportación*. México: UAM/Miguel Ángel Porrúa.
- EXPANSIÓN en alianza con CNN. (2009). "Farmacéutica mexicana apunta a España". Disponible en: <http://expansion.mx/negocios/2009/10/15/apunta-farmacautica-mexicana-a-espana>.
- FANJZYLBER, F. y Martínez-Tarragó, T. (1976). *Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*. México: FCE.
- GONSEN, R y J. Jasso (2000). "The Pharmaceutical Industry". En Cimoli M., (ed.), *Developing Innovation System. México in a Global Context*. Reino Unido: Continuum, Pinter.
- GRANT, R. M. (2008). *Contemporary Strategy Analysis*. Reino Unido: Blakwell Publishing.
- GUILLÉN, M. y García-Canal, E. (2010). *The New Multinationals*. Cambridge: University Press.

- GUZMÁN, A. (2014). *Propiedad intelectual y capacidades de innovación en la industria farmacéutica de Argentina, Brasil y México*. México: Gedisa/UAM, Colección Punto Crítico.
- HEENAN, D. A. y Keegan, W. J. (1979). "Rise of 3rd world multinationals". *Harvard Business Review*, 57(1), pp. 101-109.
- HYMER, S. (1960). *The International Operations of National Firms*. Boston: Massachusetts Institute of Technology.
- ____ (1979). "The Multinational Corporation and the International Division of Labor". En Cohen, R. B., Felton, N., Liere, J., Nkosi, M. (eds.), *The Multinational Corporation: A radical Approach*. Papers by Stephen Herbert Hymer. Cambridge, MA: Press Syndicate of University of Cambridge.
- JOHANSON, J. y Vahlne, J. E. (1977). "Internationalization Process of Firm-Model of Knowledge Development and Increasing Foreign Market Commitments". *Journal of International Business Studies*, 8(1), pp. 23-32.
- LABORATORIOS SILANES (2014). *Manual de Gestión Tecnológica*. México.
- LALL, S. (1983). *The New Multinationals: The Spread of Third World Enterprises*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- LARA, A. (1998). *Aprendizaje tecnológico y mercado de trabajo en las maquiladoras japonesas*. México: UAM/UNAM/Porrúa.
- MARKUSEN, J. (2002). *Multinational Firms and the theory of international trade*. Cambridge: MIT Press.
- MATHEWS, J. A. (2006). "Dragon multinationals: new players in 21st century globalization". *Journal of International Management*, 23, pp. 5-27.
- "OTORGA EE.UU. patente a innovación mexicana de Silanes que usa anticuerpos de tiburón en beneficio de la salud humana". IWay magazine. Disponible en: <http://www.iwaymagazine.com/2013/otorga-ee-uu-patente-innovacion-mexicana/>
- PANIAGUA, J. (2008). *Curso-taller de buenas prácticas de gestión de la propiedad intelectual*. Grupo Silanes. Disponible en: <http://www.cambiotec.org.mx/cyted/interiores/documentos/aportes/>

- taller_buenas_practicas/jorge_paniagua/experiencias_de_gestion_de_la_propiedad_intelectual-empresa_instituto_bioclon.pdf
- PAVITT, K. (1984). "Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory". *Research Policy*, 13, pp. 343-373.
- PORTAL IBEROAMERICANO DE MARKETING FARMACEÚTICO (2012). Grupo Silanes asegura que planean crecer 30 por ciento este año, gracias a la venta de medicamentos para la diabetes. Disponible en: <http://www.pmfarma.com.mx/noticias/6695-grupo-silanes-asegura-que-planean-crecer-30-por-ciento-este-ano-gracias-a-la-venta-de-medicamentos-para-la-diabetes>. http://www.innovacion.unam.mx/gaceta01_05.html
- PRAHALAD, C. y Hamel, G. (1990). "The core competence of the corporation". *Harvard Business Review*, 68, pp. 79-91.
- SILANES GLOBAL (2015). Disponible en: <https://www.silanes.com.mx/silanes-global.html>
- SANTISO, J. (2008). "Fonds d'État pour le développement". *Repères* 58. París: OCDE.
- _____ (2013). *The Decade of the Multilatinas*. Cambridge, Reino Unido: ESADE Business School, Cambridge University Press.
- TORRES, A. (2004). "Growth Paths of Large Firms in Late Industrializing Countries; the case of the Mexican Business Groups". University of Sussex, SPRU. PhD Thesis.
- TORRES A. y Jasso J. (2007). "Trayectoria de aprendizaje y la compra de empresas extranjeras en dos grupos corporativos mexicanos: el reto de adquirir y fusionar capacidades externas". En Casas, R., De Fuentes, C. y Veracruz A. (coords.), *Acumulación de Capacidades Tecnológicas, Aprendizaje y Cooperación en la Esfera Global y Local*. México: UAM, ADIAT, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2016). "Learning and Innovation in Multinational Companies from Emerging Economies: The Case of CEMEX". En Latif Al-Hakim L., Wu X, Koronios A. y Shou, Y. (coords.) *Handbook of Research on Driving Competitive Advantage through Sustainable, Lean, and Disruptive Innovation*. Estados Unidos: IGI Global, A volume in the Advances in Business Strategy and Competitive Advantage Book Series.

- UNCTAD (2007). *Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. Nueva York y Ginebra: ONU.
- _____ (2014) *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An action Plan*. Nueva York y Ginebra: ONU.
- UNGER, K. (1994). "Foreing direct investment in Mexico". En L. Eden (ed.), *Multinationals in North America*. Canadá: The University of Calgary Press.
- _____ (2001). "La globalización del sistema innovativo mexicano". En Dutrénit, G., Garrido, C. y Vqalenti, G. (coords.), *Sistema Nacional de Innovación, temas para el debate en México*. México: UAM.
- UNGER, K. y Saldaña, L. (1992). "Empresa multinacional y cambio tecnológico: implicaciones para los países en desarrollo". *Foro Internacional*, 32(3), pp. 376-395.
- UNGER, K. y Márquez, V. (1981). *La tecnología en la industria alimentaria mexicana. Diagnóstico y procesos de incorporación*. México: El Colegio de México.
- VERNON, R. (1966). "International Investment and International Trade in the Product Cycle". *Quarterly Journal of Economics*, 80, pp. 190-207.
- _____ (1971). *Sovereignty at bay: The multinational spread of U.S. enterprises*. Nueva York: Basic Books.
- WELLS, L. (1983). *Third World Multinationals*. Cambridge: The MIT Press.
- WIONCZEK, M., Bueno, G. y Navarrete, E. (1973). *La transferencia internacional de tecnología: el caso de México*. México: FCE.
- YEUNG, H. W. (1994). "Third world multinationals revisited: a research critique and future agenda". *Third World Quarterly*, 15, pp. 297-317.
- YIN, R. K. (1984/1989). *Case Study Research: design and Methods, Applied social research Methods*. California: SAGE, Series Newbury Park.

Limitaciones y alcance de la televisión digital en México

Javier Palacios Neri ¹

Introducción

La irrupción de la informática en todos los órdenes de la actividad humana modificó de manera increíble los procesos productivos. Sus inicios pueden ubicarse a finales del decenio de los setenta y su expansión con un dinamismo impresionante se desató al siguiente. Puede afirmarse, no obstante, con relación a los aportes de la informática éstos se orientaron a fortalecer y mejorar las actividades realizadas en bancos comerciales. La necesidad de procesar miles de cheques emitidos por cuenta habientes, permitieron la generación de programas (*software*) cada vez más poderosos para procesar registros contables crecientes. La creación de *hardware* aumentó a tasas más altas para responder a la intensa demanda por computadoras con mayores y mejores capacidades.

¹ Profesor Titular de Teoría Económica. Departamento de Producción Económica, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. El autor agradece los valiosos comentarios de dos lectores anónimos. panj4441@correo.xoc.uam.mx

Otro de los acontecimientos con una relevancia inusitada en esos decenios fue el surgimiento de la Internet. La *World Wide Web* surge a partir de los primeros intentos por propiciar la comunicación entre computadoras y a larga distancia. La primera experiencia registrada se logró como un experimento realizado por la Advance Research Projects Agency (ARPA, por sus siglas en inglés) entre las computadoras de la Universidad de Berkeley, en California, y las del Massachusetts Institute of Technology (Olivares y Palacios, 1997).² A partir de ese momento inició una revolución tecnológica sin precedente o sólo comparable con la etapa del desarrollo económico de la sociedad al pasar de la fabricación manual y artesanal —con producción reducida, si bien con arte incorporado— a la fabricación en masa, en volúmenes enormes con dos fines diferentes: por un lado; la generación de mayores niveles de producción para abarrotar los mercados y, por otro, la penetración sutil pero creciente en las condiciones de producción de la sociedad capitalista en su conjunto.

De esta manera, el presente documento intenta ofrecer en la primera parte puntos de vista relacionados con un concepto que adquiere relevancia en la sociedad de la información. Se trata de un repaso breve, pues el objetivo central es la definición de condiciones necesarias y suficientes para el estudio y análisis de la forma bajo la cual se presenta la nueva era de la revolución tecnológica, cuyos resultados finales aún están por esperarse. La sección se refiere a uno de esos resultados: la llamada *inclusión digital*, la cual desde su origen en 2003 fue utilizada por grupos ciudadanos quienes promovían la participación de los agentes sociales en los *Derechos de Comunicación en la Sociedad de la Información* (ONU, 2001).³

² Computer History Museum, Mountain View, California. También puede consultarse www.computerhistory.org

³ La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información fue resultado de la Resolución 56/183, el 21 de diciembre de 2001, emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Hubo dos reuniones: la primera, se celebró en Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003. La segunda en Túnez los días 16 y 18 de noviembre de 2005.

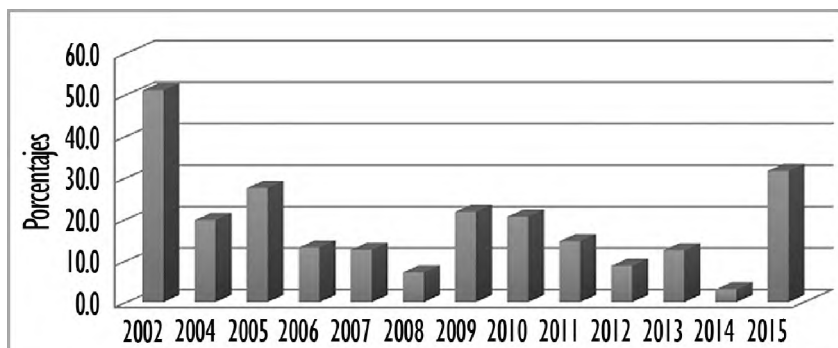
El documento revisa en esta primera parte un análisis de los datos obtenidos por una de las encuestas aplicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La información es usada para medir aunque con limitaciones los alcances logrados durante el proceso de inclusión digital a la población mexicana. En una segunda parte, se ofrecen comparaciones internacionales de México con economías seleccionadas de América Latina. La siguiente sección presenta comentarios con relación a la administración anterior, se hacen observaciones sobre las acciones precipitadas y sin planeación relacionadas con aspectos de inclusión digital y se evalúa de manera rápida la presentación de la estrategia digital de la administración presente. La última parte está dedicada a las conclusiones del documento.

Inclusión digital

El tema ha provocado un alud de publicaciones y, sobre todo, llamó la atención desde la proliferación de las computadoras y el acceso a la red de redes: Internet. Se concibió como el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) en todos los países y regiones, como una forma de conseguir la participación de los ciudadanos en la sociedad de la información (OCDE, 2005). Así, la inserción digital se entiende como una forma más de ubicación social necesaria para el crecimiento de las comunidades y surge como forma de superación de la dimensión cuantitativa y tecnológica de la brecha digital. Por tanto, es el conjunto de políticas públicas relacionadas con la construcción, administración, expansión, ofrecimiento de contenidos y desarrollo de capacidades locales en las redes digitales públicas, alámbricas e inalámbricas, en cada país y en la región entera. Incluye las garantías de privacidad y seguridad ejercidas de manera equitativa para todos los ciudadanos (Robinson, 2005, p. 127). Como resultado de la introducción y difusión de las NTIC, surgió el concepto de *brecha digital*, para diferenciar el impacto producido por la introducción de las NTIC en los distintos entornos sociales. México se distingue por demostrar un crecimiento a la alza aunque con tasas discontinuas, sin

tendencia definida pero suficiente para mostrar las dificultades de la economía mexicana para dotar de acceso a Internet a un porcentaje importante de la población nacional.⁴

Gráfica 1
México: usuarios de Internet 2002-2015



Fuente: Elaborada con información del INEGI. De 2001 a 2014 Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. Para 2015, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares (ENDUTIH), 2015. Para 2003 el archivo de INEGI carece de información.

A pesar de compartir frontera con uno de los países con claro dominio en la tecnología computacional, el impacto de ésta sobre la población mexicana es limitado. La diferencia radica, en primera instancia, en la desproporcional distribución del ingreso en nuestro país. Por cualquier medio de comunicación se habla de los más de cincuenta millones de mexicanos ubicados en los estratos de población con ingresos insuficientes para sobrevivir a las condiciones extremas de la economía, por un lado, y, por otro, la concentración de una proporción impresionante de los ingresos nacionales en un grupo reducido de población. Cuenta también uno de los efectos de la globalización en México: la coexistencia de uno de los hombres que

⁴ A partir de la gráfica siguiente, la información contenida en este documento, procede del Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2001 - 2014. Para 2015, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares (ENDUTIH), 2015 ofrecida por INEGI en su página correspondiente. Para 2003 el archivo carece de información.

mayor concentración de la riqueza muestra a escala mundial, con más de diez millones de mexicanos en pobreza extrema. Estos contrastes están presentes en la vida diaria de un país que cuenta con el mayor número de acuerdos comerciales en materia de libre comercio, mientras al interior del mismo las contradicciones sociales se agudizan y pronto llegarán al máximo extremo posible para posibilitar un rompimiento de las mismas.⁵

Bajo las condiciones anteriores se perfila la imposibilidad para cumplir la meta de la inclusión digital contenida en los Objetivos del Milenio (ODM).⁶ A poco para concluir el año y ofrecer la evaluación de los objetivos y conocer su grado de cumplimiento y logros obtenidos a partir de la recomendación de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en la sede de la Organización de Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York el año 2000, se antoja imposible la información que nuestro país proporcionará: una nación donde la democracia continua como una de las aspiraciones fundamentales de todos los mexicanos, la consecuente ausencia de mecanismos eficientes para avanzar hacia la distribución efectiva del ingreso y la necesaria reducción de los niveles de pobreza, la dotación de servicios de salud a toda la población y otros temas de importancia social, serán por tanto, como puede anticiparse desde ahora, cifras alegres para demostrar

⁵ México tiene diez Tratados de Libre Comercio (TLC) con 45 países, 30 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) y nueve acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Además participa de forma activa en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la ALADI. Se excluyen aquí, los acuerdos en materia de inversión extranjera. En fecha reciente se aprobó el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP).

⁶ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son ocho, 18 metas y 40 indicadores al menos, que deben hacerse realidad para el 2015. Tal como en su momento fue planteado por el Informe mundial sobre desarrollo humano 2003, “los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana”.

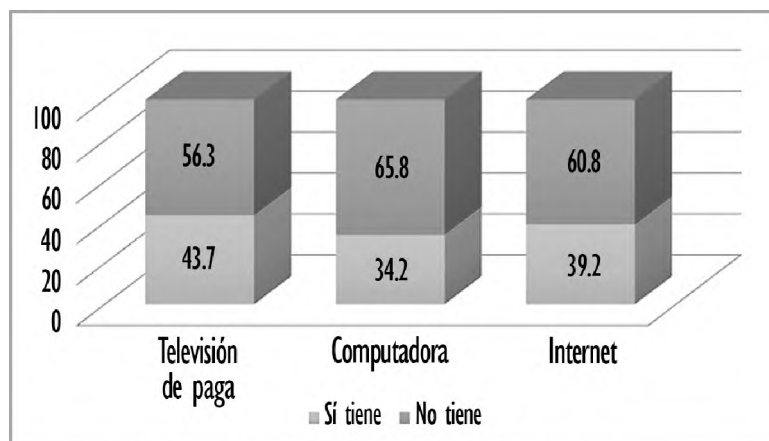
ante el mundo, resultados positivos en esos temas y los demás incluidos en esos ODM.

El 25 de septiembre, se reunieron en la sede de las Naciones Unidas los líderes mundiales para aprobar una nueva agenda de objetivos para el desarrollo sustentable. En la misma, se acordó que los nuevos objetivos de desarrollo sustentable (ODS) guiarán las políticas de desarrollo y financiamiento durante los próximos 15 años. La nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable para eliminar, de una vez por todas, la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y enfrentar el cambio climático. Será interesante conocer las acciones que tomarán las diversas administraciones de gobierno para, por ejemplo, ofrecer soluciones al problema de la desaparición de los 43 estudiantes en septiembre de 2014 o, de manera más directa, cómo harán los gobiernos para eliminar la pobreza cuando se ha reconocido la existencia de desigualdades evidentes en la distribución del ingreso. En materia de lucha contra la injusticia, las acciones a desarrollar son más que urgentes. Por cuanto al cambio climático, las autoridades ambientales tienen mucho por hacer.

Un problema asociado con la brecha y también con el uso de las computadoras es el llamado analfabetismo digital. Esta condición es característica de grupos sociales de diversos países, incluso en aquéllos con desarrollos económicos superiores, en los cuales existen agentes económicos resistentes al uso de cualquier tipo de tecnología. En nuestro país el uso de computadoras ha mostrado una tendencia creciente aunque lenta. El porcentaje de población sin acceso a computadoras se reduce cada año y, por tanto, las personas con acceso a Internet tiene una tendencia a la alza cada año, pero su crecimiento está limitado por la distribución del ingreso (Palma, 2011).⁷

⁷ Un documento interesante en este sentido es el de José Gabriel Palma (2011): "Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the 'Inverted-U': It's All About the Share of the Rich". En *Development and Change*, Volumen 42, número 1, pp. 87-153, enero 2011.

Gráfica 2
México: penetración de tecnologías 2015



Fuente: Elaborada con información del INEGI.
 De 2001 a 2014 Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. Para 2015, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares (ENDUTIH), 2015.

Para acentuar las condiciones bajo las cuales la inclusión digital es y será una quimera, la gráfica 2 muestra cuál es la penetración de tres de las tecnologías de la información. Sólo el 44 por ciento de la población encuestada por el organismo encargado cuenta con televisión de paga. El resto carece de este servicio. Con relación a la propiedad de computadora, la cifra es reveladora: el 34 por ciento de familias encuestadas cuenta con una computadora y no sólo eso, sino que el 61 por ciento de la población contenida en la encuesta carece de acceso a Internet.⁸ De ser aceptadas las estadísticas, un porcentaje sustancial de la sociedad mexicana carece de acceso a Internet en el segundo decenio del siglo XXI.

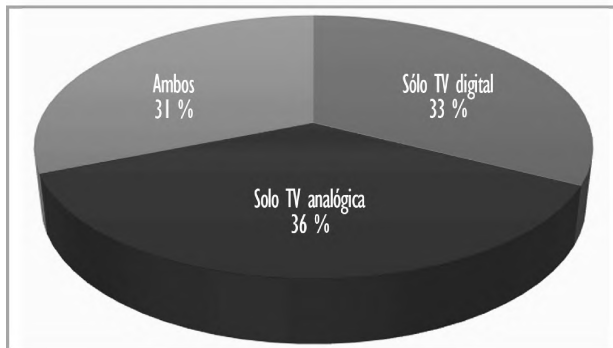
Las NTIC han mostrado un avance impresionante y, hoy por hoy, abarca desde la selección de proyectos de tecnologías de la información basado en el análisis de la arquitectura empresarial, para encontrar alternativas

⁸ La información metodológica del inegi establece que fueron encuestadas 7 026 viviendas en 32 entidades del país, apenas el 0.024 por ciento de los hogares existentes, de acuerdo al Censo de Población 2010.

a los métodos existentes de evaluación de proyectos de tecnologías de la información, hasta complejos proyectos relacionados con el conocimiento y administración de la comunicación, así como con la gestión y aprovechamiento de la información. La gestión de este tipo de proyectos conlleva estrategia y se relaciona más con la eficacia que con la eficiencia para habilitar un marco de trabajo para identificar recursos y mantenerlos para cumplir los objetivos (Leyva, Pérez, Febles y Gulín, 2011).

Sin embargo, el uso de las mismas sigue relegado. Se construyó la gráfica 3 donde se observa la situación mantenida por los hogares de la muestra referida con la propiedad de los tipos de tecnología en televisores:

Gráfica 3
Hogares con televisor por tipo de tecnología 2015

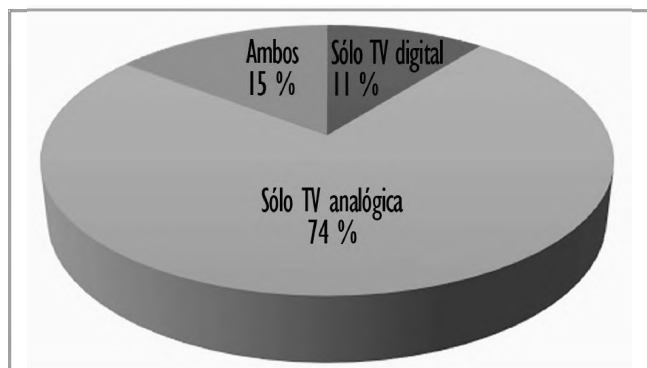


Fuente: Elaborada con información del INEGI. De 2001 a 2014 Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. Para 2015, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares (ENDUTIH).

Como se observa en los resultados, un poco más de un tercio de la población encuestada carece de televisor con tecnología digital, sea con pantalla de tecnología LED, (por sus siglas en inglés: Led Emissions Diodes) o con tecnología LCD (por sus siglas en inglés: Liquid Cristal Display) o cualquier otra tecnología moderna. La encuesta no especifica cuál de estos tipos de tecnología se encuentra en los hogares. Conviene señalar que las tecnologías de televisores construidos con cinescopios tradicionales dejarán de producirse como ha sucedido en otras latitudes. Sólo un 31 por ciento mantiene tecnologías combinadas. De la información anterior se desprenden varias interpretaciones. Por un lado, el

mercado de los televisores con nuevas tecnologías sufrirá una demanda impresionante si es que los agentes económicos desean participar de las nuevas emisiones en formato digital. Por otro, el único beneficiado será el mercado de los televisores, los productores y vendedores. Pero existe otro problema más: los televisores con tecnología analógica sólo podrán mantener su utilidad si, y sólo si, usan un decodificador para tal fin. En la actualidad los precios de estos dispositivos aún están por estabilizarse pero una cosa es segura: sólo quienes poseen la tecnología correspondiente podrán fabricarlos. Por supuesto, muchas de las plantas productoras de los mismos se encuentran en otras latitudes, no en nuestro país. Por tanto, la brecha digital se hará más profunda y la tecnológica continuará con sus efectos negativos en las economías con escaso poder de gestión de las tecnologías de punta. Y queda un problema de consideración por atender: la basura electrónica. Muchos televisores están contruidos con componentes generadores de contaminación y al abandonarlos en los basureros, sean éstos informales o rellenos sanitarios son una fuente de contaminación seria. Al contacto con los elementos naturales produce el fenómeno de lixiviación y se contaminan los mantos freáticos y los contenedores naturales de agua se pierden para siempre. La siguiente gráfica muestra la composición de la tenencia de televisores:

Gráfica 4
Hogares con TV de paga según tipo de televisor, 2015



Fuente: Elaborada con información del INEGI. De 2001 a 2014 Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. Para 2015, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares (ENDUTIH).

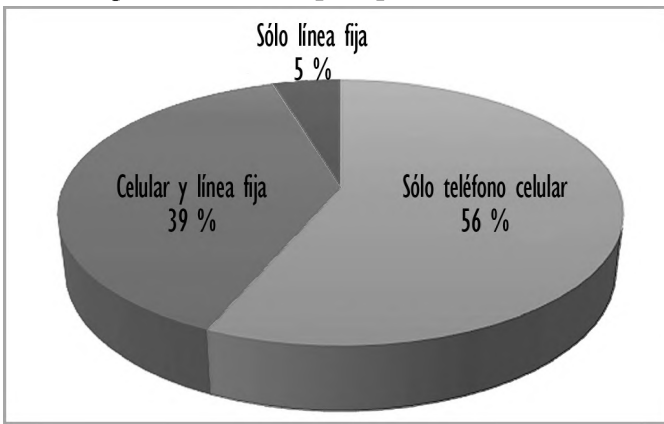
El 74 por ciento de los hogares encuestados carecen de televisión digital para observar las emisiones televisivas de paga. Conviene señalar que la televisión de paga es una de las limitaciones para avanzar hacia una inclusión digital completa. Con la convergencia tecnológica estos servicios se han orientado a ofrecer además de la televisión digital, los servicios de Internet y telefonía, es decir: voz, video y datos. Bajo condiciones como las descritas además de mostrar limitaciones para la inclusión digital también sugiere restricciones para promover el acceso a otro tipo de tecnologías por parte de los agentes económicos mexicanos. Las causas detrás de ello son diversas: una es la aguda concentración del ingreso, otra es la ausencia de empleos permanentes y con ingresos suficientes como para abordar los altos costos de la señal por cable. Como se sabe, uno de los objetivos del milenio es la incorporación de un mayor grupo de agentes económicos a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Para el caso de México, el objetivo será imposible de lograr. Habrá de esperar los resultados ofrecidos por las autoridades correspondientes cuando deban rendir cuentas de los objetivos logrados. Con seguridad se tratará de lo que las personas llaman *cifras alegres*, pues nunca se ofrecen sino datos manipulados y esto es así por el ejercicio de los medios masivos de comunicación, los cuales se alían con el gobierno en turno para informar a la gran población (Rodríguez Munguía, 2010).

En el pasado se afirmó que quien poseía el control de la información detentaba además, un poder inusitado. Con el advenimiento de las NTIC este poder se modificó y promovió un salto cualitativo para convertirse en un bien al alcance de los agentes económicos nunca antes imaginado. Así, los gobiernos de los países del mundo y, en particular, los poseedores de tecnologías de punta y con niveles de ingresos superiores a los de países pertenecientes a los otrora llamados países en vías de desarrollo, provocaron un nuevo tipo de dependencia más agresiva, más violenta pero más compleja por sus implicaciones sociales. La comunicación entre computadoras vino a sugerir una nueva forma de dominar el uso de la información y en la actualidad, quien concentra cantidades enormes de información tiene la certeza de que en alguna ocasión, sin saber cómo, sin saber la razón, esa información sea conocida por todo mundo (Palacios Neri, 2009).

La situación anterior parece demostrarse con uno de los aspectos de reciente aparición entre la población de todos los países: la irrupción de la telefonía inalámbrica. Desde el comienzo del antiguo teléfono usado sólo para entablar conversaciones a distancia, el conocimiento humano y las acciones de investigación y desarrollo tecnológico promovido en los países con dominio de la tecnología, posibilitaron la existencia de los ahora llamados teléfonos celulares, un ejemplo valioso de una tecnología novedosa. Una de las estrategias tecnológicas usadas para posicionarse en este mercado al principio exclusivo, pero una vez que permeó hacia capas cada vez más amplias de población, fue la aplicación de la tecnología inversa: los viejos aparatos telefónicos sufrieron una transformación cualitativa sobresaliente: de su tamaño enorme y peso exagerado, se redujeron sus dimensiones, se agregaron capacidades y surgieron nuevos dispositivos que, hoy por hoy, los teléfonos celulares han transformado los contenidos de la información: ahora pueden encontrarse equipos de comunicación convertidos en verdaderos dispositivos multitareas pues son teléfonos convencionales, cámaras fotográficas y de video, centro de diversiones, acceso a Internet y en ocasiones con mayor rapidez que las computadoras, agendas electrónicas, relojes con precisión increíble, radios con frecuencias de amplitud y frecuencia moduladas, música desde cualquier servidor dedicado y muchas otras utilidades multiplicadas ahora con las llamadas tabletas o *Ipads*. La información captada por la encuesta usada para la integración de este documento sólo ofrece la información relacionada con la posesión de teléfonos por tipo de servicio.

La telefonía celular ha desplazado, sin duda, a la telefonía tradicional. En principio por su facilidad de transporte y uso más sencillo y la posibilidad de llamar con la presión de una única tecla. De manera general, más de la mitad de la población encuestada, el 56 por ciento, utiliza la telefonía celular como medio de comunicación. Tal vez sea uno de los resultados de la inclusión digital pues las nuevas tecnologías de la información y comunicación extienden su uso a capas cada vez más amplias de población. Los hogares con el uso combinado de tecnologías es el 39 por ciento de la encuesta. Se confirma por tanto, la inclusión digital bajo el uso de los teléfonos celulares. Pero ésta es una conclusión simple y sin gran poder explicativo.

Gráfica 5
Hogares con teléfono por tipo de servicio, 2015

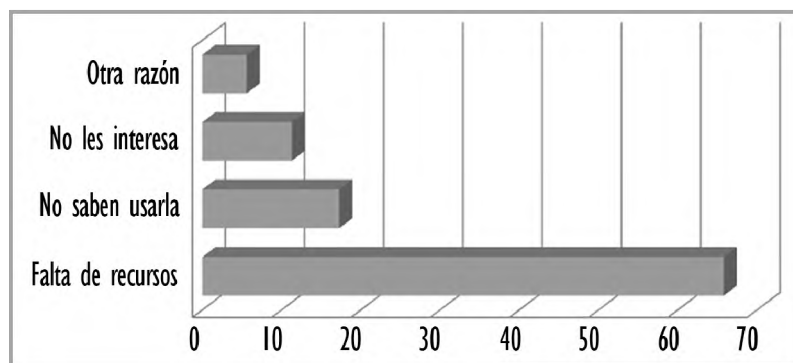


Fuente: Elaborada con información del INEGI. De 2001 a 2014 Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. Para 2015, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares (ENDUTIH).

La inclusión digital va más allá de la sola posesión de tecnologías de alcance. Aún se debe ver al interior de estos resultados cuál es la distribución de los equipos usados: si corresponden en su totalidad a los llamados teléfonos inteligentes, a los teléfonos celulares, aquella telefonía cuya vida útil está a punto de cumplir su ciclo de vida, entre otros tipos de teléfonos. Más aun, falta por analizar si la telefonía pertenece al estrato del servicio de paga o prepago pues estas características definen con mucho si la estrategia de llevar las tecnologías a los grupos sociales más amplios es verdadera o sólo tienen acceso a tecnologías casi obsoletas y pagan por su uso cuotas que corresponden a porcentajes importantes de sus ingresos. En el caso de la posesión de una computadora en el hogar, las cifras comprueban algunas de las aseveraciones mencionadas antes.

Más de la mitad de los hogares encuestados carece de computadora porque al mismo tiempo sufre de escasez de ingreso para la adquisición de un dispositivo como éste. Si se considera la respuesta que menos del veinte por ciento afirmó no necesitarla, respuesta que puede contener en forma encubierta una relacionada con la falta de recursos, las proporciones se elevan. Igual puede suceder con las otras razones esgrimidas por los agentes en los hogares encuestados.

Gráfica 6
Hogares sin computadora, 2015

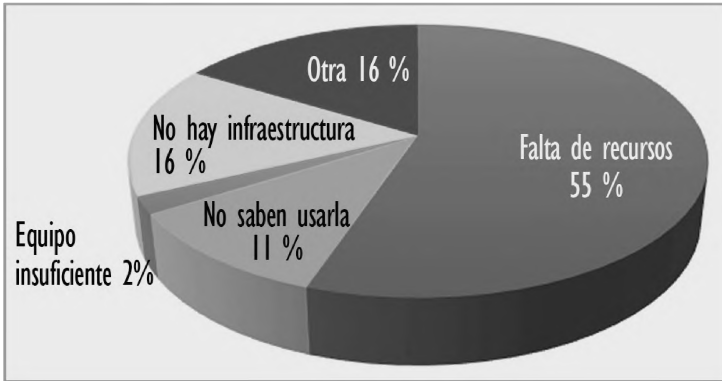


Fuente: Elaborada con información del INEGI. De 2001 a 2014 Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. Para 2015, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares (ENDUTIH).

La distribución inequitativa del ingreso, la ausencia de fuentes de empleo duradero y bien remunerados están detrás de las causas por las cuales los hogares carecen de una computadora. Ahora, otro de los indicadores captados por la encuesta, es el caso de los hogares que cuentan con computadora pero carecen de acceso a Internet. Con información de la gráfica 6 se comprueba la afirmación de la anterior: quienes poseen una computadora en casa, sea de la tecnología que sea, carecen de acceso a Internet y la razón es la misma que la gráfica anterior: carencia de recursos para el pago del servicio y sin contar con el tipo de agente con quien se contrata la línea de acceso a Internet. Esta información se comprueba con la presentada en la gráfica 7 pues la misma proporción de usuarios no tiene acceso a ningún tipo de nueva tecnología de la información.

Este dato llama la atención pues a pesar de la cercanía con una de las economías mundiales con mayor uso de toda clase de tecnología de punta, es imposible que carezca de acceso a alguna en particular pues como se sabe, en cualquier tipo de hogar existe al menos un televisor. Por otro lado, el uso del teléfono celular es una de las tecnologías con mayor demanda pues el sesenta por ciento de los hogares encuestados cuenta con acceso a las NTIC bajo la forma de uso del teléfono celular.

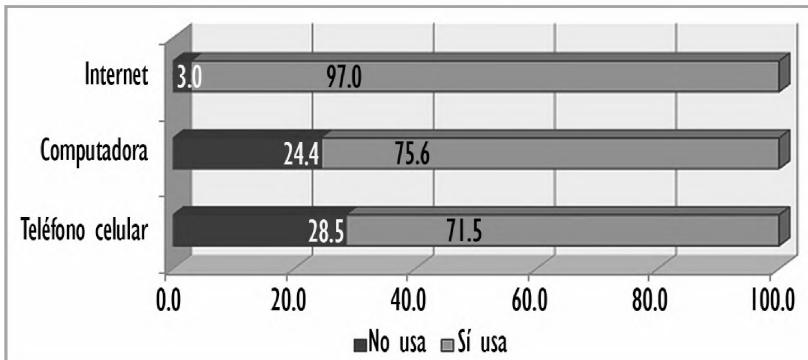
Gráfica 7
México: hogares con computadora sin acceso a Internet, 2015



Fuente: Elaborada con información del INEGI. De 2001 a 2014 Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. Para 2015, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares (ENDUTIH).

Este resultado es uno de los que pueden ser usados por las autoridades correspondientes quienes reporten al organismo internacional correspondiente de los objetivos del milenio. Es relevante destacar que el acceso a Internet supera a los usos del teléfono celular y de las computadoras.

Gráfica 8
México: usuarios de TIC, 2015



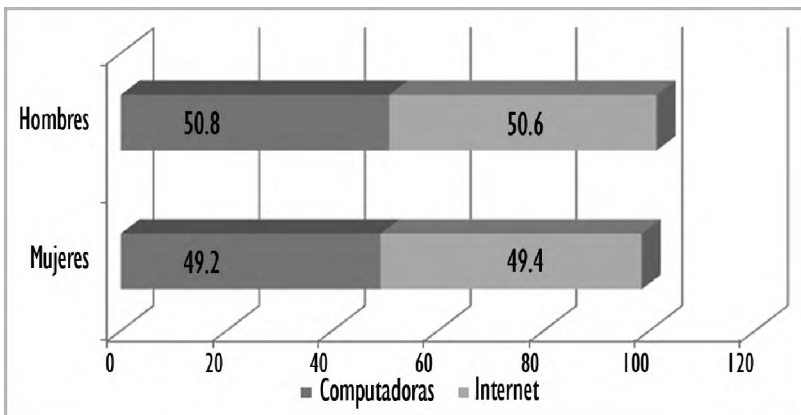
Fuente: Elaborada con información de INEGI. De 2001 a 2014 Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. Para 2015, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares (ENDUTIH).

Por supuesto, este resultado se perfila desde el momento cuando se estudia el grado de penetración de las tecnologías de la información y si son aceptados los resultados de la encuesta, éstos pueden extrapolarse a la gran población mexicana y más de cien millones de mexicanos se encuentran igual a los hogares encuestados: su acceso a alguna de las NTIC está definido y a la vez limitado por la presencia de restricciones como el nivel de ingreso, la falta de empleos permanentes y bien remunerados, entre otros. De esta manera, las tecnologías tienen efectos contradictorios sobre las sociedades, al menos para la sociedad mexicana, pues el único beneficio observado es que el progreso tecnológico abandona su zona de confort y se orienta hacia la satisfacción de urgencias de la gran sociedad mexicana aunque con restricciones evidentes como las mencionadas. El único beneficio, por tanto, es que el progreso técnico empieza a permean hacia las grandes capas de población aunque sea en la forma de programas insulsos de televisión o de contenidos inútiles como juegos electrónicos, de azar y programas de horóscopos vendidos a través del uso de teléfonos celulares. Porque un problema aparte es el contenido de los programas televisivos, uno de los temas al parecer olvidado en la pretendida reforma del sector de las telecomunicaciones, tema que queda fuera del presente documento y requiere de un análisis mucho más rico para conocer las razones verdaderas pretendidas con la misma. Aunque se adivinan pues con el eufemismo de *agente preponderante* se sospecha la intención de ocultar su verdadera esencia de agentes monopólicos con operación en un mercado oligopólico pero con facultades ofrecidas por la administración para mantener el poder de determinación de los precios sobre los servicios ofrecidos.

Tal vez el único indicador creíble a proporcionar para la evaluación de los ODM sea el correspondiente a la gráfica 9. En ella puede verse cómo el género femenino mantiene porcentajes de participación en el uso de computadoras y de acceso a Internet muy similares a la de los varones. Aunque es una pretensión exagerada afirmar que ha ganado terreno pues se carece de información previa sobre la participación femenina en el uso de las NTIC.

Como quiera que sea, es un indicador a destacar en un país donde la cultura masculina es o al menos se trata que así sea, dominante en el escenario nacional. Hoy por hoy, las mujeres muestran su empoderamiento, si es válido usar esta palabra y obtienen cada día mejores posiciones ante la sociedad mexicana. Sin embargo, es un flaco favor para la inclusión digital aunque se trate de un indicador de suyo, importante para la comprobación del avance de la inclusión digital con uno de los sectores de la población más vulnerable.

Gráfica 9
México: usuarios de Internet por género, 2015

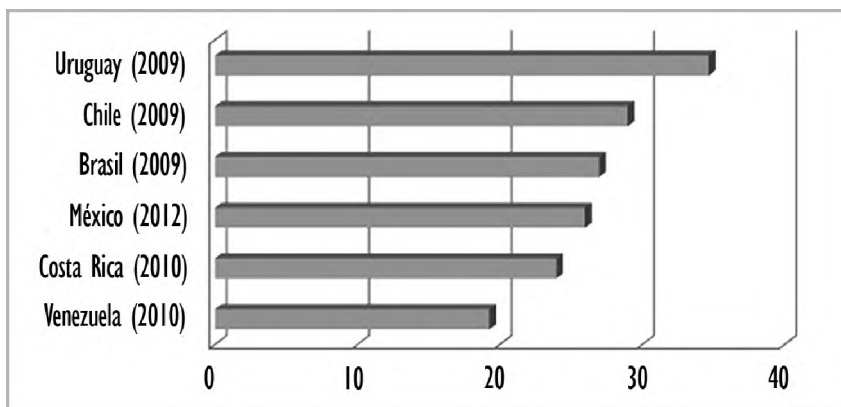


Fuente: Elaborada con información de INEGI. De 2001 a 2014 Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. Para 2015, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares (ENDUTIH).

¿Cuál es la situación internacional?

En el concierto internacional, las cosas tienen distintos matices. En algunos la penetración de las NTIC tiene un comportamiento agresivo y han sobrepasado con mucho, los estándares de varios países. Aunque todo es relativo, como dicen los clásicos, en Uruguay y con información a 2010 el 35 por ciento de los hogares cuenta con servicio de internet y en Venezuela apenas el 19 por ciento de los hogares tiene el servicio. México se encuentra después de Brasil y Chile, como se muestra en la gráfica siguiente.

Gráfica 10
Hogares con Internet en países seleccionados de América Latina



Fuente: Elaborada con información del INEGI. De 2001 a 2014 Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares.

Uruguay es un país con un porcentaje de población menor entre todos los países seleccionados en la gráfica, pero sus avances en materia de inclusión digital son distintos a los del resto de países y con mejores resultados. Aunque Brasil es un país enorme, su población se concentra en escasas ciudades y tanto Venezuela como Costa Rica tienen exigua población urbana pues ésta se distribuye de manera preferente en poblados con menores concentraciones poblacionales, al menos, no tan concentrados como México. Pero estos argumentos carecen de validez cuando se evalúa la inclusión digital en cada una de esas economías.

Por ejemplo, en Venezuela los resultados tienen un carácter más preciso pues el proceso de avance de las NTIC es excluyente porque a pesar de que ha crecido de manera sostenida, la penetración es muy baja y apenas alcanza al 6 por ciento de la población (Andrade Castro y Campo-Redondo, 2006, p. 62). La situación en Costa Rica no es distinta. Los grupos nacionales oligopólicos quienes accedieron a distintas tecnologías para su comercialización en el país, se encuentran saturados pues el ritmo de crecimiento del acceso a redes no rebasa con mucho el diez por ciento, como sucede en varios países de la región (Robinson, 2004, p. 134).

En Chile se han desarrollado esfuerzos públicos y privados para avanzar hacia la reducción de la exclusión digital, algunos de ellos con el objetivo definido, y otros, tan amplios como la brecha tecnológica que se desea disminuir (Fernández Medina, 2004, p. 81). Así, la situación es similar en América Latina, al menos en los países consultados. Por ejemplo, Brasil es tal vez la experiencia más ambiciosa para la inclusión digital. Desde los tiempos del presidente Lula Da Silva, se crea un entorno favorable para el desarrollo de este tema a través de un programa denominado *Casa Brasil* cuyo propósito fundamental fue reducir la desigualdad social en regiones con índices de desarrollo desfavorables. Son espacios comunitarios basados en tres ejes de operación: inversión en centros de este tipo, uso de software libre y gestión comunitaria. La característica principal de la experiencia brasileña es la ausencia de una política pública con regulación, integración y control de los programas de inclusión digital en ese país (Cubillos Vargas, 2009, p. 4). En Uruguay, la situación de la inclusión digital tiene otra trayectoria. El programa seguido para abordar la reducción de limitaciones de la brecha digital tiene dos características definidas: por un lado, su capacidad para abordar los aspectos multidimensionales de la brecha digital y, por otro, su duración y penetración en la sociedad uruguaya. Resalta una distinción diferente a la experiencia seguida por otros países: en Uruguay crece a ritmos mayores la adquisición de computadoras que el acceso a Internet (Rivoir Cabrera, 2009, p. 310). Una estrategia como ésta puede avanzar sobre la reducción del analfabetismo digital y la incorporación de un porcentaje mayor de personas a la era digital.

¿Qué sucede en México?

En México, la inclusión digital sólo es un tema de algunos cuantos comunicadores, comunicólogos y profesionales de las relaciones públicas. El grueso de la población muestra mayor preocupación por obtener ingresos suficientes para paliar sus propias crisis y enfrentar la pérdida constante y permanente del poder adquisitivo de sus ingresos. Durante la pasada administración, sólo se atendió de manera acelerada

casi al final de la misma. En 2011, por ejemplo, se reunieron con la Cámara de Diputados y la Comisión de Ciencia y Tecnología de la LXI Legislatura del Senado de la República para presentar la Agenda Digital Nacional.⁹

Como se desprende de su revisión, la Agenda Digital Nacional presentó los resultados de un esfuerzo conjunto de diversos grupos de la sociedad mexicana quienes pretendieron el desarrollo acelerado de nuestro país para avanzar a una sociedad de la información y el conocimiento. Una primera observación sobre los alcances de la propuesta es la ausencia de una meta relacionada con la inclusión digital, pues sólo se hace referencia a la misma de manera muy general. Además, se presentó casi al final de la administración pasada y tal vez se deba a ello la falta de resultados satisfactorios y, como siempre sucede en un país como México, donde las instituciones ofrecen resultados positivos esporádicos aunque más complicaciones y, sobre todo, de alcances limitados y sin pretensiones mayores que considerarse presentes en los grandes problemas nacionales y hablar a nombre de las grandes capas de población carentes de voz y opinión sobre los temas que involucran la participación de la población mexicana.

Una revisión cercana de esa propuesta permite deducir varios aspectos. Uno de ellos es el tipo de organizaciones participantes. Se trata de instituciones gremiales de empresarios relacionados con el sector de las telecomunicaciones. No se encontró alguna organización de la sociedad civil que participara con actividades distintas a las de estos grupos. Tampoco se reconocieron objetivos sociales definidos. La única conexión con el contexto nacional y sólo así se entiende dado el carácter empresarial de la agenda digital nacional, es su orientación hacia la competitividad. Es decir, los empresarios del sector telecomunicaciones se montaron sobre la estrategia para promover la competitividad de la economía mexicana. Eso sucede cuando se abandona a grupos privados una estrategia de carácter

⁹ Agenda Digital Nacional, ADN. (2011), AMIPCI, AMITI, CANIETI, CIU, Comisión Especial de Acceso Digital de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados y la Comisión de Ciencia y Tecnología de la LXI Legislatura del Senado de la República.

social como la promovida por y desde foros donde participan organizaciones no gubernamentales. Ese es el peligro en el que se incurre cuando se facilita la participación de los agentes privados en las grandes decisiones nacionales como la inclusión digital. El mercado es controlado pero de manera perversa y los empresarios se olvidan del carácter social de la misma y extienden su dominio ante la nula participación de las autoridades o, al menos, de la autoridad participante en el sector correspondiente. La competitividad de la economía mexicana, se dijo, será fortalecida con la acción de los diversos sectores que participen de acuerdo a sus sectores de origen. Como resultado, la competitividad jamás cristalizó y la economía mexicana continuó con su tendencia a agudizar sus contradicciones internas y buscar mejores opciones en el mercado internacional, pero sin promover de manera visible acciones para elevar la competitividad nacional ante los retos planteados por el comercio mundial. En otras palabras, la inclusión digital durante la administración panista tuvo resultados no deseados. Es decir, no contribuyó a reducir las disparidades encontradas con el estudio de la encuesta utilizada. Al contrario, la ausencia de participación decidida con objetivos definidos y la búsqueda de resultados como la disminución de desequilibrios entre los grupos sociales más vulnerables y los no tanto.

Tampoco mejoraron los niveles de distribución del ingreso, la situación económica entre la sociedad mexicana se hizo más evidente y la recuperación de empleos remunerados y permanentes se ve cada vez más remota. Por eso, se explica que la agenda promovida durante la noche panista mantenga como uno de los objetivos el alcance de una economía y sociedad más competitiva, mayor bienestar para los individuos mediante mayor educación e información, amigable con el medio ambiente, innovadora, con mejores servicios, más abierta, transparente y participativa y mayor calidad de vida. La máxima aspiración de la sociedad mexicana se encuentra ausente: la efectiva distribución del ingreso. Y las conclusiones son definitivas: de no revertir las tendencias de las NTIC los impactos negativos en la competitividad y el desarrollo económico serán más evidentes (Agenda Digital Nacional, 2011, p. 17).

Otro de los temas en el escenario mexicano fue el relacionado con el tránsito de la emisión televisiva tradicional a una nueva era de televisión basada en una de las tecnologías surgidas del progreso técnico desarrollado en el marco de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, como una de las fuerzas que orientan y definen los nuevos derroteros no sólo de la sociedad mexicana pero de todo el mundo ahora globalizado, eufemismo muy en uso para nombrar y ocultar la verdadera identidad de la nueva era del capitalismo global. Como quiera que sea, la inclusión digital a pesar de haberse convertido en una estrategia en la mayoría de los países en su ascenso a la nueva carretera de la información, el acceso de la inmensa mayoría de la población era limitado en algunos casos e inexistente en otros. Plagada de una serie de indefiniciones derivadas, tal vez, del insuficiente avance de la pretendida reforma de las telecomunicaciones y sobre la cual habrá de realizar una evaluación detenida, el llamado apagón analógico se programó hasta 2021 durante la primera administración panista, tal vez la más deficiente de las, por fortuna, dos administraciones pero por alguna razón se adelantó para concluirse en 2015. Se integró a la nueva tecnología televisiva la ciudad de Tijuana como prueba piloto y en noviembre de 2013, las ciudades de Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Monterrey. Todas ciudades fronterizas. La precipitación por avanzar hacia la televisión digital motivó que el proyecto culminara en diciembre de 2015.

En la etapa de prueba, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) decidió el otorgamiento de decodificadores para los hogares que no tuvieran en propiedad televisiones digitales. Para los casos de Nuevo Laredo y Reynosa la estrategia es diferente: la conversión a la televisión digital correrá a costa del erario pues la SCT destinó más de 277 millones de pesos para la adquisición de 120 mil aparatos de televisión digitales mismos que distribuirá en ambas ciudades. Pero la sorpresa continúa: no todos los hogares registrados en las dos ciudades recibieron su aparato receptor pues el número de hogares sobrepasaba a su adquisición, por tanto no es inútil adelantar una hipótesis: sólo aquellos hogares pertenecientes a los padrones de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) obtuvieron uno de esos aparatos. Significa

que la actual administración cuenta con un padrón en esa dependencia de 120 mil hogares, apenas el 14 por ciento de los hogares existentes en el estado de Tamaulipas. El presupuesto será inmenso si se decide financiar con recursos presupuestales la actualización de los aparatos televisores en la república mexicana, donde el número de hogares rebasa los 28 millones de hogares, de acuerdo con el censo de 2010. Esto no es un problema pues en ese tipo de registro existen grupos de familias más vulnerables. El problema es peor: los impuestos de los causantes cautivos se usan para financiar programas clientelares, es decir, programas populares de compras de votos a favor de la administración en turno. Al tiempo se verán esos resultados.

Las consecuencias no paran ahí. El costo de los televisores digitales para esas dos ciudades asciende a más de 277 millones de pesos. La adjudicación se hizo para dos empresas que presentaron propuestas. Una de ellas es la empresa Diamond Electronics quien surtirá 60 mil televisores a la zona de Nuevo Laredo, con un costo para el erario de 138 millones 504 mil pesos y para la ciudad de Matamoros la proveedora será la empresa Grupo HTCJ y Asociados, filial de Foxconn Baja California, quien ofrecerá otros 60 mil aparatos con un costo de 138 millones 573600 pesos. Cuando se realizó una búsqueda de estas empresas para intentar encontrar quiénes y cuántas personas eran o son accionistas, la información en Internet sólo proporcionaba alguna especie de servicio de atención a clientes en línea y al preguntar por los socios, el servicio se interrumpía y nunca se pudo volver a acceder al mismo. Qué ocultan las empresas será un misterio hasta que surta efecto la tan nombrada transparencia. Con este tipo de resultados es seguro que la inclusión digital ahondará más la serie de desequilibrios entre las distintas capas sociales de población.

Un asunto delicado es el de las reformas propuestas por el régimen actual. Producidas desde la región jurídica de la superestructura, sin origen o conexión directa con la estructura productiva, las reformas sobre las que tanto se ha escrito tienen un objetivo único: insertar a México a la globalización bajo una perspectiva distinta, es decir, profundizar la participación de nuestro país en ese entramado internacional para obtener la mejor parte de las relaciones comerciales. Sin

embargo, se pone en juego la propia autodeterminación del destino de la nación al abrirse por entero a las fuerzas del mercado internacional y reducir las condiciones para la participación del capital extranjero en una de las actividades más importantes del país: el petróleo. Así, se tiene una reforma educativa con características más cercanas a reforma laboral dada su intención de reformar la actividad educativa mediante el control de la base magisterial y terminar con ello, una serie de actividades políticas promovidas por los docentes. Se ha discutido una de las reformas más importantes: la del sector de las telecomunicaciones. Cualquiera que sea el objetivo ha colocado en el centro de la discusión el tema del acceso a la información. Como sucedió con otras intentadas para transformar la economía mexicana, las actuales tienen la dificultad de presentarse en un ciclo económico donde la economía muestra signos de debilidad crónica. Sus instituciones si bien mantienen estructuras fortalecidas aunque dominadas por la corriente principal de las teorías económicas, necesitan modificar sus contenidos y reorientar sus fines en virtud de que el mercado por sí mismo, carece de las aptitudes para la conducción eficiente de la economía.¹⁰ El vínculo de la inclusión digital se previó en la reforma del sector correspondiente, como se expone a continuación.

La reforma del sector telecomunicaciones es el instrumento jurídico que cobija a las decisiones de política tomadas con relación al tema propuesto en este documento. En este ordenamiento se trata que sea uno de única clase o ley, en la cual converjan las leyes relacionadas con las telecomunicaciones y las de radio y televisión. Como se sabe, al publicarse la nueva ley de las telecomunicaciones las correspondientes a las segundas, quedarán abrogadas. Un anhelo nunca atendido desde hace cerca de diez años es el derecho de réplica, siempre deseado nunca concedido. Un organismo para la radiodifusión es necesario además, pues

¹⁰ Este es el caso de las reformas iniciadas por Carlos Salinas de Gortari. La intención era incorporar a México a la economía mundial y entrar en el grupo de los países más ricos. Olvidaron un pedazo de la historia y en 1994, cuando se anunció con bombo y platillo el arribo a nuevas condiciones de la sociedad mexicana, apareció el movimiento zapatista con la reivindicación por los derechos indígenas como bandera. Las consecuencias son conocidas por todos y documentadas en cientos de miles de páginas.

por ahora el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) es el responsable de la regulación del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico,¹¹ redes públicas de telecomunicaciones, prestación de servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, así como la telefonía móvil, los servicios y contenidos de la televisión restringida y abierta y la convergencia entre éstos.¹²

El 6 de junio de 2013, fueron publicadas diversas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones y competencia económica. El objetivo principal de las propuestas fue *beneficiar a los mexicanos* con el acceso de la población mexicana a las tecnologías de la información y comunicación, banda ancha en Internet y definir condiciones de competencia libre en las telecomunicaciones y radiodifusión. La publicación señala que la iniciativa recogió las aspiraciones de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Afirmación difícil de creer pues hasta donde se sabe, un puñado de agentes económicos consultados por alguna de las comisiones encargada de recoger las opiniones de mexicanos. La realidad es que la reforma tuvo como objetivo principal la construcción de un nuevo andamiaje jurídico, institucional, regulatorio y de competencia en el sector de telecomunicaciones y radiodifusión. De esta manera se definieron los instrumentos constitucionales y legales para redondear la reforma.

Por lo anterior, el 14 de junio de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que prevé derechos de usuarios y audiencias y el proceso de competencia en estos sectores de acuerdo con el ejercicio de lo dispuesto por los artículos 6º, 7º, 27º y 28º de nuestra Constitución Política. En la página *web* del IFT se encuentran los beneficios para usuarios y audiencias del sector de las telecomunicaciones y radiodifusión. Sin embargo, existen diversas observaciones hechas durante la etapa de negociaciones de la ley, entre las que destacan las siguientes.

¹¹ Espacio utilizado para ofrecer los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

¹² Esta sección se incluye por la sugerencia hecha por un lector anónimo cuya sugerencia es pertinente y era una ausencia en el documento.

-Con relación a la competencia y convergencia es conveniente la emisión de reglas definidas en las facultades asignadas al organismo IFT, en particular, reglas específicas y definidas para las actividades de *must carry* y *must offer*, la regulación asimétrica de los agentes ya establecidos, la desincorporación de activos y la multiprogramación, así como la expedición de sanciones para la realización de prácticas monopólicas y la reciprocidad en materia de inversión extranjera cuando la haya en el sector de la radiodifusión. De la misma manera, deben definirse reglas claras para que en materia de interconexión se diriman los desacuerdos bajo criterios de legalidad y transparencia. El reglamento de la ley debe incluir las bases para el otorgamiento de concesiones y permisos únicos y convergentes para que las redes ofrezcan a la población mexicana todos los servicios disponibles.

-El marco normativo relacionado con las autorizaciones, concesiones, permisos y registros debe someterse a un escrutinio cercano. El proceso administrativo para obtener una autorización en casi cualquier actividad empresarial es complejo y complicado y, en la práctica, opera como verdadera barrera a la entrada. Por eso será conveniente que en las supervisiones hechas por el organismo regulador, sean éstas la tónica y no la regulación, sean las normas que orienten su actividad.

-Acceso a la infraestructura actual y futura. Una de las causas que desestimulan la inversión en el sector de las telecomunicaciones es la paga por el uso, por ejemplo, del tendido de cables y los postes que los sostienen. Como se sabe, éstos son propiedad del monopolio telefónico y éste cobra por *colgarse* de sus cables y postes. La promoción de la competencia en el sector hace necesaria compartir la infraestructura pero sobre bases sólidas y transparentes, en otras palabras, la participación desde el ámbito de lo legal para el estímulo de la competencia de parte del agente *preponderante*, debe coordinarse en conjunción con los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

-En su oportunidad los especialistas en el sector de las telecomunicaciones hicieron énfasis en el uso y correcta aplicación de la NOM 184 para beneficio del consumidor y audiencias, incluyendo la promoción de la producción nacional independiente. La Profeco es

insuficiente para atender las demandas de consumidores de los servicios de medios, por esto las reglamentaciones y herramientas de la ley deben ser claras para los destinatarios de los pretendidos beneficios de la reforma.

-La operación regulatoria y administrativa del IFT debe darse sobre bases claras y transparentes, en particular aquellas disposiciones que afectan a contenidos en radio y televisión, la comunicación vía satélite y aquellos casos de monopolio en la promoción y publicidad de agentes que no corresponden al ámbito del IFT, pero no corresponde a servicios de telecomunicaciones ni de radiodifusión.

-Establecimiento de los procedimientos administrativos para la emisión de resoluciones individuales que consagren el derecho de audiencia y consulta públicas para la regulación en general. Los procesos de licitación y la transparencia a la que deben sujetarse los miembros del IFT deben definirse de manera muy precisa y con principios generales de certidumbre con todas las autorizaciones tanto de espectro como de redes alámbricas.

-Por último, la ley debe complementarse con un procedimiento de verificación que otorgue facultades a los supervisores para reforzar el sistema de monitoreo de los sectores bajo su ámbito de operación. Por supuesto, este argumento contiene además la propuesta de contener los supuestos de aquellas conductas sancionables y los montos de las multas a imponer al desacato.

La reforma en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión es un parteaguas de la historia económica de nuestra nación. Sin embargo, flota en el ambiente si fue la decisión más acertada para avanzar hacia una modernización que más bien es una inserción en el esquema de globalización del capitalismo. Faltan por definir varios temas en la agenda del sector como los amparos que aún quedan en la Suprema Corte, el reglamento para el registro de las telecomunicaciones, los modelos de costos a aplicar para resolver desacuerdos sobre tarifas de interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones fijas y móviles. Como se ve, el proceso de actualización del sector de las telecomunicaciones está en proceso. Falta por conocer su final en 2018.

Nuestro país no está exento de dificultades presentadas por los nacionales para acceder a las NTIC. Una aplicación de este tipo de orientación se define en la construcción y presentación de la llamada Estrategia Digital Nacional (EDN).¹³ Ésta se considera como una prolongación de la elaborada en la administración anterior y con relación al tema sobre la llamada inclusión digital. Se considera más amplia porque está direccionada desde distintas entidades públicas incluida la presidencia de la república y tiene como objetivos la democratización del acceso a internet mediante el uso de la banda ancha para acceso a Internet. Al aprovechar las opciones ofrecidas se contará con ciudadanos mejor informados y participativos, empresas más eficientes y productivas y un gobierno más cercano, quién sabe a quién y cercano adónde, abierto y eficaz. Una de las ventajas sobre la agenda de la administración anterior es la existencia del cumplimiento del índice de digitalización. La administración actual reconoce que México se encuentra en la última posición de los países miembros de la OCDE pues el registrado es de 37.05 para el año de 2011 y en la posición quinta entre los países de América Latina (Estrategia Digital Nacional, 2013, p. 9). Por esta razón, la EDN pretende conducir al país a un índice de digitalización similar al promedio existente en los países que componen la OCDE para finales de 2018. Llama la atención, no obstante, la definición ofrecida sobre inclusión digital como la democratización del acceso a las TIC, de manera que toda la población se inserte con éxito en la sociedad de la información. Alejandra Lagunes¹⁴ es la responsable de impulsar la EDN de nuestro país. Ésta cuenta con cinco ejes:

a. Gobierno digital. En realidad es la creación de una ventanilla única, mediante la cual los usuarios de los servicios ofrecidos por el gobierno

¹³ El 25 de noviembre de 2013, se anunció la puesta en marcha de la así-llamada Estrategia Digital Nacional sobre la cual se habla más adelante.

¹⁴ Fue la responsable de la estrategia digital y redes sociales de la pasada campaña presidencial. Adquirió notoriedad cuando se difundió un video con jóvenes de la Universidad Iberoamericana el cual afirmaba el éxito de la visita del candidato cuando en realidad había sido manipulado, editado y se ocultó la verdad pues los simpatizantes no eran alumnos de la universidad. Será recordada como la que dio surgimiento al movimiento #yosoy132. En 2011, fue coordinadora de la campaña en Internet del priísta Eruviel Ávila.

podrán tramitar la expedición de actas de nacimiento, solicitud de becas y de pasaportes. Este eje es herencia de la administración pasada.

b. Economía digital. Para avanzar en la senda del comercio electrónico se promoverán los servicios de la banca móvil entre los usuarios y los bancos comerciales.

c. Educación de calidad. Este eje de acción pretende ofrecer a cada alumno de quinto y sexto grado de educación primaria una computadora personal para promover la cultura digital.

d. Salud pública. Pretende la creación de un archivo digital de salud.

e. Sistema de alertas nacionales. Las NTIC se usarán para prevenir la violencia y para informar sobre desastres nacionales.

En el Plan Nacional de Desarrollo presentado por la administración actual se establece en el Objetivo 4.5 Democratizar los servicios de las Telecomunicaciones, Estrategia 4.5.1 Impulsar el desarrollo e innovación tecnológica de las telecomunicaciones que amplíe la cobertura y accesibilidad para impulsar mejores servicios y promover la competencia buscando la reducción de costos y la eficiencia de las comunicaciones se define como línea de acción la creación de un programa de trabajo para avanzar en la transición hacia la televisión digital terrestre, como es el nombre oficial.¹⁵

Durante 2014, se presentó ante la sociedad mexicana el programa para proceder con la transición hacia la digitalización de la señal televisiva. De acuerdo con el mismo, el propósito es promover el acceso democrático a la señal digital televisiva la cual, además de promover el desarrollo social y la igualdad de oportunidades, permitirá el acceso a la sociedad de la información y el conocimiento. La transición hacia la señal digital tiene como fecha límite el último día del presente año pero no es sólo una iniciativa mexicana. En realidad es un proceso tecnológico de avanzada seguido por todos los países del orbe. Aquí la propaganda oficial argumenta en el sentido de que los usuarios finales podrán disfrutar de audio, video y servicios colaterales como servicios en línea. La cuestión es si se cumplirá para todos los mexicanos. Desde el inicio

¹⁵ En abril de 2013, se llevaron a cabo las mesas de trabajo para reordenar objetivos, metas y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.

de la presente administración iniciaron las actividades para proceder a la repartición de televisores digitales en diversas entidades del país. Los periódicos dieron a conocer la cantidad de televisores disponibles sólo para aquellos usuarios inscritos en el padrón de beneficiarios de los programas de asistencia social del gobierno federal. Es un tanto difícil, sin embargo, descifrar cómo los usuarios se beneficiarán cuando la competencia entre los concesionarios se agudice pues la diversidad de contenidos y servicios no significa de manera necesaria que serán los mejores, pues de sobra se conoce cuáles son los programas que por decenios han modificado los comportamientos mentales de los mexicanos. La competencia se produce entre propietarios de los medios de comunicación y entre los usuarios la competencia será neutra, pues sólo competirán por conocer quién tiene la televisión más grande en la sala y los beneficiados serán los productores y vendedores de ese nuevo tipo de televisores. Tal vez los beneficios se vean con la facilidad para elegir el idioma con el cual podrán disfrutar los programas de la televisión nacional o disfrutar la visión multicámara disponible para eventos deportivos. De esta manera, aumentarán las horas frente al televisor y podrán aprender nuevos idiomas al tener esa facilidad.

Tal vez la única ventaja competitiva a obtener sea el aprendizaje para procesar y comprimir los datos digitales y de esta forma obtener la mayor eficiencia del manejo de la tecnología en red que con las señales analógicas. Esta forma de utilizar la compresión de la información digital puede dar lugar a una nueva manera para su procesamiento, como los servicios en línea, ya en operación en la actualidad, pues se podrán solicitar servicios como trámites administrativos de los tres niveles de gobierno, concursos, encuestas en línea, entre otros que se vayan agregando a la lista. La publicidad oficial afirma que con esta facilidad se amplía la inclusión digital y el acceso de los agentes económicos a la sociedad de la información y el conocimiento. Sin embargo, nada se afirma sobre cursos en línea para terminar el perfil profesional de aquellos agentes que por alguna razón se vieron en la necesidad de interrumpir sus estudios o de aportación de nuevas formas de enseñanza–aprendizaje para el enorme número de mexicanos analfabetos o de programas educativos con contenidos suficientes para elevar la cultura y convertirse en verdaderos diques de

contención de los programas faltos de imaginación emitidos por las televisoras actuales. En otras palabras, la publicidad oficial nada dice sobre la calidad de los programas de radio o de televisión. Pero de nueva cuenta está en duda el beneficio para aquellos núcleos de población con mayores niveles de pobreza pues, como afirma el propio documento, los verdaderos beneficiarios de la competencia producida por la reforma en las telecomunicaciones serán los productores y vendedores pues tendrán un verdadero mercado cautivo de casi el cincuenta por ciento de hogares encuestados carentes de televisores digitales y con escasos recursos para ascender a una nueva televisión digital (INEGI, 2012, 2013)¹⁶.

Por supuesto, en el proceso de repartición de los televisores se encuentra una estrategia de control y supeditación política interesante que debe ser analizada. Para empezar, la estrategia del apagón analógico inició la administración pasada y de manera un tanto caótica. Las críticas de los periódicos nacionales se centraron en la ausencia de acciones positivas para llevar a cabo el paso de una tecnología a otra. La presente administración instrumentó un programa de cobertura social para la repartición de televisores modernos a sus hogares empadronados por Sedesol, quien cuenta con un padrón de 25.5 millones de beneficiarios registrados, como se muestra en el cuadro siguiente y cuya mayoría cuenta con televisor analógico, poder adquisitivo disminuido y sin acceso a procesos de crédito formales. El cuadro muestra la distribución hasta el mes de enero del año en curso. El estado de México es la entidad federativa que más ha recibido televisores digitales de todo el país. Cualquier lector avezado puede obtener conclusiones inmediatas. El habitante de Los Pinos procede de esa entidad y tal vez las autoridades actuales en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes desean mostrar el beneplácito con la atención especializada al estado. Cualquiera que sea la interpretación, la verdad pudiera ser el hecho de que Sedesol haya tenido un padrón mucho más completo con relación a otras entidades del país.

¹⁶ Encuesta sobre la Penetración de la Televisión Abierta en los Hogares. Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2012, 2013. La encuesta se realizó en ocho ciudades de la frontera norte del país pues son los estados que reciben señal digital y cuentan con televisores digitales.

LIMITACIONES Y ALCANCE DE LA TELEVISIÓN DIGITAL EN MÉXICO

Cuadro 1

Estado	Entregas_1/	Prospera_2/
Aguascalientes	88,121	145,483
Baja California	63,862	186,080
Baja California Sur	44,281	109,360
Campeche	67,607	248,486
Chiapas	692,743	2,979,035
Chihuahua	173,806	443,680
Coahuila de Zaragoza	137,506	242,112
Colima	45,814	90,834
Distrito Federal	636,343	101,451
Durango	146,710	439,220
Guanajuato	480,279	1,170,675
Guerrero	429,731	1,820,872
Hidalgo	296,641	882,220
Jalisco	402,815	726,698
México	1,390,479	2,424,470
Michoacán de Ocampo	485,742	1,282,725
Morelos	187,668	338,900
Nayarit	115,524	183,769
Nuevo León	184,282	312,322
Oaxaca	461,014	1,718,248
Puebla	643,510	1,987,382
Querétaro	146,280	356,990
Quintana Roo	76,563	248,860
San Luis Potosí	285,311	805,789
Sinaloa	238,307	589,598
Sonora	172,334	336,824
Tabasco	286,895	820,436
Tamaulipas	243,162	521,835
Tlaxcala	136,821	312,526
Veracruz Llave	983,039	2,707,152
Yucatán	176,439	571,327
Zacatecas	192,439	430,333
Total	10,112,261	25,535,692

_1/Secretaría de Comunicaciones y Transportes, enero 30, 2016.

_2/Secretaría de Desarrollo Social, noviembre 12, 2015.

Otro problema relacionado con los televisores digitales son los precios. Ésta es la variable más interesante durante el proceso pues de la interacción de la oferta y la demanda se producirá la ganancia buscada por los vendedores y los productores. Los precios son variados y se determinan en función a la tecnología disponible. El consumidor debe tener una idea clara de cuánto pagará por el televisor que desea adquirir y de acuerdo con las tecnologías. Las disponibles son las siguientes: Plasma, LCD (Liquid Crystal Display), LED (Light Emiting Diode), OLED (Organic Light Emiting Diode)

Estas son las tecnologías responsables de la calidad de la recepción de la señal analógica (Profeco, 2014). Las características técnicas son importantes aunque éstas nunca se dan a conocer al consumidor. Por ejemplo, las televisiones de plasma ofrecen buena calidad de imagen, con niveles de contraste elevados, negros profundos y rápida capacidad de respuesta al movimiento. La desventaja: es la tecnología que mayor energía consume y el calor emitido es elevado. Su pantalla de vidrio refleja la luz y algo que no sabe el consumidor por falta de información: es la tecnología más barata. Las televisiones LCD son de tecnología moderna: su grosor y peso son menores y cuentan con cubierta anti reflejante y vida útil más amplia aunque no produce negros intensos, su respuesta al movimiento es más lenta que las de plasma y el consumo de energía es reducido, igual que su precio. Las televisiones LED son más actuales y tienen la facilidad de ofrecer niveles de contraste elevados, de calidad superior a las dos tecnologías anteriores. Su consumo energético de 40 por ciento menor a las anteriores, mayor tiempo de vida útil pero un precio más elevado. Por lo que hace a la última tecnología las televisiones OLED son de tecnología de punta: cuentan con pantalla muy delgada, algunas son transparentes y curvas. Su tecnología es excelente para la transmisión de imágenes y en cuanto a la capacidad de respuesta al movimiento, es la más eficiente por su velocidad y el gasto de energía es mínimo pero tiene una desventaja: su precio es en extremo elevado. La explicación se debe a su introducción muy reciente y no se ha masificado su consumo. La demanda por este tipo de televisores es baja en virtud a su elevado

costo y el desconocimiento de sus ventajas ante el resto de las otras tecnologías. El precio también está en función de los dispositivos a incorporar en la televisión como el acceso a internet mediante la interfase conocida como *High Definition Multimedia Interface* (HDMI, por sus siglas en inglés), conexiones para USB, entre otros. Con el dispositivo HDMI los usuarios podrán conectarse a Internet de manera sencilla y con rapidez en el caso de usar fibra óptica.

Otro de los problemas derivados del proceso de actualización de la señal televisiva es la disposición final de las televisiones obsoletas. Una dificultad son los componentes contenidos en las televisiones (Palacios Neri, 2014). La autoridad ambiental diseñó un programa de trabajo para el proceso de reciclaje. Muchos de los aparatos antiguos contienen materiales contaminantes como mercurio, mismo que afecta el sistema nervioso de todos los seres vivos. Otros contienen cadmio, plomo, retardantes de fuego bromados y policloruro de vinilo, materiales de elevada toxicidad que afectan al ser humano y, por supuesto, se somete a prueba la salud de los organismos vivos de manejarse de manera inadecuada. Conviene señalar que algunos de ellos contienen en las terminales donde se unen los componentes, un baño de metales preciosos como oro, platino y su reciclaje genera un valor increíble pues se obtiene en algunos lugares, de manera artesanal y de peligro enorme para el operador que hace posible la extracción. Por estas razones, el programa dado a conocer en 2015 sólo ofrece líneas generales, nada de precisiones. Sugiere el surgimiento de diversos problemas tradicionales en nuestra sociedad: la corrupción, el coyotaje y los arreglos bajo la mesa para obtener las concesiones que con toda seguridad, serán convocadas tan pronto inicien las operaciones a nivel nacional de la televisión digital. Será cuestión de tiempo para conocer cuáles serán las conclusiones de este proceso que se antoja, de primer mundo en uno que se ahoga en la desesperación, se destruye a sí mismo por la política económica errática y con ambiciones limitadas.

Las sorpresas no terminan aquí. El 21 de octubre de 2015, la sociedad mexicana se enteró de la petición del Congreso de la Unión y el sector privado para posponer el cambio de la tecnología analógica a la digital, hasta diciembre de 2016. La razón es muy sencilla: más de ocho millones de mexicanos no considerados en los registros de Sedesol son

susceptibles de quedarse sin señal televisiva. ¿De cuándo acá los dueños de las televisoras muestran compasión por los televidentes? Los partidos políticos consideraron la conveniencia de proceder con la medida para finales del presente año pues consideran que de no cubrirse el 90 por ciento de los hogares por lo menos, se estará lejos de cumplir la meta. Sin embargo, es probable la existencia de otros factores que determinaron la coincidencia de la propuesta. En la misma se argumenta que para revisar la prórroga es necesaria la entrega de dispositivos decodificadores y no aparatos televisores pero el aspecto más notorio es la recomendación de suspender la entrega en los periodos donde habrá votaciones. La propuesta se complementa con el encargo de que sea el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) quien haga la entrega y no el gobierno federal, como lo hizo en estos tiempos. La propuesta surge porque en el área de Monterrey se quedaron sin televisor entre el 10 y el 14 por ciento de la población de su área metropolitana. A pesar de todos los argumentos utilizados por los proponentes, el IFT declaró que la medida continuará y el último día de 2015 será el indicado para proceder con el apagón analógico.

Hasta el propietario de una de las cadenas de televisión se pronunció por aceptar la medida pues cerca de ocho millones de mexicanos se quedarán sin señal televisiva. Sin embargo, para proceder con la posposición de la medida será necesario reformar el artículo décimo noveno de la Ley Federal de Telecomunicaciones. A pesar de todo, el proceso se encuentra viciado por cambios diversos, recortes e insuficiencias presupuestales y, por supuesto, el incumplimiento de los plazos para avanzar hacia la red nacional digitalizada en su totalidad. El IFT sostiene: habrá apagón analógico el 31 de diciembre del presente año.

A manera de conclusiones

La pertinencia de las reformas estructurales es una de las discusiones en la esfera nacional. Si son acertadas o no, el tiempo tendrá la última respuesta. Si la inclusión digital cumple con los objetivos

diseñados desde una oficina, también. Sin embargo, en esta última existe un componente olvidado en la estrategia anterior a la presente: la participación de grupos y organizaciones ciudadanas con conciencia crítica y movimiento propio. De motivar su participación en la inclusión digital, no se encarga la estructura de gobierno pues al menos para el caso de nuestro país, el gobierno de algunas de las agendas a ser orientadas por organizaciones de la sociedad civil debe ser atemperada para que ésta continúe con la conquista de espacios cada vez más difíciles por acceder. Por otro lado, el acceso a Internet es cada vez menos democrático pues con estructuras de niveles de ingreso cada vez más en contra de las grandes capas de la población, se restringe más en virtud de los elevados costos de la tecnología diseñada para aprovechar al máximo la conectividad. Junto a este problema se encuentra el acceso a Internet por medio de líneas telefónicas fijas, las cuales ceden a cada día espacio a los teléfonos inteligentes pero éstos si bien son tecnología de última frontera, su costo elevado los hace cada vez de más comprometida adquisición.

Una revisión no exhaustiva e incompleta de la encuesta mencionada en el cuerpo del documento permite inferir la lejanía del alcance de objetivos como la inclusión digital en cuanto al apagón analógico se refiere. Los usos de los recursos presupuestales de nueva cuenta están orientados para la realización de programas clientelares para el partido político en el poder, olvidándose incluso de objetivos con mayor alcance y contenidos.

Por lo que hace a la inclusión digital, por tanto, ésta tendrá que esperar mejores tiempos o en el caso más certero, por un gobierno cuya plataforma ideológica y política sea favorable para las grandes capas de población que, hoy por hoy, mantienen condiciones económicas graves y con el avance de las relaciones de producción cada vez más en su contra para favorecer la extracción del excedente y privilegiar, una vez más, a los poderosos grupos de poder incrustados en la sociedad mexicana. Hace falta por hacer en todos los órdenes de la vida social y desde cualquier foro deben ofrecerse las condiciones suficientes y necesarias para disminuir las brechas económicas

de manera principal, sin olvidar las tecnológicas y, sobre todo, las relacionadas con la distribución del ingreso. La inclusión digital, por tanto, será lenta y sólo para estratos de población con acceso a la red de redes.

En este proceso de alcance mundial, en el cual México se adelantó pues en las administraciones anteriores de manera sorpresiva se anunció el cambio de una tecnología a otra, quedan pendientes muchos objetivos sociales. El programa de gobierno incluye el manejo de los residuos de televisiones antiguas pero sólo publica disposiciones generales y no se dice de quién será la responsabilidad de disponer de manera ecológica y ambiental, las miles de toneladas de televisores obsoletos. Sus componentes contienen elementos de alto riesgo y contaminantes. Con toda seguridad, la disposición final corresponderá a alguien vinculado con los responsables de desechar los aparatos discontinuos.

Por otro lado y muy de cerca con el llamado apagón analógico se encuentra el problema de los contenidos televisivos los cuales se encuentran libres de todo pecado en la reforma del sector de las telecomunicaciones y que necesita, con urgencia, de un escrutinio para desenmascarar y ubicarlo en el lugar que le corresponde.

Bibliografía

- ANDRADE Castro, Jesús Alberto y Campo-Redondo, María Susana (2006). “Tecnologías de Información: Indicadores de la inclusión digital”. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 11, núm. 33, pp. 49-73. ISSN 1315-9984.
- CUBILLOS Vargas, Diana Alejandra (2011). “Inclusión digital: estudio comparado de políticas públicas de Colombia y Brasil”. Ponencia presentada ante la 3er Conferencia de la ACOR-REDECOM. México, 2009.
- INEGI (2012). *Estadísticas sobre Disponibilidad y Uso de Tecnología de Información y Comunicación en los Hogares*, INEGI.
- OCDE (2005). *Guide to measuring the information society*, París. Existe versión electrónica: www.oecd.org/
- PALMA, José Gabriel (2011). “Homogeneous Middles vs Heterogeneous Tails, and the End of the ‘Inverted-U’: It’s All About the Share of the Rich”. En *Development and Change*, vol. 42, núm. 1, pp. 87–153, enero 2011.
- RIVOIR Cabrera, Ana Laura (2009). “Innovación para la inclusión digital. El Plan Ceibal en Uruguay”. *Revista Mediaciones Sociales*, Número 4, primer semestre 2009, República de Uruguay.
- ROBINSON S., Scott (2005). “Reflexiones sobre la inclusión digital”. En *Nueva Sociedad*, núm. 195. Existe versión electrónica: www.nuso.org/
- RODRÍGUEZ Munguía, Jacinto (2010). *La otra guerra secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder*. México: Random House Mondadori, Debolsillo.

Cincuenta años de la industria maquiladora de exportación en México

Cuauhtémoc V. Pérez Llanas¹
Beatriz Nadia Pérez Rodríguez²

La industria maquiladora de exportación (IME) ha desempeñado un importante papel en el desarrollo regional de la frontera norte de México y de la economía del país en general, pues desde que inició en 1965 se ha constituido en una fuente relevante de empleos, de captación de divisas y de impulso a la economía de las ciudades fronterizas y de la economía del país.

Luego de 50 años en la actividad económica del país la IME ha tenido éxitos, desencantos y, por supuesto, retos. Su importancia es tal que ha llegado a generar 32% del empleo de la industria manufacturera.³ Su objetivo inicial se ha logrado y consiste en la creación de empleos, mismos que han fluctuado en torno al millón y medio en los últimos años,

¹ Profesor-investigador en el Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

² Profesora-investigadora en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Los autores expresan su agradecimiento a los dictaminadores del presente trabajo por sus útiles comentarios y sugerencias y el apoyo de Fernanda Tello Arzate en la elaboración de este artículo.

³ Véase, “Evolución de la industria maquiladora de exportación”, Sexto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, septiembre de 2006, p. 379.

pero además, la inversión extranjera directa (IED) en esta industria ha tenido un nivel importante pues las inversiones de las maquiladoras en el periodo 1995-2005 representaron entre el 16 y 28.8% respectivamente del total de la IED en el país, una tasa de crecimiento medio anual del 20% en el periodo, lo que constituye casi una quinta parte del total nacional de la IED.⁴

El comportamiento de la IME en México responde a varios factores, entre los que se pueden señalar: 1. Nuestra cercanía con Estados Unidos. 2. La relación histórica que México ha tenido económicamente con dicho país. 3. La abundancia y el bajo costo de la mano de obra mexicana, apoyada en la política de restricción salarial. 4. Las devaluaciones del peso frente al dólar.

La evolución de la IME ha estado vinculada con la economía de Estados Unidos, por la procedencia de su inversión⁵ y el destino de sus exportaciones; por ello, las fluctuaciones en la actividad maquiladora siguen el comportamiento de la economía del vecino país del norte.

Un factor que impactó en el desarrollo de la IME fue la modificación de la legislación mexicana en 1972, misma que permitió la instalación de empresas en el interior del país más allá de la zona fronteriza —22 kilómetros—, lo que posibilitó la instalación de plantas con salarios bajos en estados y ciudades no fronterizas.⁶ Posteriormente, el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, transformaron la actividad económica del país, por lo que la IME continuó su evolución en un contexto diferente y más favorable. En aquella época se argumentó que la instalación de plantas en ciudades con menor desarrollo económico lograría con el tiempo una mayor integración de la IME con la economía local, lo que

⁴ Véase el Cuadro 2 de la inversión extranjera directa 1993-2000, en Rozo y Pérez, “La inversión extranjera directa en México y el TLCAN”, en Carlos A. Rozo Bernal, *Capital global e integración monetaria*, UAM-Porrúa, 2003.

⁵ Véase cuadro de “Inversión extranjera directa por país de origen”, en *Sexto informe de gobierno*, op. cit., p. 365.

⁶ Véase “La IME y la deslocalización: el caso de Yucatán”, en *Investigación económica*, núm. 241, julio-septiembre de 2002.

promovería a su vez un desarrollo regional intenso que tendría impacto no sólo en la generación de empleos,⁷ sino en muchos otros ámbitos de la economía como la creación de mayor número de pequeñas y medianas empresas y el desarrollo de infraestructura y de servicios.

Para mostrar la evolución de la IME, en este artículo revisaremos el comportamiento de sus principales variables, así como los logros y fracasos ante sus objetivos iniciales y los efectos colaterales que ha tenido en la actividad económica de México. Asimismo, haremos énfasis en el proceso de relocalización geográfica y la IED que se ha realizado en ella, así como en el papel que ha tenido la IME en las exportaciones. Veremos que durante los 50 años su evolución ha tenido aciertos, así como retos. Asumimos que no ha tenido un desarrollo planeado, ya que ha debido enfrentar, entre otros aspectos, la carencia inicial de reglamentación, la ausencia de proveedores, la falta de capacitación y la elevada rotación de la mano de obra, así como el bajo porcentaje de integración a la producción. A pesar de lo anterior, la IME ha logrado objetivos generales acordes con la modificación de la reglamentación, además ha funcionado como un soporte importante de desarrollo de la economía mexicana y ha logrado modificar el panorama económico de México.

La actividad de la ime en México se inscribe en el contexto de un proceso de relocalización industrial de las grandes trasnacionales. Inicialmente quienes aportan un sustento teórico fueron Frobel, Heinrichs y Kreye con su planteamiento de la nueva división internacional del trabajo⁸, en el que presentan cómo se inicia el traslado de parte de la producción industrial de los países industrializados tradicionales a varios países en desarrollo como fue el caso de México. Así se inician las actividades de la ime con un proceso de producción orientada al mercado estadounidense con el ensamblado de bienes para su exportación total, que abaratan la producción para el consumo interno y le permiten a Estados Unidos competir a escala internacional. Ellos

⁷ En opinión del Consejo Nacional de la IME, AC. por cada empleo generado en la IME se generan 3 indirectos.

⁸ Véase La nueva división internacional del trabajo en revista *Comercio exterior*, vol. 28, núm. 7, México, julio de 1978, pp. 831-836.

designan a “este proceso como la nueva división internacional del trabajo, división que debe entenderse como un proceso en marcha y no como un resultado alcanzado en varios países”; el proceso que ellos señalaban era la subdivisión de la producción en varios procesos parciales y localizados estratégica y económicamente convenientes. Para ello fue necesario que en los países subdesarrollados se crearan “zonas de producción libre” con fábricas para participar en la producción de bienes para el mercado mundial.

En el caso de México, Pablo Álvarez Icaza L.⁹ afirma: “En general, el término maquiladora define a una empresa que ensambla, manufactura, procesa o repara materiales temporalmente importados por el país receptor para su eventual re-exportación. [y agrega] En México las maquiladoras han operado como un enclave de producción, es decir sus insumos fundamentales provienen de fuera y su producción se dirige por completo al exterior”. Álvarez Icaza afirma también que los objetivos de la IME en México eran básicamente tres: promover la industrialización de la región norte del país, abatir el desempleo y activar otros sectores de la economía regional, pero reconocía que: “la orientación preponderante de éstas fue desde el principio exportadora y, en un ambiente proteccionista, de manera deliberada se evitó su integración al resto de la economía. Quizá más que una actividad inferior, antes de 1983 se le concebía como complementaria y marginal”.¹⁰

En ese sentido la tesis de Pierre Salama acerca del proceso de deslocalización¹¹ geográfica sustenta la existencia de un conjunto de técnicas para producir un bien que da origen a varias generaciones que se utilizan en diferentes zonas geográficas donde se maximiza su valorización. Además señala:

⁹ Véase Pablo Álvarez Icaza, “Marco teórico de la industria maquiladora de exportación”, en revista *Comercio exterior*, vol.43 núm. 5, mayo de 1993, pp. 415-429

¹⁰ *Ibid.*, pp. 415-416.

¹¹ Véase Pierre Salama, “Globalización, desigualdades territoriales y salariales”, en *Problemas de desarrollo*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, núm. 117, abril-junio 1999, pp. 117-142.

Este paso de una generación¹² a otra, en forma de apertura de especialización y de deslocalización, se da no sólo entre naciones con un grado de desarrollo diferente, sino también entre regiones desigualmente desarrolladas en una misma nación [...] Esto se observa en México con el desplazamiento de antiguas características de la zona B hacia el sur, creando así una zona C.¹³ [y agrega] La industria de primera generación tiende entonces a alejarse de la frontera mexicano estadounidense para deslocalizarse hacia regiones más al sur, en donde la mano de obra menos calificada abunda y los salarios son más bajos.

1. Antecedentes

La historia de la IME en México tiene su antecedente en la década de 1930 con las zonas de libre comercio que iniciaron en Baja California y en algunas ciudades fronterizas de Sonora, ahí se tuvo un régimen donde la inversión extranjera tenía la autorización para realizar la importación de materias primas y equipo libre de impuestos para la producción que sería destinada a la exportación.¹⁴

Posteriormente, en 1964, Estados Unidos decidió finalizar el Programa Bracero;¹⁵ ante esta coyuntura el gobierno mexicano puso en

¹² A maneras diferentes de producir se les asigna el término de “generación” y se afirma que en cuanto a la IME en México existen tres: “La primera la más antigua, se asienta en productos simples cuyo ensamblado es fácil de realizar. Requiere de una mano de obra poco calificada, poco remunerada, utilizada de manera intensiva. La segunda trata productos más complejos, y aunque centrada en actividades de ensamble, implica una organización del trabajo más difícil y una calidad de producto terminado que responde a normas internacionales. La tercera, finalmente, todavía marginal, se desarrolla en redes con filiales o empresas nacionales, con actividades de ascenso/descenso (la integración aumenta levemente), y con un principio de deslocalización del centro de algunas actividades de investigación”. Véase Pierre Salama, op. cit., p. 126.

¹³ *Ibid.*, p. 127.

¹⁴ Véase Richard Bolin, “Historia y perspectivas de la industria maquiladora”, en *Reseña anual de la industria maquiladora*, México, 1990, p. 13.

¹⁵ El Programa Bracero otorgaba la posibilidad de la migración temporal de trabajadores mexicanos a Estados Unidos para la cosecha de su producción agrícola; se estableció

marcha el Programa Nacional Fronterizo (Pronaf) previendo un desempleo masivo al regresar los braceros y permanecer en la zona fronteriza, con esto se tomó la decisión de promover la creación de empleos para mano de obra no calificada y sin experiencia laboral, partiendo además de un bajo costo salarial con la intención de captar a los braceros que eran mano de obra agrícola. La idea era generar actividades industriales con capital del país vecino y hacer que la producción regresara a Estados Unidos, para ello surgieron las plantas gemelas, que consistían en la instalación de dos plantas, una en Estados Unidos (intensiva en capital) y otra en México (intensiva en mano de obra); el término que se utilizó fue el de industria *In Bond*, misma que a partir de 1965 dio inicio a la actividad de la industria maquiladora de exportación.

En general, se reconocen tres hechos que han propiciado el desarrollo de la IME en México:

1. Un aspecto clave es disponer de mano de obra barata capaz de producir con calidad internacional y con una elevada productividad. Aunque, si bien un incentivo para la IME es el diferencial salarial respecto de los salarios de Estados Unidos, conviene subrayar que conforme evoluciona la IME en México y se integran procesos de trabajo y nuevas tecnologías de producción¹⁶ se ha reconocido que la mano de obra, además de su bajo costo, tiene una calidad que ha permitido incorporar procesos más complejos que requieren mayor calificación. Asimismo, conviene recordar que en el 2002 el entonces secretario del trabajo declaraba que la IME, como modelo de la nueva cultura laboral,

a partir de la Segunda Guerra Mundial y duró poco más de 20 años, llegando a su fin en 1964. Ante el temor de que se presentara un desempleo masivo y presiones sociales, un grupo de inversionistas propuso aprovechar esa mano de obra barata para ensamblar productos cuya materia prima fuera importada y el producto ya terminado fuera exportado. Al inicio de las actividades no existió un programa definido, sólo se aprovecharon ciertas reglas de comercio exterior y las secretarías de Comercio y Hacienda estuvieron de acuerdo para el inicio de las actividades de esta industria que hasta la fecha ha logrado permanecer por 50 años.

¹⁶ Se habla de una tipología de primera, segunda y tercera generación, según el grado de desarrollo tecnológico, véase Jorge Carrillo y Hualde Alfredo, "Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi-General Motors", en *Comercio exterior*, vol. 47, núm. 9, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, septiembre de 1997.

destacaba porque la flexibilidad del trabajo en dicha industria es pionera en México y ello facilita la permanencia de empleos en dicho sector, que era el más dinámico en la década de 1990 en cuanto a creación de empleos.¹⁷

2. La reglamentación nacional y la política económica estatal han sido favorables y promotoras de dicho crecimiento. En este sentido, debemos recordar que el gobierno federal tuvo interés y dio facilidades para la instalación de la IME ante la cancelación del programa bracero, que daría origen a un desempleo importante en la frontera norte. Posteriormente, además del interés del gobierno federal también existió el de los gobiernos estatales de la región norte, así como el de los gobiernos municipales. Así se inició una competencia por atraer a las maquiladoras otorgando facilidades y subsidios mediante la exención del pago de impuestos y la creación de infraestructura para que la IME contara con las condiciones para su desarrollo. Al modificarse la legislación para que se pudieran instalar en casi todo el territorio nacional, la competencia y las facilidades se incrementaron, pues a todos los niveles de gobierno les interesaba contar con el principal beneficio que era la creación de empleos y el efecto multiplicador.

Desde el punto de vista legal, no hubo necesidad de establecer una legislación pues se apoyaron, en el caso de México, en el artículo 321 del Código aduanero y, en lo que se refiere a Estados Unidos, en las fracciones 806.30 y 807.00 de sus códigos aduaneros. Con el paso del tiempo los resultados positivos permitieron la expansión de la IME en México, por lo que en diversos momentos se ha generado la reglamentación para permitir su funcionamiento y multiplicación.

3. La cercanía con Estados Unidos ha permitido abaratar costos de producción y de transporte, al estar a un paso del gran mercado estadounidense que se ha convertido en punto final de la producción de la IME, independientemente del origen del capital de las empresas, pues las de capital europeo o japonés se han instalado en México para

¹⁷ Véase Cuauhtémoc Pérez Llanas, "La nueva cultura laboral en México: flexibilidad o gestión libre de la fuerza de trabajo", en José Flores y Tirado Ramón, *Economía industrial y agrícola en México ante la apertura*, UAM-Xochimilco, México, 2001, pp. 223-252.

exportar a Estados Unidos. Esto ha permitido competir e instalar sistemas de producción “justo a tiempo”. Esta posibilidad de producción para utilizar la mano de obra barata de los trabajadores mexicanos se presentó muy positiva a los intereses del capital internacional, específicamente al estadounidense, para mantener un elevado nivel de competitividad y altas tasas de ganancia tanto en su mercado interno como en el internacional.

Se debe resaltar que el análisis realizado en el presente artículo es del lapso que va de 1965 a 2015. Este periodo se divide en cinco etapas para poder mostrar características y situaciones en cada una de ellas. La primera es de 1965 a 1979, la segunda comprende de 1980 a 1989, la tercera de 1990 a 2000, la cuarta de 2000 a 2006 y la última va de 2007 a 2015.

2. La primera etapa: los inicios

Como ya se mencionó, el objetivo inicial de la IME fue hacer frente a un probable desempleo masivo ante la finalización del Programa Bracero; así, en 1965 inició su actividad con sólo 12 establecimientos, dando ocupación únicamente a 3 107 trabajadores. Una de sus características iniciales fue, por la especificidad del trabajo a desarrollar, que la mayoría de los empleos fueron para mujeres, generándose de este modo la participación masiva de mano de obra femenina en el mercado laboral de la industria maquiladora de exportación.

La cercanía con Estados Unidos, así como los resultados obtenidos han permitido la expansión de la IME y para adecuar su funcionamiento han existido diversas modificaciones a la reglamentación. En 1965, la autorización para su ubicación era en los 20 kilómetros próximos a la frontera norte, y en 1971 el área permitida se amplió a los litorales; en 1972, se autorizó su instalación en casi cualquier lugar del país, excepto las grandes zonas industriales.

Las transformaciones en el proceso de acumulación de capital a escala mundial han implicado modificaciones fundamentales que superan la concepción tradicional en la división internacional del trabajo;

simultáneamente se ha presentado una modernización de la tecnología y la organización laboral. En el caso que nos ocupa es importante considerar lo anterior para comprender las características de la industria de la frontera norte de México y de la IME en particular, que ha sido la primera en utilizar dichas transferencias y presentar un acelerado proceso de modernización tecnológica, el cual no se ha presentado de manera homogénea, pero ha sido fundamental en el desarrollo de dos industrias que participan destacadamente en la maquila, éstas son: la automotriz y la electrónica.¹⁸

En los inicios de la IME las tareas a desarrollar eran de ensamblado con actividades simples y posteriormente se fueron incrementando en cuanto a complejidad y calidad, con un aumento en la incorporación de tecnologías cada vez más sofisticadas lo que dio origen a una tesis de tres generaciones de la maquila.¹⁹ Sin embargo, lo que se presenta en la IME es una heterogeneidad de procesos tecnológicos y de trabajo. No fue y no es un proceso de desarrollo y de avance donde se sustituyeron etapas, sino en el que coexisten y se han distribuido en el territorio nacional. Así, en Yucatán y Puebla la rama textil es predominante, en tanto en la región centro occidente se establece la rama de desarrollo tecnológico: el mejor ejemplo es Guadalajara donde se habla de un Silicon Valley. En tanto, en el norte la tecnología y los procesos son de tercera generación. Por ello coincidimos con la tesis de Pierre Salama cuando señala la relocalización a nivel de los países y de las regiones en un mismo país.

Para 1970, los establecimientos de la IME se multiplicaron por 10, al sumar 120 y el empleo ascendió a 21874 trabajadores. En este periodo inicial se presentó un crecimiento lento de su actividad, situación que se vio modificada con la emisión de decretos que regulaban su desempeño, estableciendo reglas que dieron certidumbre a la inversión extranjera. En la década de 1970 se emitieron varios decretos: el primero

¹⁸ Véase artículo de Carrillo, J. y A. Hualde, "Maquiladoras de tercera generación. El caso de Dephie y General Motors", en *Comercio Exterior*, núm. 9, septiembre de 1997, México, pp. 747-757.

¹⁹ *Idem.*

fue en 1971 y sirvió para hacer más rápidos los trámites de instalación, generando un incremento de la cantidad de establecimientos y del personal ocupado; el segundo decreto fue en 1972 y otorgaba facilidades fiscales. Estos decretos impulsaron la actividad maquiladora llegando en 1975 a ser 454 establecimientos y tener 67214 trabajadores. Es necesario mencionar que el año anterior, 1974, la cantidad de establecimientos era de 455 y el empleo era de 75 974 trabajadores con lo que se quiere hacer énfasis en la primera crisis que enfrentó la IME, se generó una variación negativa en el número de establecimientos, en la ocupación y en la actividad total, pues en el periodo de 1974 a 1977 se presentó la crisis en dicha industria,²⁰ cuyo origen fue una recesión en la economía estadounidense.

En este periodo se presenta un descenso en el número de establecimientos y en la ocupación de 8 760 trabajadores en un año (casi 12%); asimismo, hubo reducción de turnos, lo que generalizó la percepción de una fuerte inestabilidad de la ime, ya que un número importante de plantas tenían inversiones reducidas y fue fácil para ellas realizar el cierre de las mismas y trasladarse a otro país, dando origen al término de “industria golondrina”. En 1976 los datos permiten apreciar una leve recuperación, sin embargo, tanto el nivel de actividad como el número de empresas y de personal ocupado que existía en 1974, no se alcanzó. En 1977 se logró la recuperación y hasta 1980 se presentó una expansión. Las causas de ello fueron la devaluación del peso frente al dólar en 1976²¹ y la recuperación de la economía estadounidense.

Como se puede apreciar, en esta primera etapa el desarrollo de la IME no fue constante, ya que en varios años no sólo no hubo crecimiento del empleo y el número de establecimientos, sino que se presentó una reducción vinculada generalmente al desarrollo de la economía estadounidense.

²⁰ Véase Cuadro I.

²¹ El 31 de agosto de 1976 el gobierno mexicano determinó poner a flotar el peso. Véase Vargas Mendoza José, “Las relaciones cambiarias del peso frente al dólar norteamericano”, en *El Cotidiano*, núm. 68, marzo-abril de 1995.

CINCUENTA AÑOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA
DE EXPORTACIÓN EN MÉXICO

Cuadro 1
Industria maquiladora de exportación en México 1965-1979

Año	No. de establecimientos	TCA	Empleo	TCA	Valor Agregado	TCA
1965	--	--	--	--	--	--
1966	12	--	3 107	--	183	--
1967	21	75.0	3 227	3.9	98	-46.4
1968	33	57.1	4 741	46.9	169	72.4
1969	29	-12.1	4 386	-7.5	155	-8.3
1970	120	313.8	21 874	398.7	--	--
1971	86	-28.3	29 018	32.7	443	--
1972	288	234.9	35 582	22.6	1 577	256.0
1973	454	57.6	52 555	47.7	2 360	49.7
1974	455	0.2	75 974	44.6	3 946	67.2
1975	454	-0.2	67 214	-11.5	4 015	1.7
1976	448	-1.3	74 496	10.8	5 425	35.1
1977	443	-1.1	78 433	5.3	7 118	31.2
1978	457	3.2	90 704	15.6	10 000	40.5
1979	540	18.2	111 365	22.8	14 543	45.4

Fuente: elaboración propia con datos tomados del INEGI, Anuario estadístico de la industria maquiladora, varios años.

3. Segunda etapa: la expansión 1980-1989

Para 1980, el empleo total fue de 119 546 plazas, en tanto que el número de establecimientos llegó a 620, con un incremento del 7.3% y 14.8% respectivamente. En esa década, la IME creció anualmente a un ritmo de casi 18.5% en cuanto a número de establecimientos. Y en relación con el empleo —que era el principal objetivo— la tasa de crecimiento fue del 28.8% anual. Con ello se cumplían sus objetivos, pero, como veremos más adelante, las características y modalidades con las que se desarrolla se irán transformando y los objetivos

variarán para estar más acordes con las necesidades de desarrollo económico del país.

De 1985 a 1988, se observó la instalación de nuevas tecnologías en los sectores más dinámicos de la IME,²² lo que revela el interés del capital estadounidense por hacer frente a la competencia de los países del sudeste asiático y Japón. También se abandonó la utilización de máquinas antiguas e intensivas en mano de obra para el ensamblado. A partir de esos años y hasta la fecha, en ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez y Reynosa, existen máquinas-herramientas de robótica y de control numérico en los procesos de producción. Así, el desarrollo de la automatización flexible tiende a ampliarse al grado que incluso se ha llegado a afirmar que existe un modelo flexible de organización de trabajo y la instauración de círculos de calidad.

Tales transformaciones también deben inscribirse en la modificación de la política asumida por el Estado mexicano en relación con la IME y con el modelo de acumulación del país. Con la crisis al inicio de la década de 1980 se abandonó un modelo de producción para el consumo del mercado interno, dando prioridad al desarrollo de la manufactura y la producción para la exportación. A partir de 1983, la IME se convirtió en el eje del desarrollo fronterizo; de hecho se afirmaba que “la adhesión de México al GATT y la IME son la respuesta al fracaso del proyecto de la industrialización [...] basado en el modelo de sustitución de importaciones que durante un largo periodo permitió el crecimiento de la economía mexicana”.²³

Por otro lado, la caída brutal del mercado interno obligó al capital transnacional establecido en México a buscar ventajas y aprovechar las facilidades que la política gubernamental de industrialización otorga a la exportación. La industria automotriz fue pionera, al ser una de las

²² Véase Brown, L. y L. Domínguez, “Nuevas tecnologías en la industria maquiladora de exportación”, *Revista de Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 3, Bancomex, México, marzo de 1989.

²³ Véase Gustavo del Castillo, “El subdesarrollo mexicano, la maquila y el GATT, la música del tango de Rosa Luxemburgo”, en *Las maquiladoras*, Colef-Fundación F. Ebert, Tijuana, 1989, pp. 227-234.

CINCUENTA AÑOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA
DE EXPORTACIÓN EN MÉXICO

primeras en acelerar el proceso de internacionalización de la producción, así como de propiciar su modernización tecnológica.

En el periodo 1985-1989, la IME tuvo un crecimiento acelerado de tal forma que resultó el segmento más dinámico de las exportaciones no petroleras. En esos cuatro años su número de establecimientos pasó de 760 a 1655; su personal ocupado de 211968 a 429785 y su valor agregado de 325250 millones de pesos a 7499322; su crecimiento global fue de 117% en los establecimientos y de 102% en el empleo.

Cuadro 2
Industria maquiladora de exportación 1980-1989

Año	N° de establecimientos	TCA	Personal ocupado	TCA	Personal ocupado fronterizo	%	Valor agregado (mdp)	TCA
1980	620	--	119 546	--	106 032	88.7	17729	--
1981	605	-2.4	130 973	9.6	115 975	88.5	23 957	35.1
1982	585	-3.3	127 048	-3.0	112 731	88.7	46 587	94.5
1983	600	2.6	150 867	18.7	133 940	88.8	99 521	113.6
1984	672	12.0	199 684	32.4	175 627	88.0	194 757	95.7
1985	760	13.1	211 968	6.2	184 514	87.0	325 250	67.0
1986	890	17.1	249 833	17.9	210 902	84.4	792 018	143.5
1987	1 125	26.4	305 253	22.2	249 086	81.6	2 235 150	182.2
1988	1 396	24.1	369 489	21.0	296 359	80.2	5 263 925	135.5
1989	1 655	18.6	429 785	16.3	337 467	78.5	7 499 322	42.5

Fuente: INEGI, Estadísticas económicas.

Industria maquiladora de exportación, octubre de 2000.

El 15 de agosto de 1983 se publicó el decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora, en éste se presentan dos innovaciones importantes: la primera permitió a las maquiladoras la venta de una parte de su producción en el territorio nacional, y la segunda, consistió en que al régimen de producción se pudieran agregar las industrias nacionales que tienen capacidad ociosa instalada y que fue muy bien aprovechada en esa etapa en algunos estados que tienen una tradición industrial.

La IME ha tenido un efecto positivo en cuanto a la generación de empleo, pues en el periodo aumentó 259%. Por otra parte, la legislación para su funcionamiento ha permitido la importación temporal de equipo y maquinaria, así como la integración de personal técnico y administrativo que, con el devenir del tiempo, ha ido aumentando al igual que la participación de profesionales mexicanos.

Años después, con el decreto de 1989, la IME obtiene la autorización para vender hasta la mitad de su producción en el mercado interno, aunque ello no estimuló un grado mayor de integración, pues la compra y utilización de insumos nacionales en la producción de las maquiladoras de exportación ha sido muy reducida. Las facilidades otorgadas han propiciado dicha situación y los incentivos para lograr una mayor integración de insumos nacionales no han logrado vencer la resistencia de las maquiladoras que continúan con sus antiguos proveedores y, en el mejor de los casos, han sido éstos los que se han instalado en el país también como maquiladoras, gracias, precisamente, a las mismas facilidades otorgadas por el gobierno mexicano.

4. Etapa de consolidación. 1990-1999

Al principio de la década de 1990 la economía mexicana tuvo un cambio estructural hacia la exportación y con ello la IME desempeñó un papel importante, pues su participación en las exportaciones aumentó. Como se recordará, en la década de 1980 representaba el 14%, pero para el año 1999 fue de casi la mitad del total nacional al llegar al 46.8%.²⁴ Ello se explica por la realización de mayores inversiones en la industria, aunado al crecimiento en sectores estratégicos para la industria estadounidense. Además se modificó la reglamentación, lo que favoreció la instalación de la IME en estados no fronterizos. Recordemos que, en los inicios, la instalación de establecimientos de la IME

²⁴ En 1990 eran el 34.1%; en 1995 eran el 39.1%. Véase “Evolución de la industria maquiladora de exportación”, *Cuarto Informe de gobierno*, Anexo estadístico, México, I de septiembre de 2004, p. 336.

sólo se hacía en las ciudades fronterizas; posteriormente se amplió a las penínsulas y, después, a casi todo el país con excepción de las zonas industriales. El número de establecimientos y el personal ocupado por la IME en los estados fronterizos era de casi 90% en ambos aspectos. En 1990, las empresas que se instalaron en los estados no fronterizos alcanzaron el 23%, en tanto su ocupación fue del 10% de un total de 446436 empleos en la IME. Para 1999, la ocupación en los municipios no fronterizos era del 22.5%. Entre los factores que favorecieron la deslocalización hacia los estados no fronterizos, en donde se presentaron desarrollos importantes de la IME, por ejemplo Puebla, Jalisco y Yucatán, podemos señalar los siguientes:

1. La existencia de personal para el desarrollo de trabajo no calificado y a menor costo.

2. Las facilidades fiscales y el bajo costo de los servicios que brindaron los gobiernos de los estados y municipios no fronterizos para la instalación de nuevos establecimientos de la industria maquiladora de exportación.

3. El inicio de la flexibilidad del empleo, sin modificación alguna de la Ley Federal del Trabajo.

4. El deterioro de la actividad sindical en los estados fronterizos y las facilidades de las organizaciones gremiales en los estados no fronterizos e incluso la ausencia de incorporación a los sindicatos.

Durante esta etapa de consolidación, en 1994, se dio la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo que generó un impulso mayor a las maquiladoras y acentuó el proceso de relocalización hacia los estados del interior del país, por las ventajas que aportan sus bajos costos de operación; siendo las zonas donde se han incrementado las inversiones de la IME en México por parte de su socio principal: Estados Unidos. De igual modo se han instalado algunas empresas de Asia que tratan de obtener o mantener un nicho en el mercado estadounidense, aunque estas últimas se ven limitadas por la ley denominada regla de origen, que señala que deben contener —a partir del 2001— más del 50% de componentes de la región. El cuadro 3 nos permite tener una imagen detallada de lo antes dicho.

Cuadro 3
Principales indicadores de la IME 1990-1999

Año	N° de establecimientos	TCA	Personal ocupado	TCA	Personal ocupado fronterizo	%	Valor agregado (mdp)	TCA
1990	1 703	--	446 436	--	402 432	90.1	9 918 504	--
1991	1 914	12.4	467 352	4.7	413 840	88.5	12 605 766	27.1
1992	2 075	8.4	505 698	8.2	443 360	87.7	14 936 125	18.5
1993	2 114	1.9	542 074	7.2	465 568	85.9	17 264 031	15.6
1994	2 085	-1.4	583 044	7.6	500 812	85.9	20 425 827	18.3
1995	2 130	2.2	648 263	11.2	545 659	84.2	33 182 509	62.5
1996	2 411	13.2	753 708	16.3	617 499	81.9	49 638 234	49.6
1997	2 717	12.7	903 528	19.9	729 587	80.7	71 465 622	44.0
1998	2 983	9.8	1 014 006	12.2	805 958	79.5	98 649 362	38.0
1999	3 297	10.5	1 140 528	12.5	883 660	77.5	128 265 210	30.0

Fuente: INEGI, *Estadísticas económicas de la Industria Maquiladora de Exportación*, varios años.

La importancia de la IME en las exportaciones y la inversión extranjera directa

Como ya se mencionó, en la década de 1990 la economía mexicana observó un cambio estructural hacia la exportación y en ello la IME desempeñó un papel importante, su participación en las exportaciones totales fue cada vez mayor. Esto generó más inversiones en la industria, así como el crecimiento en sectores estratégicos para la industria estadounidense. Al final de la década, las exportaciones de la IME representaban la mitad de las exportaciones totales de México.²⁵ Al mismo tiempo, se presentó un incremento en la participación de los estados no fronterizos que de tener menos del 10% de los establecimientos y la ocupación, alcanzaron a representar más de la quinta parte de la

²⁵ Las exportaciones de la IME como porcentaje de las exportaciones totales fueron de 34.1, 39.1 y 46.8 respectivamente de los años 1990, 1995 y 1999.

ocupación y 23% de los establecimientos, con lo que la configuración geográfica de la IME se va modificando significativamente en el país.

El desarrollo de la IME se sustenta en los resultados positivos que ha obtenido el capital que en ella invierte, mismo que es predominantemente estadounidense. Los costos de producción reducidos en comparación con el precio de la mano de obra en Estados Unidos y un incremento en la productividad, también han abonado en su consolidación.

En relación con los resultados obtenidos por la IME, se puede subrayar que las variables de empleo y valor agregado han sido superiores al cien por ciento, en tanto el número de establecimientos ha mostrado un crecimiento del 75%. La IME también recibió un impulso a partir de la IED, pues en el periodo de 1993-2000 acumuló más de 13 mil millones de dólares, lo que representa 20% de la IED acumulada.²⁶ En relación con el origen de la inversión, la que procede de Estados Unidos creció sustancialmente pues de representar el 17% en 1993, ascendió al 38% en 1999.

Respecto de la distribución de la IED en la IME, ésta se ha concentrado en ocho estados, pero son los fronterizos de Baja California, Chihuahua y Tamaulipas los que tradicionalmente la han recibido, así como al número de establecimientos y a la generación de valor agregado, pues han recibido 70.2%, en tanto que Jalisco, Sonora, Nuevo León, Coahuila y Distrito Federal han contado sólo con 25.1% de la IED en la industria maquiladora de exportación.

El TLCAN dio un impulso a la IME, pues a partir de su firma ésta ha aumentado en términos absolutos y como proporción de la IED total. Además ha dado una nueva conformación a la IME al destinar una tercera parte de la IED de Estados Unidos a los estados no fronterizos. Si bien existe una distribución diferente al modelo tradicional, es importante reiterar que la mayor inversión se ha realizado en los estados fronterizos. Con ello la fortaleza de la actividad industrial en la región

²⁶ Véase Cuadro 2 en Rozo, C. y C. Pérez, "Flujos de inversión extranjera directa a México y el TLCAN", en Rozo, Carlos, *Capital global e integración monetaria*, UAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 190.

norte y frontera se incrementa. Entre 1988 y 1998, la participación de esas áreas en el empleo manufacturero aumentó al pasar del 23 al 33%, en tanto la participación de los estados de la región centro disminuyó del 50 al 40 por ciento.

Este hecho se había previsto. Ya en 1992 la tesis de Raúl Livas Elizondo plantea que la apertura al comercio exterior y el fin de la política de sustitución de importaciones desempeñan un papel fundamental en el proceso de localización industrial de México, ya que se reduce la región central del país en la actividad industrial. En el trabajo "Trade policy and the Third World",²⁷ Kugman y Livas Elizondo sustentan dos hipótesis: 1) La disminución de la actividad industrial en México. 2) La desconcentración se deberá a la disminución del peso del centro y al aumento de la región frontera norte.

En relación con la IME, el TLCAN propició un proceso de deslocalización de la actividad maquiladora hacia los estados no fronterizos, pues las empresas buscaron las ventajas de los bajos costos de producción y operación. Las actividades que tienen como característica el uso intensivo de mano de obra sin o con escasa calificación se han instalado en los estados no fronterizos, aunque existen excepciones como los establecimientos en Jalisco. En los estados fronterizos se continúa con las actividades donde se utiliza tecnología más moderna y mano de obra calificada, pues las tareas a realizar son más complejas. Esta distribución geográfica de la producción implica una diferenciación en la mano de obra que se utiliza, lo que conlleva una disparidad salarial debido al proceso productivo y al entorno económico en el que se desarrolla. La expansión de la IME en estados no fronterizos responde en parte a la posibilidad de contratar mano de obra con salarios más bajos y en muchos casos con ausencia o baja presencia de organizaciones sindicales, lo que permite una gestión libre de la fuerza laboral. Esto predomina en la IME y se pretende generalizar como modelo en el resto de la industria manufacturera en México, a partir de la flexibilidad y la reforma laboral.

²⁷ Véase Krugman, P. y E. R. Livas, "Trade Policy and the Third World", en *Metropolis. Journal of Development Economics*, vol. 40, 1996.

5. La etapa reciente. 2000-2006: crisis y recuperación

El año 2000 inicia con una IME consolidada que, como ya se mencionó, recibió un impulso muy importante con el TLCAN. Pero, después de este crecimiento, se enfrenta a una recesión de 2001 a 2003, siendo éste un comportamiento atípico para los últimos 20 años, pues desde la crisis de la maquila en 1974-1977 no se había vuelto a presentar una situación semejante. La IME desde el año de 1977, a pesar de las fluctuaciones y crisis de la economía en México, había mantenido un crecimiento en las principales variables y en su actividad en general.

El hecho coincide con una recesión en la economía de Estados Unidos, lo que tuvo un peso importante para generar la primera crisis de la IME en el siglo XXI. Se debe señalar que esto influyó para que se modificaran las decisiones de localización de la inversión, lo que impactó el desarrollo de la industria en el primer decenio del siglo. La crisis de la IME en esta ocasión no fue larga y en ello influyeron dos factores: el primero fue la rápida recuperación de la economía estadounidense y, el segundo, fue una estabilidad en la economía mexicana que permitió recuperar la confianza y continuar con la inversión en la IME del país. Así, se continuó con la generación de empleo y además con una captación significativa de divisas, transferencia de tecnología y formación de capital humano.

En el 2000, la IME desempeñó un papel relevante, pues su producción representó 47.7% de las exportaciones de la manufactura; y su ocupación, 31.5% de la mano de obra en la manufactura. Con el TLCAN el empleo generado por la IME recibió un impulso muy importante pues de presentar una tasa de crecimiento del 6% en los tres primeros años de la década de 1990 para 1995 fue del 13%. En esta década, el crecimiento de la IME fue mayor al observado en otras actividades de la economía nacional y la tasa de crecimiento histórico superó las expectativas de los años anteriores. Por otra parte, se dio una deslocalización de la IME a partir de la instalación en los estados no fronterizos, lo que también tuvo un impacto en el empleo, ya que en 1990 era sólo del 10% y para el 2000 fue del 23%. En ese año la IME alcanzó su máximo nivel de ocupación, con 1 291 232 trabajadores, pero a partir de ese

máximo, se inició una etapa de recesión, que llevó a que en 2003 la IME contara con sólo 1 062 105 trabajadores. De 2000 a 2003, la tasa de decrecimiento de personal ocupado fue de 17.34%, perdiéndose 229 127 empleos.

La IME ha desempeñado un papel importante en la ocupación en México, ello se muestra con su creciente participación porcentual en la industria manufacturera, en 1980 era del 5.2%, en 1990 del 13.6% y en 2000 del 31.5%; de la vigésima pasó a la tercera parte y, en una década, se duplicó. En 2004 era el 31.8 por ciento.

Es conveniente recordar que el objetivo primordial de la instalación de la IME en México se inició por un problema de desempleo y que se intentaba atenuar la situación, pero las transformaciones de la economía mexicana y mundial hicieron posible que México contará con la IME dada su cercanía al mercado estadounidense y la mano de obra barata, en un primer momento y, posteriormente, la capacidad de la mano de obra mexicana permitió incrementar la productividad y la competitividad de las empresas maquiladoras de capital de Estados Unidos, por lo que se continuó con la actividad y su crecimiento.

Cuadro 4
Personal ocupado y valor agregado de exportación de IME

Año	N° de establecimientos	TCA	Personal ocupado	TCA	Personal ocupado fronterizo	%	Valor agregado (mdp)	TCA
2000	3 590	--	1 291 232	--	998 841	77.7	163 414 471	--
2001	3 630	1.1	1 198 842	-7.4	927 857	78.0	177 255 420	8.5
2002	3 003	-17.2	1 071 209	-6.4	827 521	77.3	181 856 008	2.6
2003	2 860	-4.7	1 062 105	-0.8	818 400	77.1	198 693 683	9.3
2004	2 810	-1.7	1 115 230	5.0	864 564	77.5	216 884 031	9.2
2005	2 816	0.21	1 166 250	4.5	894 051	76.7	236 369 234	9.0
2006	2 810	-0.21	1 202 134	3.0	929 682	77.3	265 219 583	12.2

Fuente: INEGI, *Estadísticas económicas. I*
ndustria Maquiladora de Exportación, febrero de 2007.

Se debe subrayar que no todos los sectores sufrieron la crisis con la misma intensidad, y que fueron los de materiales y accesorios eléctricos, así como la industria textil, los que tuvieron mayor impacto y reducción de sus actividades.²⁸

En cuanto a la distribución geográfica, la reducción de la actividad se dio con mayor intensidad en los estados fronterizos, pero es claro que la contracción se dio en general, aunque se presentó de manera importante en sectores que ya hemos señalado. También en los estados no fronterizos se presentó el cierre de establecimientos y puestos de trabajo, sobre todo por la ubicación de la industria textil.

En 2004, se inicia la recuperación de la IME en cuanto a ocupación y valor agregado, motivada por la reactivación de la economía estadounidense; en ese año la industria recuperó 53 125 empleos y para 2005 logró 51 020. En el 2006, aumentó 35 884 empleos. A pesar de ello no alcanzó el nivel de ocupación que tuvo en 2000.

La recuperación se dio en sectores donde la demanda proveniente de Estados Unidos aumentó y se observó que las nuevas inversiones se realizaron en sectores intensivos en capital y no tanto en mano de obra. Con ello, la IME se ve fortalecida y el empleo es de mayor calificación. Asimismo, se prevé que la industria esté menos sujeta a los cambios en el salario en los países de Centroamérica o incluso en China.

Es conveniente señalar el impacto de la economía China en la IME en México, pues la deslocalización internacional de la producción a favor de la economía de salarios más bajos tendrá un efecto, aunque el precio y el tiempo de transporte siguen siendo un factor a considerar, para que la IME en México cuente con la ventaja de estar más cerca del mercado y la llegada de las mercancías sea rápida, el *justo a tiempo* sigue siendo a favor de México. Además, la calidad de la mano de obra mexicana constituye un punto a favor.

El 1 de noviembre de 2006, se publicó el más reciente decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de

²⁸ Véase cuadro 2 en Pérez, C., "Crisis y recuperación de la industria maquiladora de exportación, 2000-2004", en *Análisis Económico*, vol. XXI, núm. 48, Tercer cuatrimestre de 2006, p. 240.

Exportación (IMMEX) en el cual se integraron en un solo programa de Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación y de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).

La nueva etapa: de la consolidación a la crisis y la recuperación de la IME

En esta etapa se presenta un nuevo declive por la crisis financiera mundial de 2008, que afectó con un impacto económico igual o incluso mayor que el de la crisis de 1929-1932. Como veremos en esta sección, tuvo su efecto en la IME, una vez más por la recesión de la actividad económica en Estados Unidos, así como en Asia y Europa. Si bien se había presentado una participación mayor de capital asiático, sobre todo de Japón, pero también de Europa, la mayor inversión y destino de las exportaciones de la IME continúan siendo para el mercado de nuestro vecino del norte.

En noviembre de 2006, la IME inicia una nueva etapa con el decreto de la IMMEX que regula su actividad. Para nuestro análisis, se debe señalar que en esa fecha se dejó de publicar la información oficial con las características de lo que se había definido como IME por parte del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que lo había hecho durante más de 30 años; su información finalizó en febrero de 2007 con la publicación obtenida hasta diciembre de 2006.

A partir de 2007, la información que se ha generado sobre el sector proviene del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, que tiene su antecedente y sustento en el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación, AC.²⁹ Según sus datos, en 2007 la IMMEX daba ocupación a 1 902 121 trabajadores, pero en 2008 y 2009 existe un descenso hasta 1 645 291 trabajadores. Como en toda actividad económica, el inicio de la crisis presenta una fecha, en este caso se inicia en septiembre de 2008

²⁹ Es un organismo privado fundado en 1983 para representar al sector maquilador de exportación en México.

CINCUENTA AÑOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA
DE EXPORTACIÓN EN MÉXICO

pero sus efectos más severos se dieron con mayor nitidez en 2009. Para septiembre de 2010 se presenta un incremento en la actividad y en la ocupación que asciende a 1 810 482 trabajadores, cifra menor a la ocupación de 2007. Como se puede observar, el crecimiento de la actividad en la IMMEX resulta insuficiente para recuperar los empleos perdidos en los dos años anteriores. En relación con los establecimientos y el empleo, el Cuadro 5 nos muestra cómo se ha comportado la industria maquiladora y manufacturera de exportación (IMMEX).

Cuadro 5
**Personal ocupado en la industria maquiladora y
manufacturera de exportación en México 2007-2015**

Año	No. de establecimientos	TCA	Empleo	TCA
2007	5 140	--	1 902 121	--
2008	5 254	2.2	1 738 182	-8.6
2009	5 214	-0.8	1 645 291	-5.3
2010	5 108	-2.0	1 810 482	10.0
2011	5 079	-0.6	1 879 114	3.8
2012	5 104	0.5	1 991 760	6.0
2013	5 142	0.7	2 116 022	6.2
2014	5 020	-2.4	2 242 865	6.0
2015	5 006	-0.3	2 358 532	5.2

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Estadística
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/#D10000420>.

Durante los 50 años en que la IME ha participado en la economía mexicana, se han obtenido resultados relevantes de acuerdo con sus objetivos iniciales y los que posteriormente se han incluido en los decretos; la industria trajo inversión extranjera directa, no solamente de Estados Unidos, sino también de Asia y Europa. Además, el comportamiento en ascenso respecto del personal ocupado, ha sido un éxito, no sólo en los estados fronterizos —aunque son predominantes, dada la cercanía con la frontera, los centros de abastecimiento y el destino de

la producción—, sino en casi todos los estados del país. La captación de divisas también ha sido relevante y ha alcanzado los mismos niveles que la exportación de petróleo.

Sin embargo, han existido y persisten algunos problemas, entre los cuales se debe enfatizar el grado de integración y específicamente al consumo de insumos para la producción, lo cual ha sido una limitante grave.

El reducido grado de integración de insumos nacionales en la IME

Como se acaba de mencionar, una asignatura pendiente es el incremento de la participación de los insumos en la producción de la IME. Éste ha fluctuado e incrementado su participación pero sin lograr constituir una participación importante, tal como ha sucedido en otros países. Para ello existen varias razones, entre las que podemos señalar:

1. *La dependencia tecnológica.* En este aspecto la tecnología y las patentes han desempeñado un papel importante, pues el desarrollo del país ha sido insuficiente para lograr innovaciones que permitan contar con insumos fabricados en México, sin depender de una patente o tecnología extranjera.

2. *La existencia de proveedores ya determinados y con experiencia.* Los establecimientos de la IME son empresas que ya estaban produciendo un bien en Estados Unidos y por conveniencia en los costos que les permiten ser más competitivos aprovechan las facilidades para operar en México. La tendencia ha sido permanecer con sus proveedores, que pueden estar en Estados Unidos y les envían los insumos, o en el mejor de los casos, invitan a su proveedor a que se instale en México, bajo el régimen de la maquila para integrar su producción.

3. *Calidad y precio de los insumos nacionales.* Este argumento existió desde el inicio de la instalación de la IME, definiendo la producción nacional como no óptima para el desarrollo de la IME, por su baja calidad, sus precios más elevados y en algunos casos se ha señalado el incumplimiento con los tiempos y la calidad de los proveedores nacionales.

4. *La ausencia de una política pública en los inicios y posteriormente su inadecuado seguimiento y evaluación.* En este aspecto se han señalado como débiles y deficientes las medidas señaladas por la regulación mexicana.

Si bien en la última década se ha incrementado la participación de insumos nacionales, esto no es significativo ni convincente.

Cuadro 6
Participación porcentual de insumos nacionales en la IME

Año	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Insumos	1.7	0.9	1.7	1.7	3.1	3.5

Fuente: INEGI, *Estadísticas económicas de la industria maquiladora de exportación*, varios años.

Las características de la IME en México: 1965-2015

En una evaluación global de la IME en México es necesario distinguir ciertos rasgos que la han caracterizado durante sus 50 años de actividades. A continuación presentamos algunos:

1. La participación de las mujeres en la IME ha sido predominante. Efectivamente, en 1965 se trató de resolver el desempleo que se podría suscitar en la franja fronteriza al dar por terminado el programa bracero, en el que participaban mayoritariamente hombres. La realidad fue que la mano de obra femenina se convirtió en predominante, algunas estimaciones señalan que ésta fluctuó entre el 90 y el 95%.³⁰ Este hecho en parte se explicaba porque al inicio las actividades en la industria maquiladora de exportación eran simples, por ejemplo, se trataba de ensamblar las piezas pequeñas.

³⁰ Véase Murayama, María G. y María E. Muñoz, “Características de la mano de obra femenina en la industria maquiladora de exportación”, *Cuadernos agrarios*, núm. 9, 1979; Gambrill, Mónica Claire, “La fuerza de trabajo en las maquiladoras: resultados de una encuesta y algunas hipótesis interpretativas”, *Lecturas del CEESTEM*, México, 1981; Iglesias, Norma, *La flor más bella de la maquiladora*, Centro de Estudios del Norte de México/SEP, Tijuana, 1985.

A partir de 1975, se cuenta con información de la participación de hombres y mujeres en la actividad de la industria.³¹ En este año la participación femenina era superior al 78% en tanto que la masculina era del 21%. Una década después la participación de las mujeres había descendido al 69% en tanto la masculina era casi el 31%, para 1995 la participación de las mujeres había descendido al 59% en tanto la masculina alcanzaba casi el 41 por ciento.

El aumento de la participación masculina en la industria se explica porque se fueron integrando procesos de trabajo donde se utilizaba mayor fuerza en las actividades a desarrollar, los procesos productivos eran más mecanizados y menos intensivos en mano de obra. El crecimiento de la industria también llevó consigo modificaciones en los procesos de trabajo y en la utilización de la tecnología más moderna. Para 2006, la participación de las mujeres había descendido al 54% en tanto que la de los hombres se había incrementado y alcanzó su nivel máximo con 46%, es decir, continúa siendo un sector en el que la mano de obra femenina es predominante.

2. Otra característica es que la industria maquiladora de exportación se ha ubicado principalmente en la franja fronteriza norte del país. Este hecho se explica por sus orígenes, pues se trató de resolver una situación de desempleo en las ciudades fronterizas, asimismo, porque el capital invertido fundamentalmente ha venido de Estados Unidos. La viabilidad de establecer las plantas gemelas ubicadas en ambas fronteras dio origen a este tipo de industria. La reglamentación también influyó pues poco a poco se ha ido incrementando la participación de la industria en el interior del país y actualmente en casi todos los estados de la República existe industria maquiladora de exportación.

3. El reducido porcentaje de insumos nacionales que se incluyen en los productos en la IME ha sido una constante a pesar de la reglamentación que ha tratado de impulsar un mayor grado de su integración; el porcentaje en 2000 y 2005 ha sido de 3 y 3.5% respectivamente.

³¹ Véase INEGI, *Estadísticas Económicas de la Industria maquiladora de exportación*, varios años.

4. El origen del capital viene predominantemente de Estados Unidos, aunque existen inversiones de origen japonés o europeo, entre otras. En México todas son relevantes ya que en algunos momentos en conjunto han llegado a representar el 25% de la inversión extranjera directa.

5. La producción se ha exportado principalmente a Estados Unidos, independientemente del origen del capital.

6. Los salarios más bajos en México en comparación a los establecidos en los Estados Unidos.

Conclusión y perspectivas

El desarrollo de la IME en México ha logrado los objetivos que se propuso: la obtención de divisas y sobre todo crear empleos, primero en la zona fronteriza con Estados Unidos y posteriormente en el resto del país. El monto de divisas obtenidas en algunos años ha superado los ingresos que el país ha tenido por la venta de petróleo y por el turismo; por otra parte, la ocupación total por la IME desde el año 2000 ha sido superior al millón de empleos. El papel de la IED en México ha sido fundamental para el crecimiento económico del país y un destino importante ha sido la IME, que si bien ha diversificado la procedencia del capital que interviene en dicha industria, continúa siendo mayoritaria la inversión de procedencia estadounidense.

La expansión de la IED en la etapa posterior a la entrada en vigor del TLCAN muestra el interés del capital extranjero de participar en las actividades productivas y aprovechar las condiciones y ventajas que otorga dicho tratado. Habría que recordar que en el periodo 1994-1998 México fue en el ámbito mundial el segundo lugar en captación de IED, sólo superado por China.

En el desarrollo de la IME durante la década de 1990 se presentó un proceso de relocalización en México y es así como se configura geográficamente una división del territorio nacional en cuatro regiones. La zona norte donde se utilizan procesos productivos de segunda y tercera generación; la zona centro donde predominan procesos

productivos de segunda generación y, las zonas centro-norte y sur-oriente con procesos productivos intensivos en la utilización de mano de obra, llamados de primera generación. Principalmente en los estados fronterizos, la incorporación de tecnología y sustitución de máquinas permitió la automatización en los procesos de ensamblado lo que trajo como efecto que las exportaciones fueran cada vez más intensivas en capital.

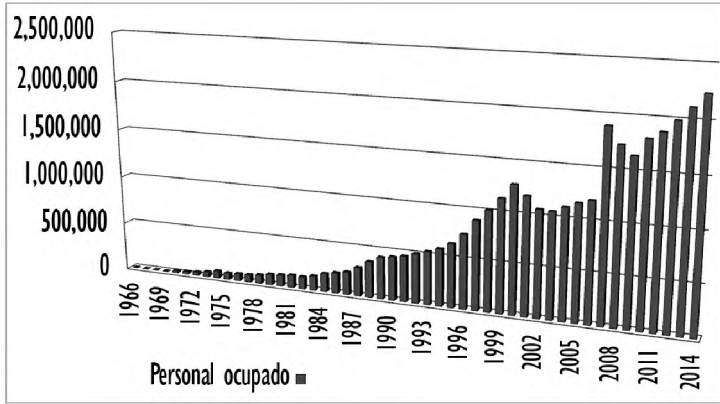
En la primera década del siglo XXI, la IME enfrenta una recesión en 2003 y una crisis en 2009, inmersa en la crisis de la economía mundial, que afectó de manera importante a Estados Unidos, principal destino de su producción. A partir de 2010 la IME muestra una lenta recuperación, siempre asociada con la recuperación del vecino país del norte. Sin embargo, se debe subrayar que aun antes de estas dos situaciones, el desarrollo de China y las modificaciones de 2007 a la legislación en México provocaron una contracción de la actividad de la IME en México, pues muchos inversionistas prefirieron invertir en China por los salarios más bajos. Actualmente la economía de este país asiático ha presentado un menor crecimiento respecto a los años anteriores y los salarios tienden a subir con lo que se avizora para un futuro cercano la expansión de la IME en México, por el costo salarial, pero también por la cercanía y la capacitación de la mano de obra que ha incrementado su productividad.

En el 2015, se celebran en las ciudades fronterizas y la región norte del país 50 años de la industria maquiladora de exportación, que llegó a la región para convertirse en el pilar de la economía y lo están festejando con una tasa de crecimiento del empleo en promedio a nivel nacional del 5.2%. Localidades como Ciudad Juárez, Tijuana y Matamoros con tasas superiores al 10, 6 y 3 por ciento, respectivamente.

CINCUENTA AÑOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN EN MÉXICO

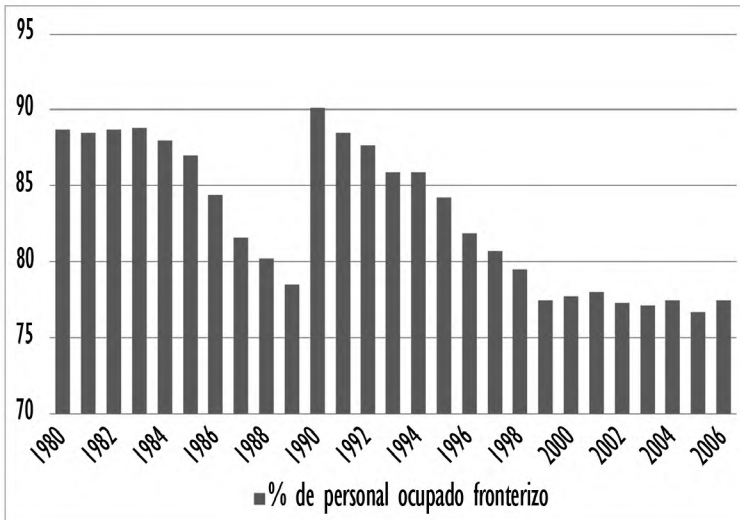
Anexos

Gráfica 1
Personal Ocupado en la Industria Maquiladora de Exportación en México, 1996-2014



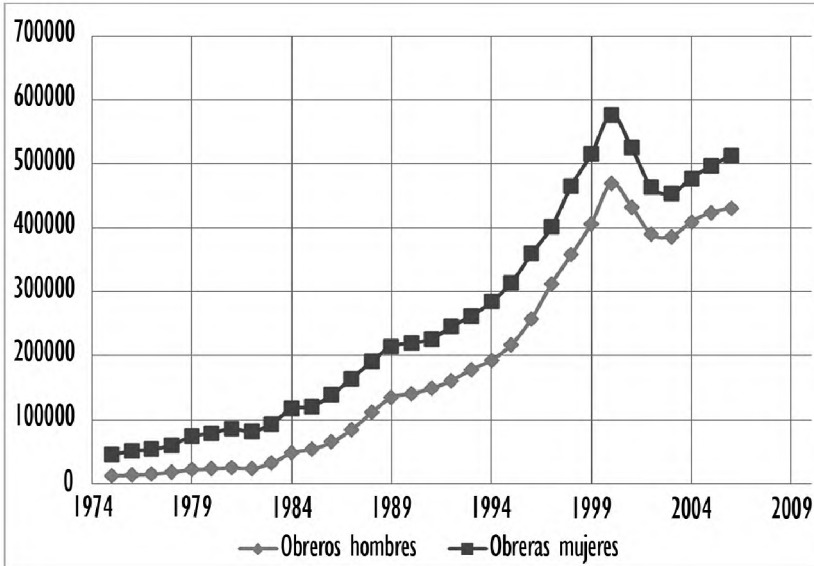
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, *Estadísticas económicas. Industria Maquiladora de Exportación*, varios años.

Gráfica 2
Personal Ocupado Fronterizo en la Industria Maquiladora de Exportación (en porcentaje), 1980-2006



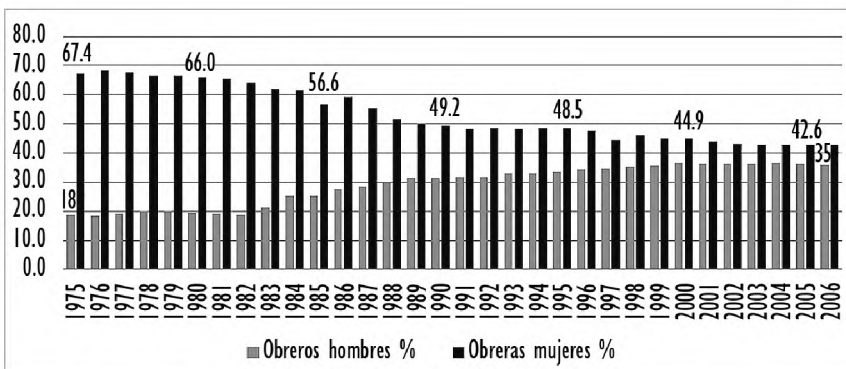
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, *Estadísticas económicas. Industria Maquiladora de Exportación*, varios años.

Gráfica 3
Personal Ocupado por género de la Industria Maquiladora de Exportación en México 1975-2006



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, *Estadísticas económicas. Industria Maquiladora de Exportación*, varios años.

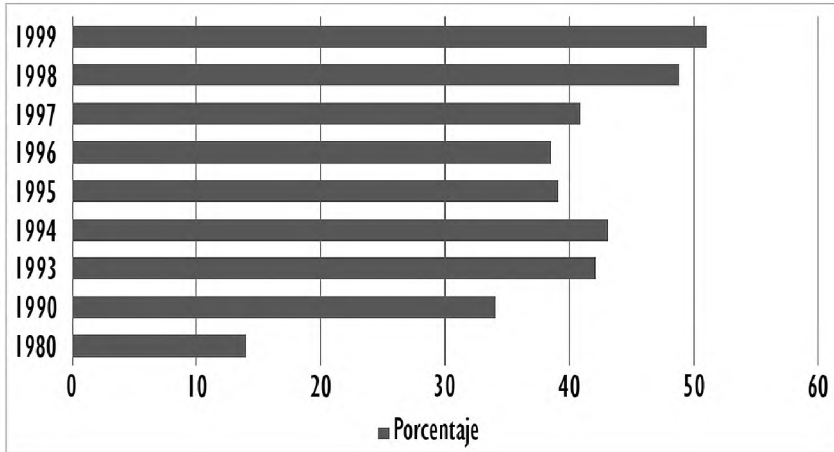
Gráfica 4
Personal Ocupado por género de la Industria Maquiladora de Exportación como porcentaje 1975-2006



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, *Estadísticas económicas. Industria Maquiladora de Exportación*, varios años.

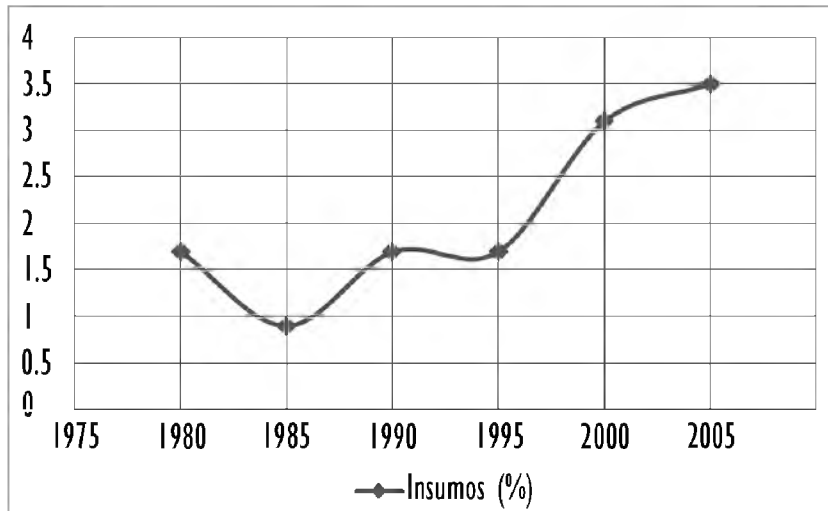
CINCUENTA AÑOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA
DE EXPORTACIÓN EN MÉXICO

Gráfica 5
Exportaciones de la Industria Maquiladora de Exportación
como porcentaje de las Exportaciones Totales



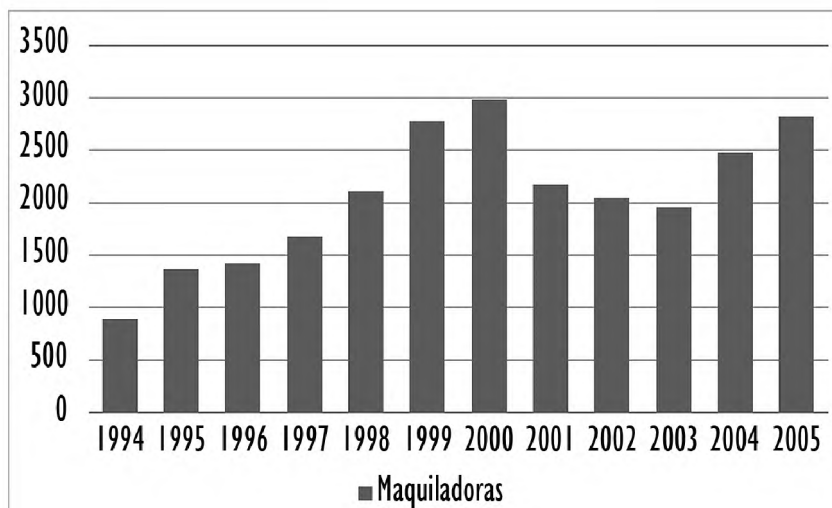
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, *Estadísticas económicas. Industria Maquiladora de Exportación*, varios años.

Gráfica 6
Insumos de la Industria maquiladora de Exportación como porcentaje



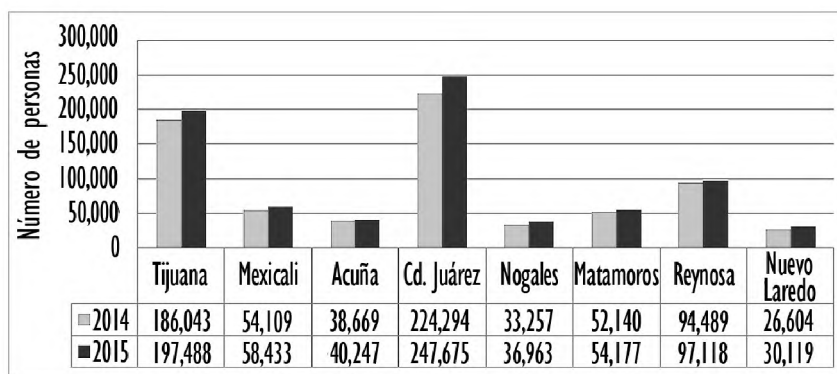
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, *Estadísticas económicas. Industria Maquiladora de Exportación*, varios años.

Gráfica 7
Inversión Extranjera Directa
en la Industria Maquiladora de Exportación



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, *Estadísticas económicas. Industria Maquiladora de Exportación*, varios años.

Gráfica 8
Empleo en la Industria Manufacturera y Maquiladora
de Exportación 2014-2015 (miles)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, *Estadísticas económicas. Industria Maquiladora de Exportación*, varios años.

CINCUENTA AÑOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA
DE EXPORTACIÓN EN MÉXICO

Decretos de la industria maquiladora de exportación en México 1966-2016

Decreto	Publicación	Contenido
Decreto	DOF 14 de abril de 1966	“Disposiciones para hacer más ágil la importación temporal de las empresas maquiladoras”
Decreto	DOF 17 de octubre de 1972	Permite la operación de la IME en todo el territorio nacional, a excepción de las zonas con concentración industrial
Decreto	DOF 27 de octubre de 1977	Permite la utilización de maquinaria importada temporalmente y la exportación de la totalidad de sus productos. Los productos a exportar deberán tener como mínimo 20% de integración nacional
Decreto	DOF 22 de diciembre de 1989	Integra programas de albergue y maquiladoras con capacidad ociosa. Autoriza la venta de su producción en el mercado nacional, bajo ciertas condiciones
Decreto	DOF 15 de agosto de 1983	Establece los grados de integración (30 % límite), protección y adiestramiento de los trabajadores y terminación de un programa de IME. Incorpora la utilización de capacidad ociosa de empresas mexicanas para elaborar productos para la exportación para empresas extranjeras
Decreto	DOF 3 de mayo de 1990	Establece las modalidades del programa de importación temporal para producir artículos de exportación
Decreto	DOF 13 de noviembre de 1998	Nuevas disposiciones tributarias y evitar que su producción se venda como desperdicios en México.
Decreto	DOF 1 de noviembre de 2006	Se modifica el decreto para el Fomento y Operación de la IME publicado en DOF en 1998 que se transforma en el Decreto para el Fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX) donde se integran los programas de IME y PITEX
Decreto	DOF 24 de diciembre de 2010	Tiene por objeto ejercer un control más preciso sobre las empresas y otórgarles facilidades administrativas
Decreto	DOF 26 de diciembre de 2013	Da estímulos fiscales a la IMMEX, estableciendo una deducción fiscal adicional para que incentiven la entrada de inversiones al territorio nacional y generar cadenas productivas
Decreto	DOF 6 de enero de 2016	Se reforman varios artículos con el objetivo de evitar que a través de importación temporal se lleven a cabo prácticas desleales detectadas y para prevenir que éstas afecten el desempeño de la industria nacional

Bibliografía

- BANCO DE MÉXICO, *Informe anual*, varios años.
- BOLIN, Richard (1990). "Historia y perspectivas de la industria maquiladora", *Reseña anual de la industria maquiladora*, México.
- BROWN, L. y L. Domínguez (1989). "Nuevas tecnologías en la industria maquiladora de exportación", *Revista de Comercio Exterior*, vol. 39, núm.3, marzo.
- CARRILLO, J. y A. Hualde (1997). "Maquiladoras de tercera generación. El caso de Dephie y General Motors", *Revista de Comercio Exterior*, núm. 9, septiembre, pp. 747-757.
- CARRILLO V., Jorge (1989). *Calidad con consenso en maquiladoras, ¿asociación factible?* Ponencia presentada en Seminario de la IME, México: Colmex, Colef y Fundación F. Ebert, 22 pp.
- CNIMMEX (2012). *Indicadores básicos de la industria maquiladora y manufacturera de exportación*.
- DEL Castillo, Gustavo (1989). "El subdesarrollo mexicano, la maquila y el GATT, la música del tango de Rosa Luxemburgo". En Bernardo González Arechiga y Rocío Barajas (comps.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte / Fundación Friedrich Ebert, pp. 227-234.
- GAMBRILL, Mónica Claire (1981). *La fuerza de trabajo en las maquiladoras: resultados de una encuesta y algunas hipótesis interpretativas*, México: Lecturas del CEESTEM.
- IGLESIAS, Norma (1985). *La flor más bella de la maquiladora*. Tijuana: Centro de Estudios del Norte de México / SEP.
- INEGI, *Estadísticas de la industria maquiladora de exportación*, varios años.
- _____ (2007) *Estadísticas económicas. Industria Maquiladora de Exportación*, febrero.
- KRUGMAN, P. y E. R. Livas (1996). "Trade Policy and the Third World", *Metropolis: Journal of Development Economics*, vol. 40.

- MURAYAMA, María G. y María E. Muñoz (1979). "Características de la mano de obra femenina en la industria maquiladora de exportación", *Cuadernos agrarios*, núm. 9.
- PÉREZ, Cuauhtémoc V. (2006). "Crisis y recuperación de la industria maquiladora de exportación, 2000-2004", *Análisis Económico*, vol. XXI, núm. 48, Tercer cuatrimestre.
- ____ (2002). "La industria maquiladora de exportación y la deslocalización: el caso de Yucatán", *Investigación económica*, núm. 241, julio-septiembre.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2004). "Evolución de la industria maquiladora de exportación", *Cuarto Informe de gobierno*, Anexo estadístico, septiembre.
- ____ (2006) "Evolución de la Industria maquiladora de exportación", *Sexto Informe de Gobierno*, Anexo estadístico, septiembre.
- ____ (2006) "Inversión extranjera directa por país de origen", *Sexto Informe de Gobierno*, septiembre.
- ROZO, Carlos (2003) *Capital global e integración monetaria*. México: UAM-Miguel Ángel Porrúa.
- ROZO, C. y C. Pérez, "Flujos de inversión extranjera directa a México y el TLCAN". En C. Rozo (coord.), *Capital global e integración monetaria*. México: UAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 177-215.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA (2010). Dirección General de Inversión Extranjera, abril.
- VARGAS Mendoza, José (1995). "Las relaciones cambiarias del peso frente al dólar norteamericano", *El Cotidiano*, núm. 68. México: UAM, marzo-abril.

Relaciones desiguales: territorio, economía y fiscalidad

Enrique Contreras Montiel¹

“Digámoslo muy claro: la disciplina económica aún no ha abandonado su pasión infantil por las matemáticas y las especulaciones teóricas, y a menudo muy ideológicas, en detrimento de la investigación histórica y de la reconciliación con las demás disciplinas sociales” (Piketty, 2014, p. 47).

Introducción

El tema de la fiscalidad tiene muchas aristas, ninguna de las cuales ofrece una visión de conjunto por sí sola. En principio, la tributación sólo es posible en un espacio de dominio de una organización: un gobierno; un linaje: la monarquía; un grupo militar: los señores feudales o cualquier otro que se ostente como protector y con derecho a recibir un tributo.

El espacio de dominio es un concepto, por tanto, espacio-temporal, una abstracción humana que remite a un área político-administrativa (Weber, 1922/2005). Es decir, también una forma de verse las

¹ Profesora-Investigadora, Área Sistema Económico Mundial, Departamento de Producción Económica, UAM-X.

personas a sí mismas en colectividad. Es un “constructo”, resultado de procesos histórico-sociales contradictorios y, en ocasiones, violentos. Constituye el equilibrio político que enmarca y acota la vida social, las actividades económicas, así como sustenta las prácticas políticas, culturales y religiosas de las personas reunidas en común acuerdo para convivir bajo una misma fórmula asociativa.

Como constructo espacio-temporal, su forma y contenido es producto de procesos que involucran a diversos actores sociales que alcanzan acuerdos de convivencia y repartición de bienes materiales y espacios imaginarios, a la organización socio-política, a las instituciones que presuponen facilitarán la convivencia bajo una fórmula político-administrativa, a las personas que hacen su vida diaria bajo una fórmula de convivencia. Los actores son también agentes de intereses ideológicos, políticos, religiosos, materiales y, por supuesto, económicos.

Como procesos, son cambio y ajustes continuos, de incorporación y desecho, de diferenciación y adaptación, de control y cambio. En este sentido, las normas actúan como aspiración, de tal manera que los aspectos normativos político-administrativos ordenan la vida socio-económica, sin que pierdan el sentido del ajuste a los cambios.

El objetivo que inspira esta investigación es demostrar que hay una interacción entre las políticas públicas, el desempeño económico y la distribución territorial de los recursos productivos y la población, que redundan en una tendencia a la concentración del ingreso tanto social como espacialmente, para lo cual se analizan las relaciones funcionales que tiene la política económica (origen y destino de los recursos fiscales) con dos aspectos básicos de la sociedad: por un lado, los atributos normativos que dan sustento a la política fiscal y crean obligaciones de intervención en la vida colectiva; por otro lado, la relación que guarda con la estructura económica y que da sustento a la capacidad de tributación y establece los alcances de la acción público-financiera de gobernar. En esta suerte, dicho de manera general, el objeto de estudio son las relaciones de la política económica con la estructura económica y el territorio, cuyo eslabón que las une es el balance fiscal de la administración pública. Esto permite establecer una diferenciación entre territorio, como el espacio delimitado de manera superficial e imaginaria

de un ámbito político-administrativo, y el espacio económico en cuyo caso se puede decir que es aquél en el que se da la interacción y operación complementaria de los actores económicos individuales e institucionales que se expanden en un espacio determinado históricamente llamado ciudad. En este sentido, la estructura económica es el sustento material que permite y finca las características de una aglomeración de personas en un espacio determinado. En esta tesitura, la pregunta clave que orienta esta investigación es: ¿La fiscalidad, es decir, el balance de la política económica como capacidad de la organización pública para financiar el desarrollo económico, tiene su curso, características y alcances en las condiciones socioeconómicas que, a la vez, le dan sustento y compromiso de atención?

Para resolver la pregunta clave se ha dispuesto el texto en dos grandes temas básicos: En el primero, se da cuenta de la estructura fiscal actual y de la lectura que se puede hacer de su operación con subtemas referidos a los tres órdenes de gobierno. En el segundo, se analiza la estructura económica, con el fin de acotar los alcances y limitaciones entre capacidades económico-financieras y propósitos normativos de la acción gubernamental para los casos de los tres niveles de operación: nacional, estatal y la unidad básica: el municipio.

Apuntes metodológicos

La metodología de análisis para abordar el primer punto, el de la fiscalidad, consiste en la revisión de la Ley de ingresos y del Presupuesto de egresos de los tres niveles de gobierno, destacando tanto el origen como el destino de los recursos fiscales disponibles. Un aspecto importante en este análisis es su distribución territorial, para lo cual se siguen dos vertientes. Por una parte, la participación relativa de las entidades de la federación tanto en la generación de ingresos como en el destino de los egresos fiscales. Por otra parte, se toma una entidad (en este caso Tlaxcala) para aplicar los mismos criterios a ese nivel. Finalmente, se toma un municipio (en este caso Huamantla, por ser el de mayor relevancia en su entidad) y se aplica el mismo procedimiento.

La razón para escoger Tlaxcala como ejemplo de las relaciones territoriales con la economía y la fiscalidad es su perfil típico, es decir, que su configuración se puede encontrar en gran parte del territorio nacional. Por un lado, por el predominio de una economía que se denomina comúnmente como familiar, con ello se hace referencia a unidades económicas pequeñas, generalmente ubicadas en el recinto familiar, cuyos participantes son los miembros de la familia y la organización responde igualmente a los lazos que unen a la familia. Por otro lado, porque históricamente Tlaxcala se ha empeñado desde el virreinato ibérico y hasta la fecha en mantener su autonomía, aspiración común a los estados y municipios del país, pero en este caso hay una tradición basada en su participación en la conquista de Tenochtitlan.

Esa relación que ha construido Tlaxcala con el gobierno federal, sin embargo, también se ha cultivado en su propio territorio, cuyo caso más conspicuo es el de Huamantla, municipio que incluso ha amenazado en algunos momentos de la historia con desligarse del territorio tlaxcalteca (Portillo, 2015; Martínez, 2008). Estos ejemplos permiten mostrar que, más allá de su empeño autónomo o quizá precisamente debido a él, las relaciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno tienen un trasfondo de sujeción política de origen remoto (Terán y Hurtado, 2016).

En el segundo tema se analiza la estructura económica nacional. Al respecto, se centra la atención sobre dos aspectos con un fuerte poder explicativo: por un lado, la formación de precios oligopólicos y sus consecuencias sobre la concentración del ingreso. Por otro lado, la distribución de las actividades económicas con mayor rentabilidad en el territorio nacional. Al abordar este tema por entidad y municipio, se resalta el papel de las escalas de producción y tamaño de los mercados en las posibilidades de crecimiento y recaudación fiscal. Estos elementos permiten destacar la relación entre la concentración de la actividad económica y la población, así como mostrar que el nivel de vida y acceso al bienestar de la población tiene su origen en los medios de subsistencia, es decir, en las características de las unidades económicas.

I. Misma moneda, dos caras: macro y microfiscalidad

La política en general y la política económica, en lo que se refiere al propósito de esta investigación, se puede tomar en dos acepciones. Por un lado, como la proyección de las ideas, deseos o búsqueda de intereses materiales en la toma de decisiones colectiva, con la consiguiente renuncia a algunos aspectos de los mismos a fin de conciliar con otras posturas, en cuyo caso se puede hablar de los aspectos normativos de la política.

Por otro lado, como esa promoción de las ideas, deseos o intereses materiales es arena de lucha, confrontación y resultado de los procesos de los mismos, en la que quedan plasmados los arreglos, incluso los conflictos de los actores y sus logros, es un hecho, es como están las cosas. En la jerga de la economía, en el primer caso se habla de *ex ante*, es decir, de lo que predominará en un periodo dado. Pero cuando se habla de un resultado, entonces se habla de *ex post*, es decir, después de que se hicieron las cosas y se tienen los resultados. La política económica, dicho de manera metafórica, tiene su ancla, su piso o —en el sentido de este texto— su eslabón de operación en las capacidades económicas de la sociedad para financiar la operación de las aspiraciones de sus miembros. Dicho con insistencia, la explicación clave de la política económica se encuentra en el paso de la recaudación a la programación del presupuesto.

El diseño de la política económica, incluso, depende de esas dos partes: del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, es decir, los instrumentos de la política fiscal. En realidad, la acción pública carga con una fuerte inercia, lo que conduce a que la capacidad de respuesta a las demandas inmediatas de la sociedad sea mínima. El gasto público está determinado de antemano por decisiones tomadas en el pasado, lo cual deja poco espacio a las demandas inmediatas de la población. El diseño de las políticas públicas también cuenta con mecanismos de evaluación. Para ver tanto el cumplimiento de esos deseos como para analizar la eficiencia de su realización, existe la Cuenta Pública, en la que se consignan los gastos realizados. Esos dos aspectos de la gestión de gobierno entre *ex ante* y *ex post* da pie a

que subsista una inclinación hacia alguno de ambos lados en la discusión de su gestión. Como argumenta Aníbal Gutiérrez (2013):

La Política Económica es económica en tanto se dirige a la producción y al uso y distribución de la riqueza de los excedentes económicos, elementos en los que se basa la reproducción del sistema y su orientación sociopolítica. Es política porque implica una disputa entre grupos sociales por el control o las ventajas de la producción, la distribución y el uso del excedente. De esta manera, la Política Económica expresa el resultado del conflicto entre grupos que tienden a consolidar, recrear o disolver equilibrios político-sociales en el campo económico.

La Política Económica es una práctica histórica, que no es exclusiva del bloque de fuerzas sociales en el poder, y tampoco privativa del Estado. No existe una suerte de monopolio de la Política Económica, sino que es una práctica de las distintas fuerzas sociales en disputa por el destino de la reproducción social; disputa que implica el mayor o menor control o influencia sobre los instrumentos y capacidades del Estado. (pp. 25-26)

Hay otro ángulo desde el que se pueden ver las funciones del sector público. Según Richard y Peggy Musgrave (1992), el análisis no puede prescindir de sus aspectos “técnicos”:

el mecanismo de mercado por sí solo no puede realizar las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar el mercado en algunos aspectos. Es importante darse cuenta de este hecho, ya que implica que el tamaño adecuado del sector público es, en grado importante, una cuestión técnica más que ideológica. (p. 6)

De este argumento referente a la imposibilidad para que las fallas del mercado se corrijan por el mecanismo de los precios, Musgrave precisa que el sector público tiene tres funciones básicas: *función de asignación; función de distribución; y función de estabilización.*

La capacidad político-administrativa de un gobierno está, para fines prácticos, determinada o cuando menos acotada por la capacidad económico-financiera de su sociedad y el juego político de sus actores.

En la práctica, es un estado contable en el que su capacidad de hacer depende de sus compromisos con la sociedad así como de su capacidad de recibir o recaudar y reasignar recursos económico-financieros de la sociedad.

En el caso particular de México, se cuenta con una legislación que establece tres niveles de gobierno, a los cuales les confiere funciones y mecanismos de actuación para financiar su acción en los siguientes términos:

Cuadro 1
Sistema de tributación en la Constitución Política mexicana

Órdenes de Gobierno	Disposiciones Constitucionales
Gobierno Federal	<p>Artículo 31-iv. Obligación del ciudadano a contribuir al Gasto Público Federal</p> <p>Artículo 73-vii. Facultad para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto</p> <p>Artículo 73 xxx. Rubros tributarios reservados de forma expresa a la Federación</p> <p>Artículo 131. Materia tributaria reservada en forma expresa a la Federación Comercio Exterior</p>
Entidades Federativas	<p>Artículo 31-iv. Obligación del ciudadano de contribuir al Gasto Público Federal</p> <p>Artículo 117 y 118. Restricción expresa a la potestad tributaria de los estados</p> <p>Artículo 124. Restricción a las entidades de no gravar las fuentes exclusivas de la Federación</p>
Municipios	<p>Artículo 31-iv. Obligación del ciudadano de contribuir al Gasto Público Federal</p> <p>Artículo 115-iv. Conformación de la Hacienda Pública Municipal</p> <p>—Contribuciones que las legislaturas establezcan a favor de los municipios.</p> <p>—Contribuciones que establezcan los estados sobre: Propiedad inmobiliaria; prestación de servicios.</p>

Fuente: Tomado de Gutiérrez (2013, p. 100).

I.1. Finanzas del gobierno federal

El proceso de las finanzas gubernamentales es anual en su parte básica de programación, presupuestación y evaluación. Pero el proceso inicia con cierta antelación porque debe responder a las directrices de la fórmula política que detenta el gobierno, en ese caso se puede decir que el Plan Nacional de Desarrollo contiene los objetivos y estrategias, es decir, lo que el gobierno pretende encauzar al país; pero incluso, se extiende posteriormente cuando el Congreso de la Unión sanciona el desempeño gubernamental con el análisis de la Cuenta Pública. El presupuesto se compone en su diseño anual de dos rubros básicos: ingresos y egresos, el primero establecido en la Ley de Ingresos y el segundo en el Presupuesto de Egresos (de la federación, de la entidad o del municipio correspondientes).

I.1.a. Egresos de la federación

La importancia del gasto público radica no sólo en el ejercicio financiero de sus recursos, sino también en las consecuencias sobre la sociedad y su economía:

Las decisiones que toma el gobierno sobre el gasto público desatan una cadena de reacciones que van más allá de los objetivos presupuestales originales. En efecto, los agentes económicos toman decisiones considerando el presupuesto público; miles de proveedores directos del gobierno ajustarán sus planes de inversión y producción a la demanda del gobierno. Es decir, el gasto público tiene efectos multiplicadores sobre toda la economía (Ayala, 1999, p. 163).

Por ello, el gasto se convierte en un instrumento de suma importancia para el análisis del desempeño económico del país, incluso más allá de la discusión sobre la intervención del Estado en la economía.

El Cuadro 2 muestra, a grandes rasgos, los principales componentes del gasto neto del gobierno federal, en el que se destacan las capacidades de decisión sobre su destino.

Cuadro 2
Gasto neto del sector público presupuestario

Periodo	Total	Gasto Programable			No programable	
		% del total	Corriente	Capital	% del total	Participaciones ¹ (% del total)
1994	100	74.47	78.86	21.14	25.53	12.75
1995	100	66.92	79.08	20.92	33.08	11.66
1996	100	67.74	76.61	23.39	32.26	12.18
1997	100	68.13	78.65	21.35	31.87	12.54
1998	100	71.63	80.05	19.95	28.37	13.70
1999	100	69.77	81.86	18.14	30.23	13.96
2000	100	68.75	82.80	17.20	31.25	14.37
2001	100	70.54	83.68	16.30	29.46	15.01
2002	100	72.66	81.33	18.67	27.34	14.72
2003	100	73.78	83.59	16.41	26.22	13.66
2004	100	73.48	80.48	19.52	26.52	13.38
2005	100	74.49	81.29	18.71	25.51	14.24
2006	100	73.47	80.78	19.22	26.53	14.60
2007	100	76.33	78.63	21.37	23.67	13.40
2008	100	76.94	75.93	24.07	23.06	14.74
2009	100	78.88	75.10	24.90	21.12	12.16
2010	100	78.55	74.80	25.20	21.45	13.12
2011	100	78.79	75.41	24.59	21.21	13.14
2012	100	79.13	76.10	23.90	20.87	12.61
2013	100	79.38	73.59	26.41	20.62	12.74

¹ Entidades federativas y municipios

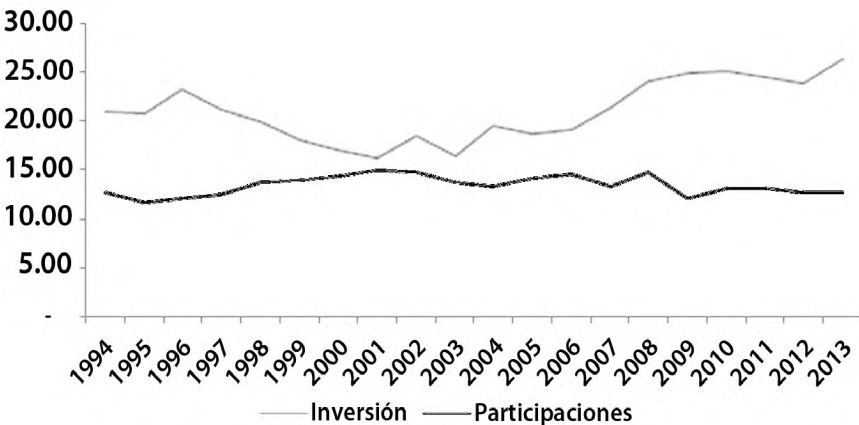
Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2014).

El componente principal del presupuesto público de la federación lo constituye el gasto programable. En las dos últimas décadas se han mantenido aproximadamente las mismas proporciones. La lectura de los datos apunta en el sentido de que el gasto programable, como el principal componente, ha oscilado entre 70 y 80 por ciento del total. Sus componentes también lo han hecho casi 73 y poco más

de 80 por ciento del anterior; en tanto en el resto el de capital. En un lenguaje coloquial, significa que el gasto inercial, el que responde a decisiones del pasado (Tello, 2014 y 2015), como lo es el gasto corriente, es el componente principal; en tanto que las decisiones relativamente autónomas de política económica que se pueden tomar en un periodo dado (considerando el desfase en el tiempo del proceso de presupuestación) corresponden a la menor proporción. Todo ello sin considerar la demanda inelástica de bienes y servicios públicos atendidos a partir de la inversión; o dicho de manera sencilla: los compromisos de gobierno y la demanda de servicios públicos por el crecimiento demográfico somete a grandes presiones a las decisiones de gasto de inversión.

También las oscilaciones del gasto público entre sus diferentes componentes son reveladoras de las decisiones políticas y sus repercusiones sobre el orden de prioridades a veces técnicas, otras sociales y, comúnmente, políticas. Es el caso de una relación que conviene considerar entre el gasto de capital y las participaciones a entidades y municipios, la cual se registra en la Gráfica 1.

Gráfica 1
Gasto de inversión y participaciones a entidades y municipios del gobierno federal



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2014).

Hay claros indicios de que subyace una relación inversamente proporcional no exacta entre el gasto de inversión y las participaciones, la cual se puede traducir —en lenguaje llano— en que el aumento de un rubro corre a cuenta de la disminución del otro.

Es posible que siendo gasto federal, de cualquier manera su destino beneficie a las entidades y municipios, en cuyo caso aún así estará restando poder de decisión a los otros niveles de gobierno. En los siguientes capítulos se abordará este tema de la relación entre los diferentes niveles de gobierno por la vía de los hechos presupuestales.

1.1.b. Ingresos de la federación

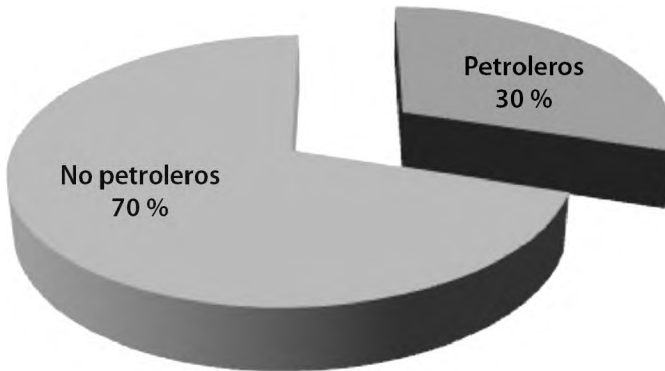
En términos del proceso de presupuestación, los ingresos públicos pueden clasificarse de diferentes maneras o fuentes de tributación. Un corte grueso es en el que se establecen las fuentes tributarias y no tributarias. Pero hay que insistir que en la base de la capacidad de obtención de ingresos de la administración gubernamental se encuentra el desempeño de la economía y de los ciudadanos.

La iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación se hizo sobre la base de una cantidad esperada de 4 816 747.8 millones de pesos. Esta cifra fue ajustada por la Cámara de Diputados y siguió ajustándose aún más, como consecuencia de la dinámica volátil en la que entró la economía en este año. Otro dato es que se esperaba para el año 2015 un incremento de 2.1 por ciento respecto al año de 2014 en términos reales.

Sin embargo, todo parece indicar que para cuando concluya el ejercicio fiscal de 2015 no se habrá logrado ese incremento. Pero esas variaciones y ajustes no modifican de manera sustancial la argumentación siguiente.

En relación a las fuentes de financiamiento para el año fiscal de 2015, que presentó ante el Congreso el gobierno federal, a continuación —en la Gráfica 2— se ofrece una imagen que muestra, en primer lugar, la participación relativa de los ingresos, según si éstos son petroleros o no petroleros.

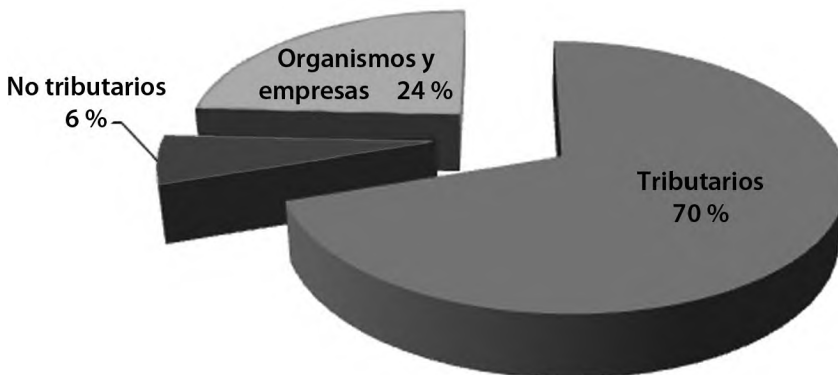
Gráfica 2
Ingresos del gobierno federal, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en: Gobierno Federal (2015), Ley de Ingresos del Gobierno Federal, México.

En estos términos, la principal fuente de financiamiento de los ingresos públicos son los no petroleros, cuya participación relativa es de 70 por ciento. Los ingresos no petroleros están compuestos por un conjunto de rubros de orden interno, los cuales son agrupados en tres: tributarios, no tributarios y de organismos y empresas públicas. La Gráfica 3 muestra la composición de los ingresos no petroleros.

Gráfica 3
Ingresos no petroleros del gobierno federal, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en: Gobierno Federal (2015), Ley de Ingresos del Gobierno Federal, México.

Destaca que la principal fuente de ingresos no petroleros la constituye los tributarios, cuya participación relativa es de 70 por ciento. Aún más, los impuestos tributarios de mayor peso relativos son, en orden de importancia: el Impuesto Sobre la Renta (ISR) con 37.05, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con 25.09 y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) con 5.59, cuya suma es casi 70 por ciento.

La composición de los ingresos del gobierno federal se modifica ligeramente si se toman los ingresos tanto petroleros como los no petroleros de mayor peso. El Cuadro 3 ofrece un panorama general en un horizonte temporal de dos décadas de las principales fuentes de financiamiento del gobierno federal.

Cuadro 3
Principales fuentes de financiamiento en los ingresos del gobierno federal
(% del total)

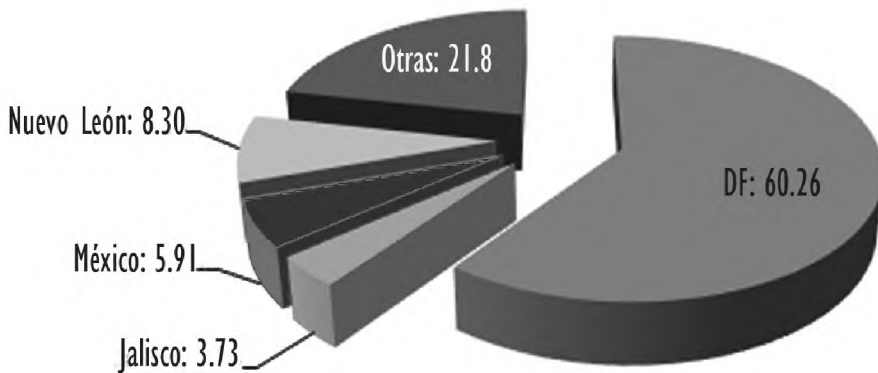
Año	Ingresos tributarios		Ingresos petroleros	SUMA
	ISR	IVA		
1994	22.19	11.73	16.08	50.00
1995	17.60	12.36	21.41	51.37
1996	16.73	12.42	22.95	52.09
1997	18.33	13.26	22.24	53.82
1998	21.64	15.31	19.28	56.23
1999	22.59	15.80	19.34	57.74
2000	21.93	16.07	24.12	62.12
2001	22.45	16.39	22.26	61.10
2002	22.95	15.74	18.74	57.43
2003	21.06	15.90	22.34	59.30
2004	19.49	16.09	25.21	60.79
2005	19.74	16.35	27.78	63.86
2006	19.80	16.81	24.02	60.62
2007	21.21	16.45	20.35	58.01
2008	19.65	15.98	24.19	59.83
2009	18.96	14.48	17.47	50.91
2010	21.16	17.04	19.85	58.05
2011	22.02	16.42	21.60	60.05
2012	21.59	16.50	20.51	58.60
2013	23.83	14.65	20.49	58.97

Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República (2014).

El principal sostén del financiamiento de los ingresos públicos federales son, por el lado de las fuentes tributarias, el ISR y el IVA, es decir de los factores internos o endógenos; en tanto que los ingresos petroleros responden a la demanda externa. La suma de los tres ofrece un panorama histórico en el que entre 50 y 60 ciento de los ingresos públicos federales dependen de tres fuentes: dos endógenas, dependientes de las capacidades productivas y del consumo de la población nacional; y otra exógena, determinada por la demanda externa y los precios internacionales de los hidrocarburos.

En cuanto a las fuentes internas de mayor peso relativo, es decir ISR e IVA, es posible agregar otro ángulo de análisis. Las gráficas 4 y 5 ofrecen una visión en términos de la distribución espacial en el territorio nacional de la generación impositiva.

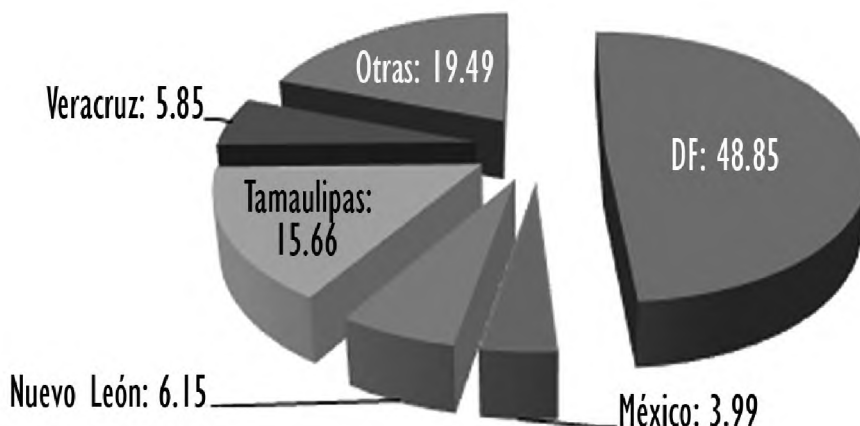
Gráfica 4
Recaudación bruta del ISR de las entidades de la federación
(porcentaje)



Nota: En la fuente consultada se advierte: “A partir de 2007, INEGI ya no proporciona información sobre el tema”.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015), Recaudación bruta de impuestos federales por entidad federativa 1995-2006, México.

Gráfica 5
Recaudación bruta del IVA de las entidades de la federación
(porcentaje)



Nota: En la fuente consultada se advierte: “A partir de 2007, INEGI ya no proporciona información sobre el tema”.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015), Recaudación bruta de impuestos federales por entidad federativa 1995-2006, México.

La recaudación impositiva de los dos rubros principales se lleva a cabo en cinco o seis entidades de la República, según el impuesto considerado, en más de 90 por ciento. Con ligeras variaciones, en los lugares segundo en adelante, encabeza la lista en ambos impuestos el DF y le siguen en importancia casi las mismas entidades de la República. Es decir, hay una doble concentración de los ingresos fiscales. Por un lado, en los impuestos al consumo y a los ingresos por actividades económicas y, por otro lado, en no más de media docena de ciudades del país. Incluso, un tanto menos si se considera que en el caso del DF y el Estado de México, los datos de recaudación se refieren prácticamente a la misma conurbación.

Aún más, esta concentración impositiva no parece tener relación con la población, a menos que se considere que no es tanto la concentración demográfica sino su combinación con el poder de compra de los consumidores y personas con actividad económica, amén de haberlos convertido en causantes cautivos del sistema tributario nacional.

I.2. Finanzas estatales

La legislación mexicana establece la obligación de los ciudadanos en el financiamiento de la administración pública. Este mandato está plasmado en el Artículo 31, en el que la Constitución establece que los ciudadanos tienen la obligación de “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Así también en la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal se precisa que los objetivos que sostienen a esta ley son tres:

1. Fortalecer la capacidad financiera de los tres órdenes de gobierno, a través de robustecer los incentivos recaudatorios de las entidades federativas y municipios que se otorgan mediante los Fondos de Participaciones Federales.

2. Mejorar la distribución, el destino y el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, a fin de reforzar los objetivos para los que fueron creados; y así asegurar un mejor uso de los recursos, una mayor transparencia en la distribución a las entidades federativas y municipios y, una mayor predictibilidad en los mismos para facilitar la planeación.

3. Apoyar a los municipios del país para alcanzar y mantener finanzas públicas sanas, mediante la implementación de un sistema de estímulos y esquemas dirigidos a garantizar los pagos en materia de aguas nacionales y el fortalecimiento de la recaudación del impuesto predial. (Gobierno Federal, 2014)

Con el fin de ofrecer una panorámica del ejercicio fiscal de los estados, se toma como ejemplo el caso de Tlaxcala. El motivo es que reúne ciertas características que lo sitúan en una posición que puede ser catalogada como típica en tanto tiene un perfil con actividades industriales, sin que éstas hayan alcanzado el desempeño de entidades que se sitúan en la vanguardia del dinamismo económico mexicano.

Cabe señalar que la relación de los principales conceptos económicos financieros entre los tres niveles de gobierno se da por medio de un conjunto de criterios y reglas de operación, como se muestra en el Cuadro 4:

Cuadro 4
Recursos federales para estados y municipios

Concepto	Distribución	Etiquetas
Participaciones Federales (Ramo 28)	Fondos distribuidos por fórmulas y criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal y en las leyes locales de coordinación fiscal	Los recursos no tienen etiquetas de gasto
Aportaciones Federales (Ramo 33)	Fondos distribuidos por fórmulas y criterios establecidos en las leyes de Coordinación Fiscal Federal	Los recursos cuentan con etiquetas de gasto establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal
Programas Federales	Recursos asignados de acuerdo a las fórmulas políticas, programas y estrategias de cada dependencia y entidad federal	Los recursos cuentan con etiquetas de gasto establecidas en las reglas de operación y lineamientos de los propios programas
Convenios de reasignación de recursos	Recursos asignados de acuerdo a lo establecido en los propios convenios	Los recursos cuentan con etiquetas de gasto establecidas en los propios convenios
Excedentes de Ingresos Federales	Recursos distribuidos de acuerdo a los establecido en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Los recursos cuentan con etiquetas de gasto parciales en la Ley de Presupuesto y Responsabilidades Hacendarias

Fuente: Tomado con algunas modificaciones de GEV (2013).

Las participaciones y aportaciones constituyen los principales puentes económico- financieros entre las tres instancias de gobierno. El reclamo común, tanto de entidades como de municipios, es que las leyes no sitúan a los tres en un orden jerárquico, sino en uno mismo. Sin embargo, en la práctica, y sobre todo ante el ejercicio de las finanzas públicas, se establece un orden de poder de importancia y capacidad de operación de los recursos económico-financieros.

En este mecanismo de distribución de recursos financieros no parece existir la intención de poner sobre alguna base la percepción ciudadana de los recursos públicos en un balance, en el que las acciones públicas estén en función de las contribuciones. En contraste, se desliza

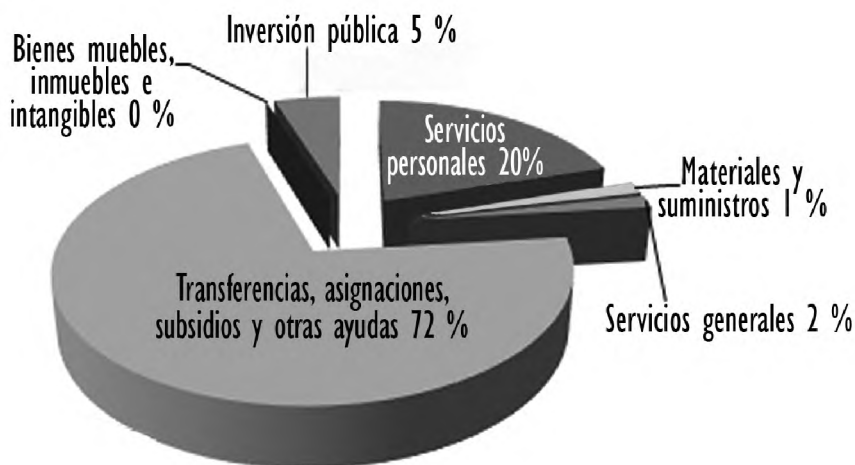
la percepción (por cierto de origen histórico) de que las personas o comunidades reciben recursos financieros a cambio de su adhesión familiar, facciosa o partidaria a la fórmula política del poder superior.

I.2.a. Egresos estatales

El manejo de los presupuestos de egresos en las entidades tiene algunos elementos de diferenciación, pero son los menos. En este capítulo se pretende identificar lo que es común a la gran mayoría de las entidades de la República por medio de un ejemplo, el del estado de Tlaxcala. En esta entidad de la federación se registraron en el Censo de Población y Vivienda 2010 a 1 163 558 habitantes, distribuidos en 60 municipios. En esa misma fuente se consigna una población para el municipio que alberga a la capital del estado de 88 377 habitantes; sólo seguido de cerca por el de Huamantla con 84 818 personas.

El estado de las finanzas estatales, en términos del presupuesto de egresos del gobierno de Tlaxcala, está plasmado en la Gráfica 6:

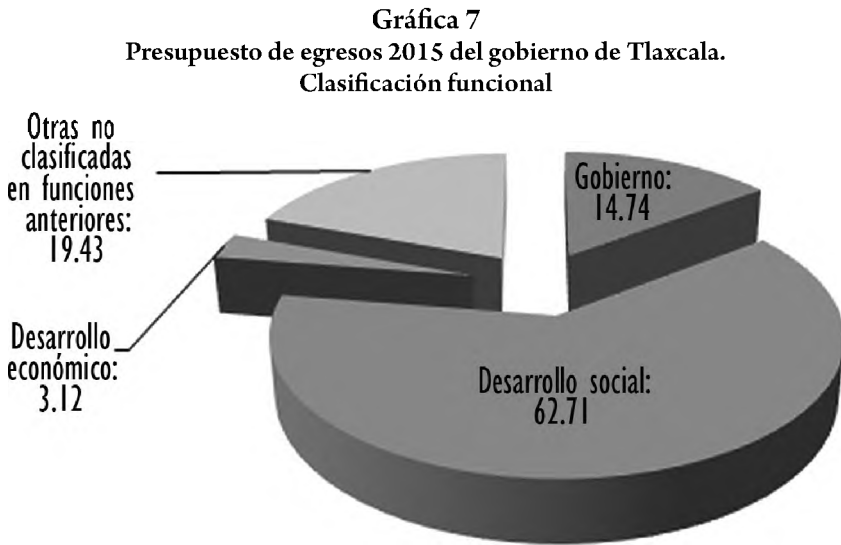
Gráfica 6
Presupuesto de egresos del gobierno de Tlaxcala, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del estado de Tlaxcala (2015), Presupuesto de egresos del estado de Tlaxcala, México.

El principal componente del presupuesto de egresos del gobierno de Tlaxcala son las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas en una proporción de 72 por ciento. Esto significa que los recursos federales que recibe del gobierno federal pasan por sus manos hacia los municipios o programas comprometidos con instituciones federales para ser aplicados en su entidad. Por otro lado, más de 20 por ciento del resto presupuestal es básicamente de operación y solamente 5 por ciento de inversión. En esta lógica, la capacidad de decisión plasmada en el manejo de los recursos presupuestales en realidad es mínima.

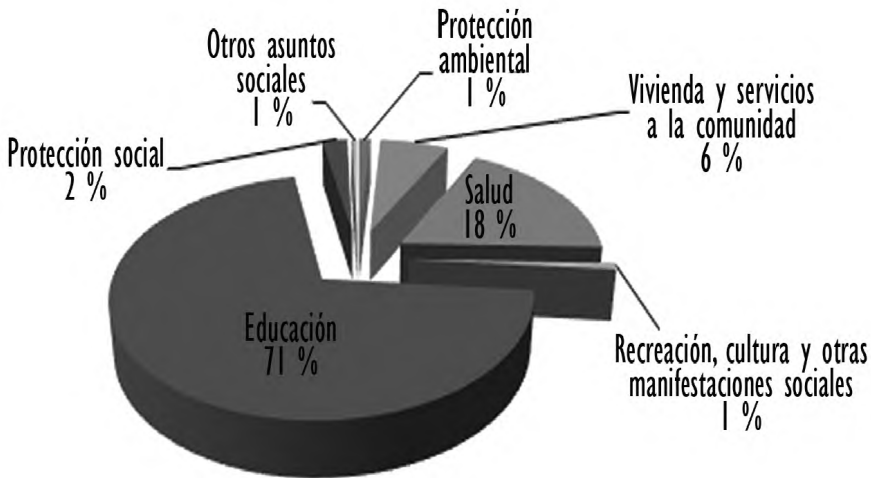
Otro ángulo desde el que se puede observar el presupuesto estatal es el de clasificación funcional (Gráfica 7)



Fuente: Ayuntamiento de Huamantla, Tlaxcala (2015), Presupuesto de egresos del estado de Tlaxcala, México.

El rubro más grueso del gasto del estado es el correspondiente a Desarrollo Social, el cual participa con 62.71 por ciento. El segundo rubro en importancia, con una gran distancia respecto al primero, es el de los gastos administrativos del gobierno de la entidad, con apenas un 14.74 por ciento de participación. En lo que se refiere a la distribución del rubro principal, la Gráfica 8 permite verlo en sus componentes:

Gráfica 8
Gasto en Desarrollo Social del gobierno de Tlaxcala 2015



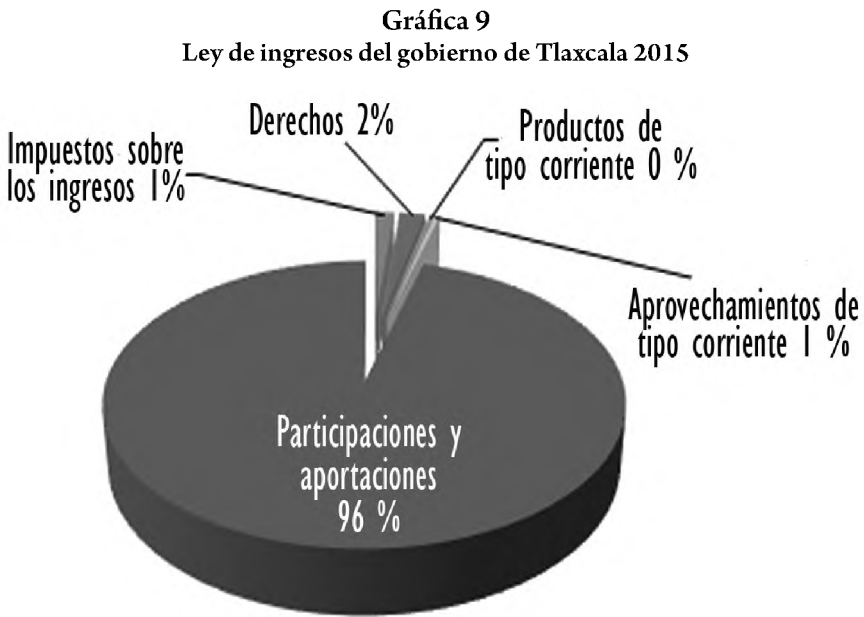
Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Tlaxcala (2015), Presupuesto de egresos del estado de Tlaxcala, México.

Según esto, el gasto aludido se encuentra muy concentrado en erogaciones en el ramo educativo, con una participación de 71 por ciento, y le sigue de lejos en importancia el gasto en salud, con apenas un 18 por ciento de las erogaciones. La estructura del gasto parecería tener una importante vocación de alineación y cumplimiento con los compromisos sociales establecidos en la Constitución. El desencanto de esta apreciación surge con la revisión de la ley de ingresos, como se podrá ver a continuación.

1.2.b. Ingresos estatales

Los recursos con los que cuentan las entidades de la federación para sufragar sus gastos provienen básicamente de dos fuentes. Por un lado, de las de recaudación propias, las cuales se refieren a la obligación de los ciudadanos de contribuir a sufragar los gastos públicos (Art. 31-IV); a no poner gravámenes en rubros específicamente atribuidos para la federación (Art. 117 y 118) y a no interferir en los gravámenes del gobierno federal (Art. 124).

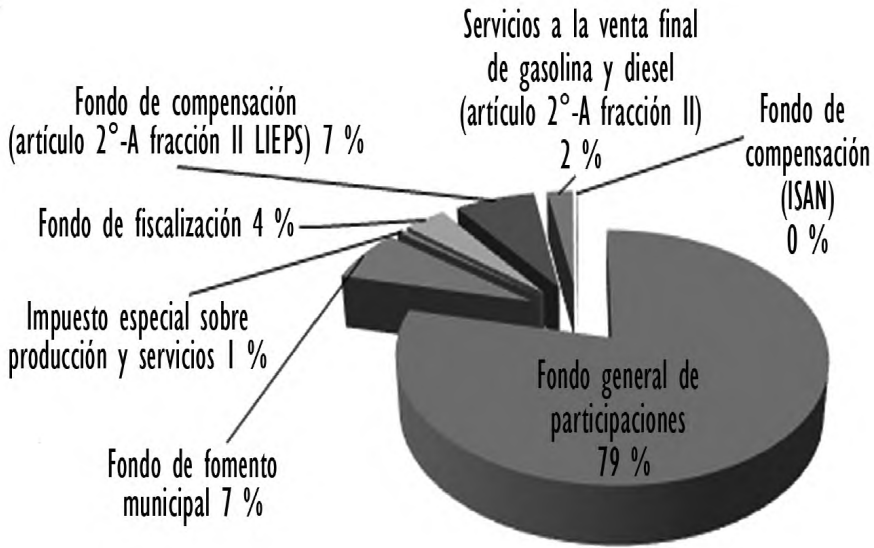
Por otro lado, la disposición de participar mediante el acuerdo de coordinación fiscal de un fondo compensatorio para las entidades del país. Los criterios de asignación se establecen en términos de las necesidades de las poblaciones y con base en un sistema meritario en su participación recaudatoria de los impuestos federales. Según la Ley de ingresos del gobierno de Tlaxcala 2015, sus principales recursos están compuestos por los rubros que se muestran en la Gráfica 9:



Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del estado de Tlaxcala, Ley de ingresos 2015, México.

Son precisamente los rubros de participaciones y aportaciones, es decir, de recursos de origen federal, su principal fuente de ingresos, con una participación relativa de 96 por ciento del total. Del segmento de la gráfica de participaciones y aportaciones, 43.83 por ciento corresponde al primero y 56.17 por ciento al segundo de esos recursos federales. La Gráfica 10 permite ver el contenido de las participaciones.

Gráfica 10
Participaciones del gobierno del estado de Tlaxcala 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del estado de Tlaxcala, Ley de ingresos 2015, México.

Estos recursos no están etiquetados y aunque estén destinados a los municipios, existe alguna laxitud porque “no están destinados a fines específicos” (Orfis, 2013), y favorece políticamente a quien los otorga o los asigna, es decir, tanto al gobierno federal como al de los estados. En lo que se refiere a la distribución de las aportaciones, la Gráfica 11 también refrenda la observación de alta concentración.

Recursos pertenecientes al Ramo 33 están etiquetados; es decir, deben cumplir con un destino específico, dependiendo del fondo en el que se ubiquen. Los dos rubros más importantes de las aportaciones, cuya suma llega hasta poco más de 70 por ciento, corresponden a educación y salud.

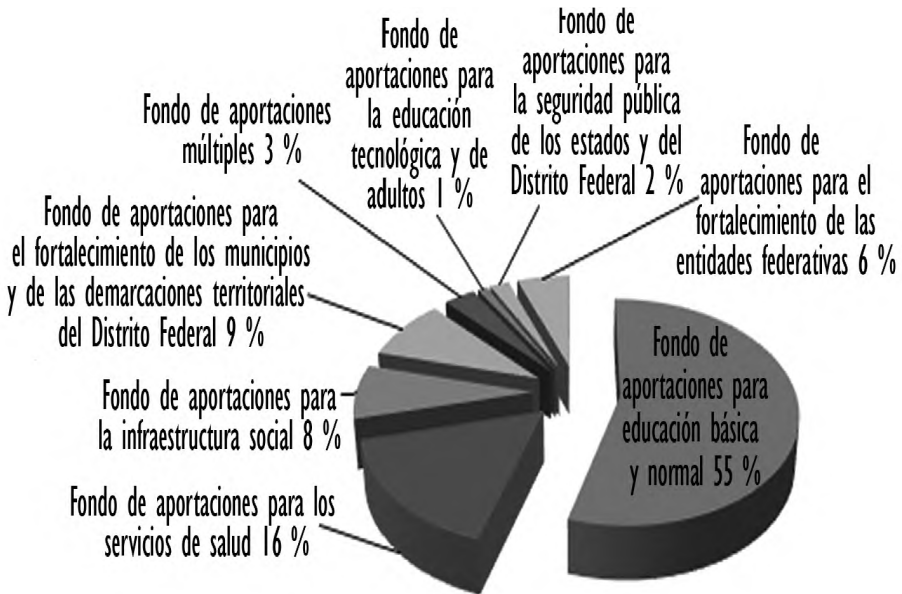
Estos resultados se pueden ver desde dos ángulos. Por un lado, el gobierno federal tiene bajo sus atribuciones mecanismos de distribución de las recaudaciones fiscales, con lo cual encauza los recursos obtenidos de la población con mayores ingresos y mayores

capacidades productivas hacia una redistribución dirigida a poblaciones con menos posibilidades económicas y mayor pobreza.

Sin embargo, se antoja otro ángulo, el cual se refiere a relaciones en las que el presupuesto se convierte en posiciones de poder y mecanismo de chantaje a las entidades que desentonan con la política económica federal.

De un lado, el gobierno federal tiene un recurso mediante el cual controla a las entidades y encauza sus recursos hacia programas específicos. Si bien la ley establece las atribuciones para que el gobierno federal establezca y coordine una estrategia de política económica planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, la supuesta autonomía relativa de las entidades y municipios se ve constreñida por medio de los recursos presupuestales.

Gráfica 11
Aportaciones (Ramo 33) del gobierno de Tlaxcala, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del estado de Tlaxcala, Ley de ingresos 2015, México.

I.3. Finanzas municipales

Las administraciones municipales suelen ser las menos profesionalizadas o con desempeños más improvisados. El principal factor de la improvisación suele ser el cambio, en ocasiones casi total, de la administración municipal con la renovación de poderes; hecho que se ve sustentado en una duración de tres años. En encuestas que se han levantado, el personal que contesta tener experiencia en el sector público suele ser de normalistas; es decir, con experiencia en la docencia, pero no necesariamente en las finanzas municipales.

En lo que se refiere propiamente a su capacidad de acción, la Constitución establece las bases de operación del municipio libre. En el artículo 115 se precisan las fuentes de ingresos de los municipios, en los siguientes términos:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

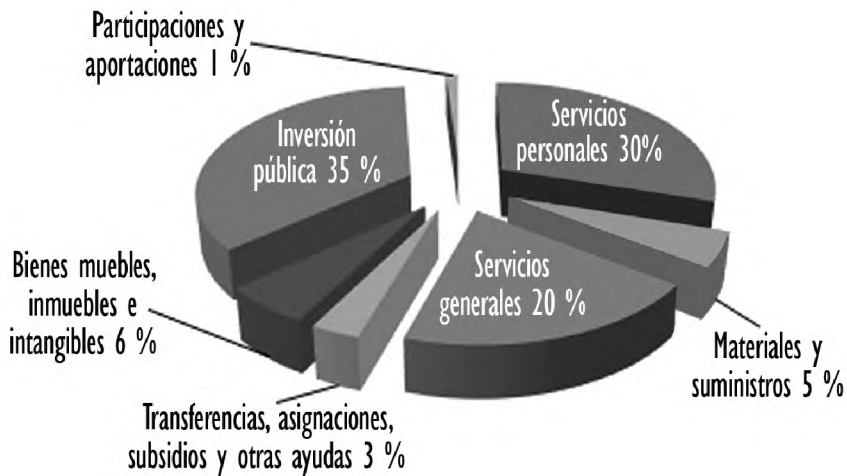
En este mandato se agregan las otras fuentes de financiamiento, se puede decir, externa al municipio y al estado. Según este artículo: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las

contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso...”, es decir, los recursos que el estado decida compartir con los municipios producto de las operaciones inmobiliarias (predial o de mercado), así como los convenios y participaciones de origen federal. Las características del presupuesto municipal se detallan a continuación.

1.3.a. Egresos municipales

Las erogaciones económico-financieras son la parte empírica de las intenciones de gobierno de una entidad. En el caso del nivel de gobierno municipal, esas erogaciones son parte de un proceso amplio de diseño de la política económica. Los gastos, incluso hasta Unidad Responsable (UR), dicho en términos de la presupuestación, supone su coherencia respecto a los lineamientos generales plasmados desde el Plan Nacional de Desarrollo. En el caso específico del presupuesto del municipio de Huamantla, en el estado de Tlaxcala, el Presupuesto de Egresos, en este caso de 2014², fue formulado en los siguientes términos.

Gráfica 12
Presupuesto de egresos, por objeto del gasto, Huamantla



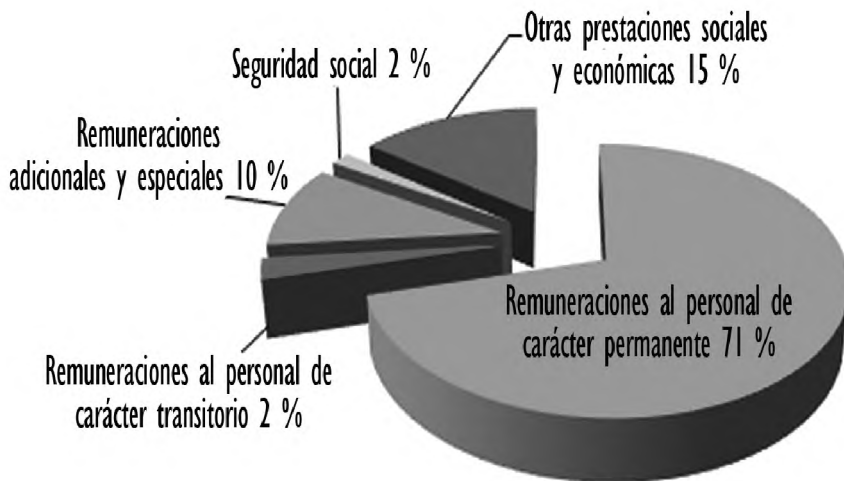
Fuente: Elaboración propia con base en Ayuntamiento de Huamantla, Tlaxcala (2014), Presupuesto de egresos del estado de Tlaxcala, México.

² Fue la única información ausente en el Internet cuando se realizó la redacción.

Poco más de 60 por ciento es gasto de operación, es decir, el que responde a decisiones tomadas en el pasado; en tanto que el rubro de inversión ronda el 35 por ciento. Al gasto de inversión tampoco se le puede atribuir mucha flexibilidad y discrecionalidad por parte de las autoridades municipales, debido a que se lleva a cabo básicamente en obra pública.

Gráfica 13

Presupuesto de egresos, gasto en servicios personales, Huamantla 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Ayuntamiento de Huamantla, Tlaxcala (2015), Presupuesto de egresos del estado de Tlaxcala, México.

Según la Gráfica 13, si se toma como ejemplo el caso de la mayor partida presupuestal, es decir, la de los gastos en servicios personales, más de 70 por ciento son remuneraciones al personal, en tanto que el rubro que sigue en importancia con 15 por ciento es una extensión del primero.

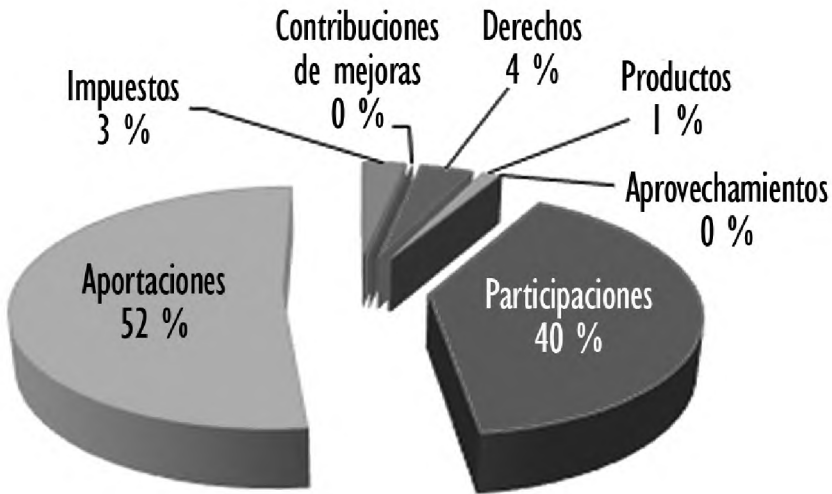
No cabe duda que una parte sustancial del gasto, incluso a nivel municipal, es inercial en tanto responde a una dinámica en gran parte estructurada para todo el sistema en su conjunto, lo que enmarca en márgenes relativamente estrechos las decisiones de gobierno.

I.3.b. Ingresos municipales

Una de las principales dificultades que enfrentan las entidades públicas es la gestión de los mismos recursos ante las autoridades de Hacienda o de cualquier instancia de gobierno. En el caso de los municipios, sus autoridades suelen quejarse porque tienen poco tiempo de gestión. Su argumento es que son tres años de gobierno y que en el primero, los ingresos y su estructura es la que gestionó el gobierno saliente y ellos inician la formulación de sus propósitos. En el segundo año hacen su primer acto de aprendizaje, cuya aplicación se realizará hasta el año siguiente. En tanto en el tercer año su preocupación es lograr todo lo posible y no dejar nada al relevo en el cargo, todo en un ambiente de sucesión.

Gráfica 14

Fuentes de ingresos del gobierno del municipio de Huamantla, Tlaxcala, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno municipal de Huamantla, Ley de ingresos 2015, México.

Entre las Aportaciones y las Participaciones suman más de 90 por ciento de los ingresos municipales. Esta estructura ofrece dos aspectos básicos. Por un lado, efectivamente la dificultad principal es la gestión de los recursos disponibles para el municipio. En lo que se refiere a las Aportaciones, el componente principal, con 52 por ciento, lo

constituyen recursos etiquetados. Si bien el municipio los puede gestionar, incluso directamente con el gobierno federal, tiene que rendir cuentas según en lo que dijo que se aplicarían.

Aunque las participaciones no son recursos etiquetados, primero, su gestión consiste en un sistema meritario. Dicho en términos muy generales, para negociar aumentos, por un lado, las participaciones tienen un criterio compensador de necesidades; en tanto que, por otro lado, el criterio es la participación en el crecimiento económico y la recaudación federal. Como se puede ver con este ejemplo, hay municipios que prefieren recibir recursos del gobierno federal a buscarlos entre sus propias posibilidades. El argumento común es que impuestos redituables como el predial, por mencionar uno importante, generan conflictos con los ciudadanos, en tanto que los recursos provenientes del gobierno federal son más rentables políticamente. Este sistema no garantiza la percepción ciudadana de recibir en función de lo que realiza en su comunidad y aporta a la gestión de su gobierno. El incentivo principal para recibir recursos económico-financieros consiste en las relaciones con las instancias superiores; por cierto, más rentables en la gran mayoría de los municipios que lo que se puede obtener de negocios ligados de manera exclusiva a la economía local.

II. Contexto económico-estructural

Hay una versión corriente sobre el funcionamiento de la economía a la que dio pie Adam Smith mediante la metáfora de la “mano invisible” (1776/2008, p. 402). Según esta versión, hay una dinámica en la propia lógica de la economía y, por tanto, si no es perturbada, se conducirá en una suerte de “naturaleza económica”, valga la expresión. La inferencia más recurrente es que el Estado solamente debe garantizar que no haya interferencia en el desempeño “natural” de la economía. Si bien se puede aceptar que la economía se desempeña en una lógica propia, no parece aceptable la ausencia de la interacción con otros factores de tipo social, político, cultural, religioso y otros más, así como sin intervención del Estado. En principio, la metáfora de la “mano invisible”

aparece solamente una vez en la obra de Smith. Más importante aún es que en otra obra no menos trascendente del economista escocés: la *Teoría de los sentimientos morales*³, establece que la sociedad y su economía no puede operar de manera adecuada sin una suerte de código de conducta colectivo, de un conjunto de normas o reglas del juego que posibiliten la interacción y el entendimiento y, entonces sí, la economía requiere de un marco institucional adecuado a las necesidades y posibilidades de su propia población. En este sentido, en la práctica, la mano invisible es, efectivamente, invisible; es decir, el funcionamiento natural de la economía no se ve sin la existencia de todo lo demás como constructo humano.

En lo que se refiere a la economía, como actividad fundamental que genera medios de vida de las personas, es el Estado el que establece las normas y lleva a cabo las sanciones para que puedan funcionar los precios y tarifas, el mercado, se realice el intercambio, se acepte de manera general el sistema de pesos y medidas de las transacciones, se establezcan y cumplan los contratos, se ordene la ocupación y uso del espacio, fluya el tránsito, etcétera, etcétera, etcétera; y que no son posible en su forma natural, aunque sea económica, sin las regulaciones y sanciones que impone el Estado. Esa intervención es un constructo humano, y aún en la globalización, el cual depende de las intenciones de sus creadores, por lo que en ninguna circunstancia dos situaciones serán iguales porque los actores socio-económicos son diferentes y sus arreglos son histórico-temporales.

³Carlos Rodríguez Braun escribe en el *Estudio preliminar a La teoría de los sentimientos morales de Adam Smith*: “La sabiduría popular asocia a Smith con la más célebre metáfora económica, según la cual el mercado libre actúa como una ‘mano invisible’ que maximiza el bienestar general. Esto es sólo una visión parcial de su teoría. En ocasiones, además, se exagera y pinta a Smith como un economista contemporáneo, o neoclásico, o como un liberal extremo, y ambas imágenes son falsas. Pero la distorsión más grave es creer que Smith fue el profeta del capitalismo ‘salvaje’, entendiendo por tal cosa un contexto económico meramente asignativo, un mercado sin justicia ni valores éticos, y sólo orientado por el egoísmo. A quien más indignaría esta descripción sería sin duda al propio Smith, que fue ante todo un moralista, un admirador de la severidad estoica que se preocupó siempre por las normas que limitan y constituyen la conducta humana” (Smith, 1790/2004, pp. 7-8).

Los procesos humanos son espacio-temporales, es decir, responden a condiciones materiales (la economía) específicas y a la actuación de sus agentes sociales y políticos. Lo que se quiere subrayar es que sus propias condiciones determinan su estado y desarrollo. Su análisis puede tomar metodológicamente el concepto de estructura, como el arreglo o estado de las cosas y sus articulaciones funcionales. En este sentido, el siguiente análisis se refiere a la estructura económica prevaleciente en los diferentes niveles o escalas de la economía hasta mostrar su estado en una de las unidades básicas que la componen, la ciudad que articula uno de los municipios del país.

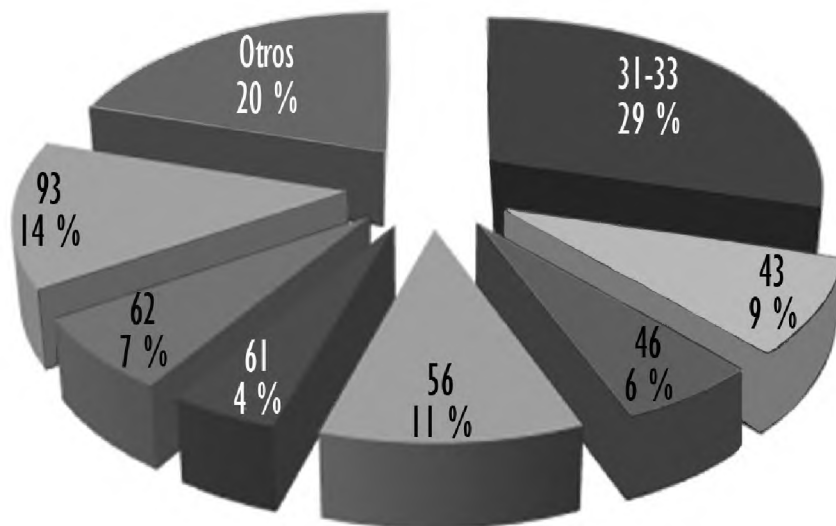
II.1. Estructura económica nacional

Es usual la tipificación económica del país en términos de sus características generales. Sin pretender descalificar esta forma de visualizar la problemática nacional, es necesario pasar a un nivel de análisis más preciso. En este caso, el argumento es que el conjunto territorial nacional es un cuerpo compuesto por unidades, no necesariamente territoriales, cuya función celular es la de estructuras que se articulan con otras y que en conjunto forman cuerpos más grandes y complejos.

En este apartado no se abordará al conjunto de la estructura, sino aquellas partes que muestran su relación con el espacio y que desembocan en la capacidad tributaria de las ciudades celulares.

El punto de partida es el principal dogma de la economía moderna, el cual consiste en que la industria es el factor dinamizador del mercado en función de la adopción de nuevas tecnologías que incrementan la productividad. Aunque no necesariamente, las economías de escala, es decir, el incremento del producto marginal en función del crecimiento de los factores de la producción, están asociadas al tamaño de la unidad productiva. Si este razonamiento es adecuado, su ubicación en el territorio debe mostrar las áreas de mayor dinamismo económico del país. En principio, la Gráfica 15 registra a las unidades económicas de mayor magnitud, tomando como referencia las que tienen 201 y más personas ocupadas en sus instalaciones.

Gráfica 15
Distribución relativa por sector de actividad
de las unidades económicas de 251 y más personas ocupadas

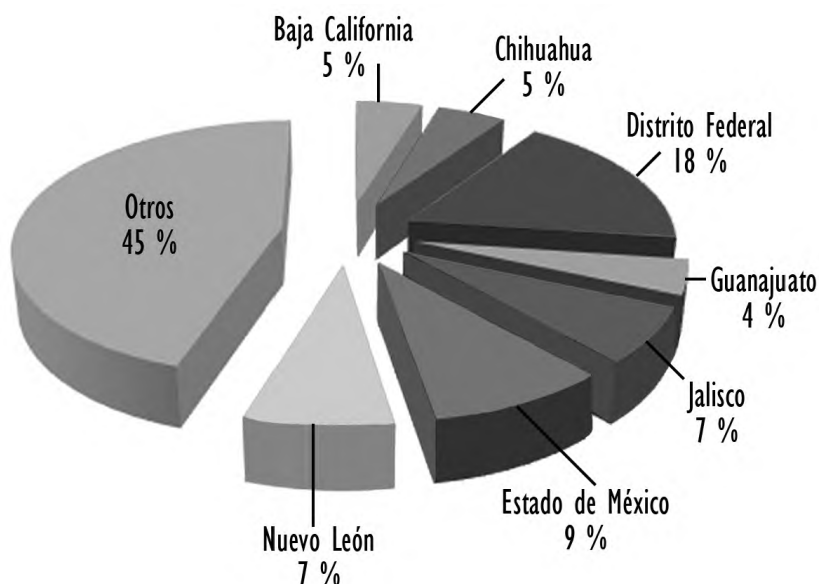


Nota: En el anexo es posible consultar las denominaciones de las claves numéricas de los sectores de la economía.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015), DENUE, México.

Para tener un manejo más visual de las gráficas, se adoptó la codificación sectorial omitiendo el nombre completo (agregado en Anexo al final del texto). Según la gráfica, se corrobora que en la industria manufacturera (sectores 31-33) se da la mayor cantidad de casos en los que las unidades económicas son de mayor tamaño. Cabe hacer una observación adicional, y es que el sector que sigue en importancia es el 93, es decir, el de las *Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales*. Este último dato es revelador y tendrá especial importancia en un nivel de análisis detallado, por lo pronto sólo se dejará enunciado. La Gráfica 16 ofrece otro ángulo de observación de la distribución de las grandes unidades económicas, en este caso por entidad federativa.

Gráfica 16
Distribución relativa por entidad de las grandes unidades económicas de 251 y más personas ocupadas

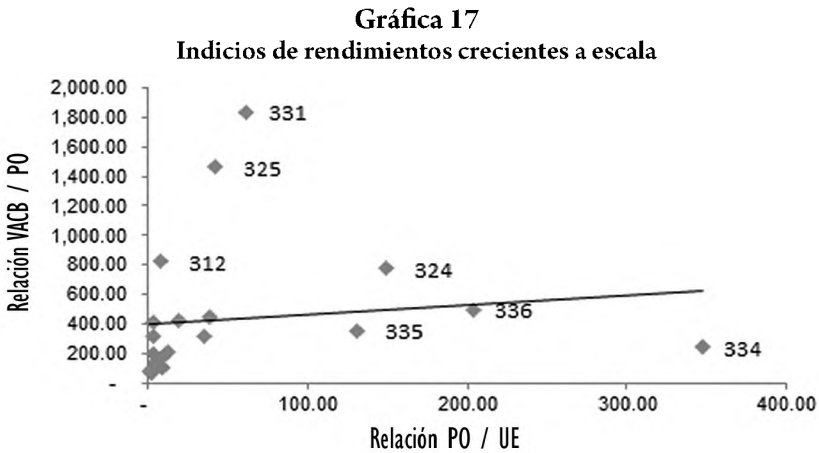


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015), DENEU, México.

Solamente siete estados de la República contienen alrededor de 65 por ciento de las unidades económicas de gran magnitud y el DF alberga a una de cada cinco de ellas. Si se considera que la zona industrial del centro del país en realidad abarca el territorio de dos entidades, el DF y el Estado de México, significa que esta proporción se acerca a casi un tercio de las unidades económicas del país.

Según la teoría económica, si la estructura económica prevaleciente fuera como se dice también en el discurso político de los gobernantes, el de la competencia (o competencia perfecta), las economías de escala serían linealmente homogéneas. Hay una implicación en ese discurso y es que entonces los beneficios y las remuneraciones salariales se darían en función de su productividad marginal. Incluso, sin salirse de la teoría, hay vertientes que aceptan que no hay solamente un equilibrio, sino que hay diversos acomodos o interacciones de los agentes económicos en función de las tecnologías empleadas (Ros, 2015; Contreras, 2015).

Otra vertiente del pensamiento económico advierte que la existencia de economías de escala crecientes es la constatación de estructuras de mercado oligopólicas (Krugman, 1997; Fujita, Krugman y Venables, 2000). La Gráfica 17 parece ofrecer evidencias de la existencia de economías de escala crecientes.



Nota: (VACB) Valor agregado Censal Bruto; (PO) Personal Ocupado; (UE) Unidad Económica.

Fuente: INEGI (2015), DENUF, México.

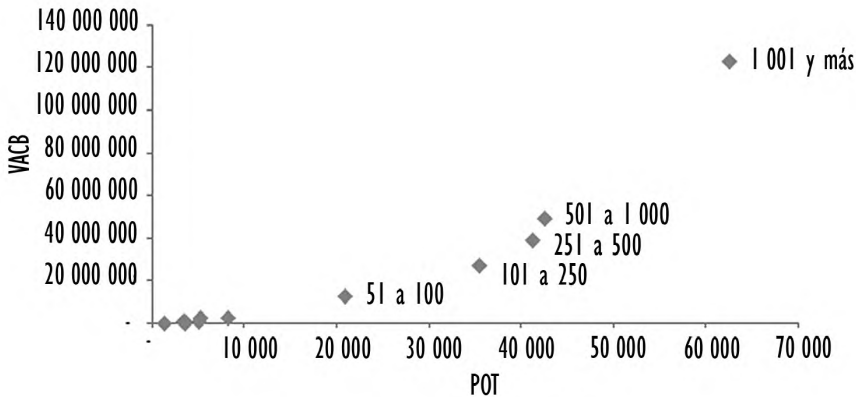
Los subsectores que están por arriba de la línea de tendencia (la traza el procesador de manera automática) tienen mayor rendimiento. Los que están por debajo de la línea constatan que el tamaño no necesariamente está asociado ni con la mayor productividad y tampoco con rendimientos crecientes a escala. Sin embargo, la Gráfica 17 no es satisfactoria porque la aparición de diferentes sectores implica, de igual manera, la diversidad de tecnologías y productividades.

Los rendimientos crecientes a escala no están asociados de manera exclusiva con la innovación tecnológica y el abatimiento de los costos. Hay estrategias empresariales (Porter, 1986 y 2000; Bueno y Morcillo, 1994) que permiten la obtención de “precios premio”, así llaman eufemísticamente a los precios que generan ganancias extraordinarias por estar por arriba de los basados en los costos. Pero este hecho no

necesariamente está relacionado con la innovación tecnológica, incluso se podría decir que la era moderna está más relacionada con la mercadotecnia. Una de esas estrategias es la que en algunos manuales de economía se estudia como discriminación de precios. En la práctica esta estrategia consiste en la ubicación de segmentos de mercado y, ya sea por medio de la creación o la compra de marcas acreditadas, se abastecen diferentes nichos de mercado con igual o semejantes productos pero con diferentes precios. Son casos representativos los corporativos de medicamentos, pan de caja, el de lácteos y sus derivados, el de embutidos, las televisoras, las refresqueras, las cerveceras y otras más. Se crea la ficción de la competencia y de diferenciación de calidad de los productos. Y aun suponiendo aumento de la calidad de los productos con los precios, el incremento marginal corre a favor de los precios. Con ello se logra una diversidad de precios oligopólicos (*cuasi monopolios*) y un mayor rendimiento en utilidades.

La representación sectorial ofrece una vista más representativa de esta relación. La Gráfica 18, de la industria química, sin duda y con relaciones

Gráfica 18
Economías de escala en el subsector 325, industria química



Nota: (VACB) Valor agregado Censal Bruto; (POT) Personal Ocupado Total.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015), DENUE, México.

más sencillas entre el valor agregado y el personal ocupado, permite una visión más contundente de los rendimientos crecientes a escala.

Nótese que hasta cierto tamaño, de entre 30 y 50 personas ocupadas, la función es lineal; pero una vez pasando ese rango, aumenta gradualmente la distancia de manera exponencial respecto a lo que podría ser la línea de rendimientos constantes a escala. El Valor Agregado Censal Bruto (VACB) respecto el Personal Ocupado Total es creciente conforme aumenta el tamaño de las unidades económicas. El argumento central aquí vertido es que hay economías de escala creciente en algunos de los sectores que marcan el dinamismo en la industria, pero esta relación tiene otros ángulos.

Uno es que las grandes industrias son formadoras de precios para los mercados con gran repercusión para el territorio nacional en tanto sus productos se distribuyen aún en los poblados más recónditos, como es el caso de refresqueras, papas fritas, cervezas o pan de caja. Otro es que la participación de los salarios en el valor agregado disminuye en tanto aumentan las economías de escala, es decir, que conforme aumentan las escalas de operación disminuye la participación de los salarios en los costos, aun cuando su monto nominal sea mayor respecto a otros sectores o tamaños de unidades económicas.

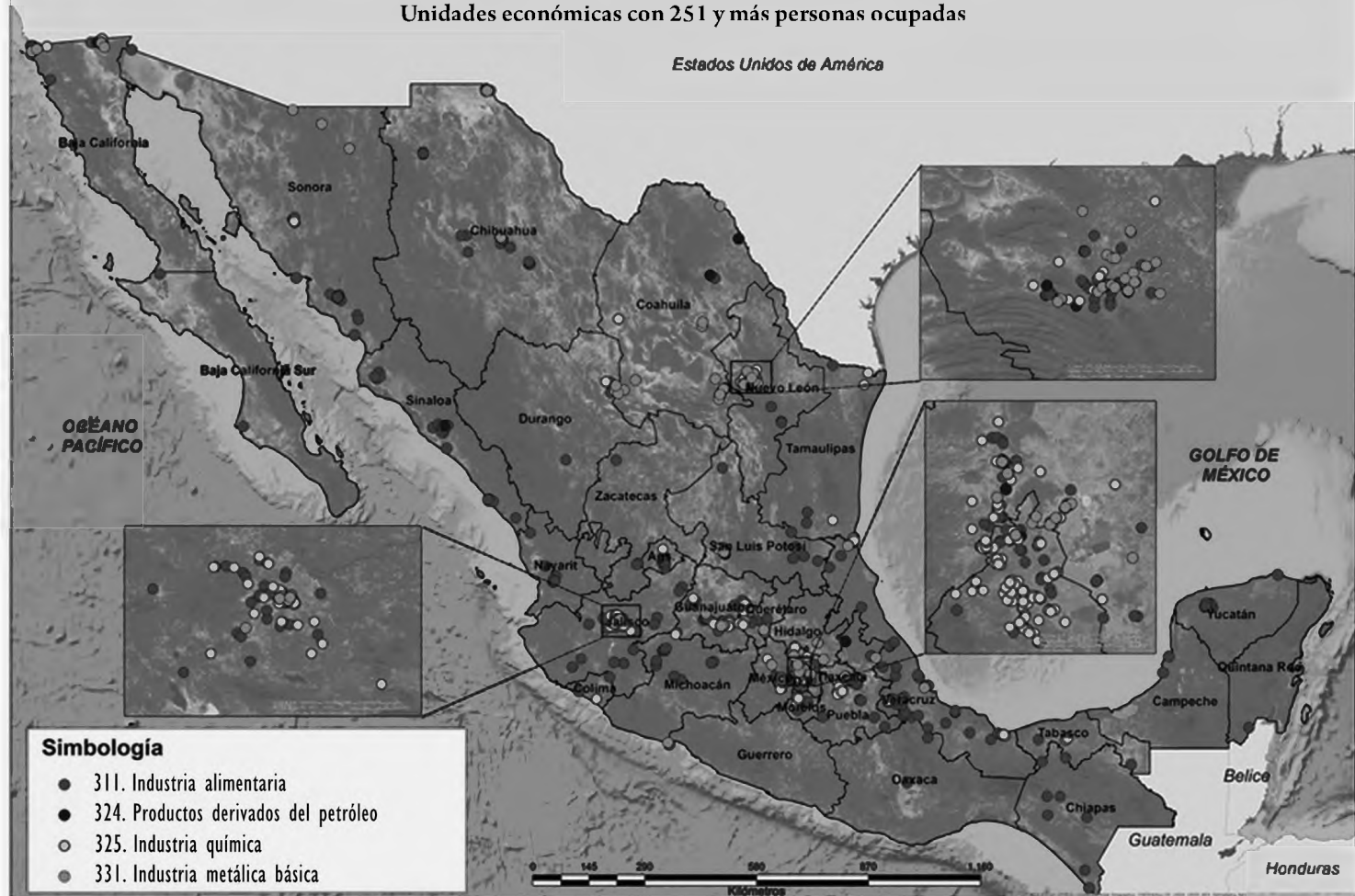
En el otro extremo están más de 90 por ciento de las unidades económicas, principalmente las de comercio al menudeo que realizan la función de distribución de los bienes y servicios; los cuales cumplen una doble función simultánea: la de ser tomadoras y transmisoras de precios. De esta manera, aún situando el análisis en la economía neoclásica, están las evidencias de movimientos de recursos económico-financieros del conjunto de la sociedad hacia aquéllos que logran formar precios oligopólicos.

En estas circunstancias, es conveniente tener presente la distribución de las unidades económicas con alta concentración de beneficios en el territorio nacional. El Mapa 1 está elaborado con la localización de las unidades económicas con mayor productividad, las cuales logran rendimientos crecientes a escala, en tanto el 2 establece la ubicación de los corporativos.

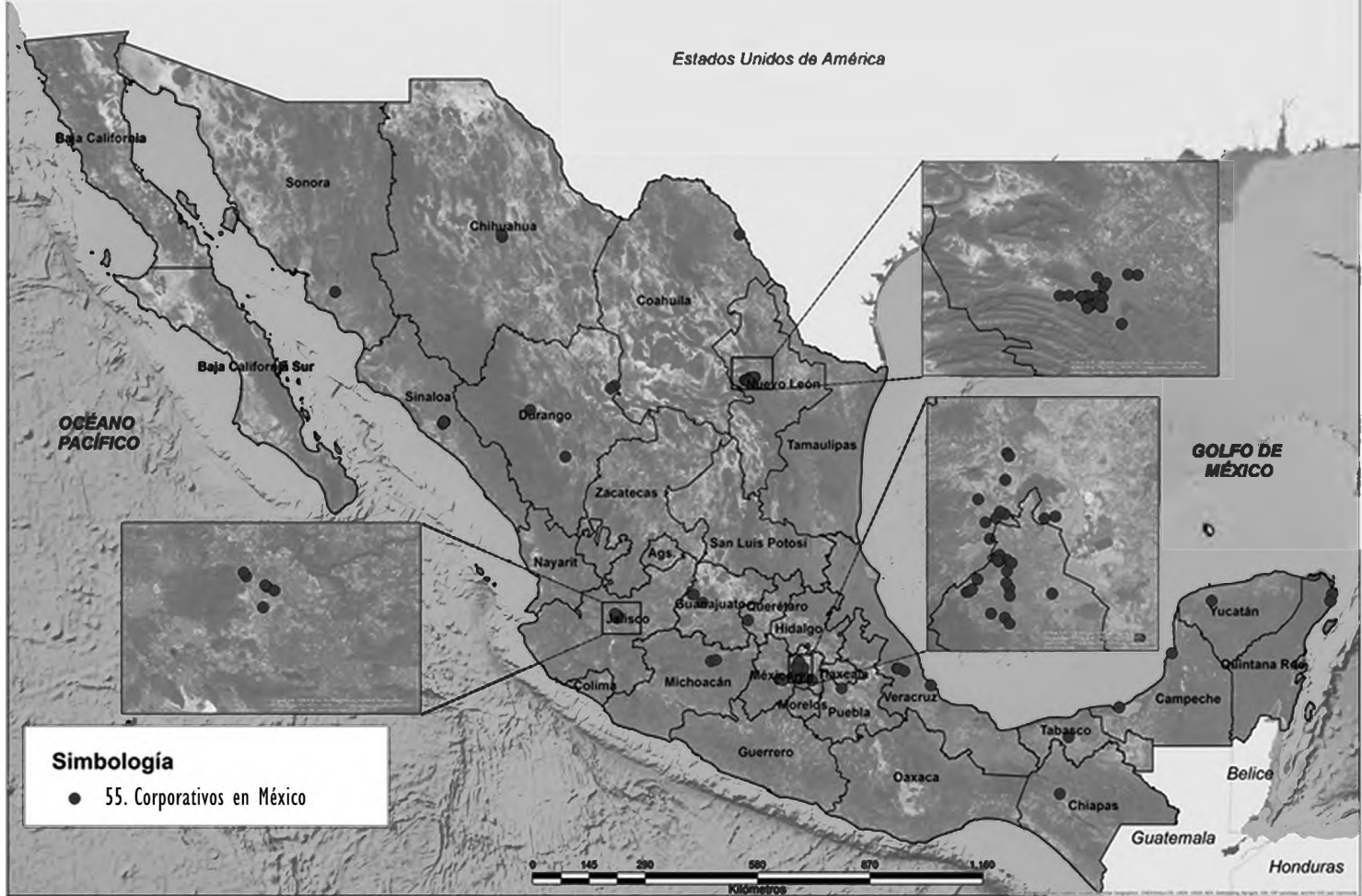
Mapa 1

311. Industria alimentaria, 324. Productos derivados del petróleo, 325. Industria química, 331. Industria metálica básica.
Unidades económicas con 251 y más personas ocupadas

Estados Unidos de América



Mapa 2
55. Corporativos en México. Unidades económicas con 51 y más personas ocupadas



Simbología
 ● 55. Corporativos en México

En lo que se refiere a las grandes empresas, es claro que su ubicación recurrente está en referencia a las grandes ciudades, pero no de manera exclusiva. También se puede apreciar otro tipo de localizaciones. Hay una suerte de corredores industriales, por ejemplo entre la ciudad de México y la ciudad de Guadalajara, que combina sus ubicaciones en las ciudades, pero no de manera necesaria. En tercer lugar, hay localizaciones más bien funcionales, de las cuales los casos más representativos son las salineras de la península baja californiana. Por lo tanto, los beneficios de la alta productividad tienen una distribución diferenciada en el espacio y tienden a concentrarse en las grandes ciudades y corredores industriales.

En el caso de los corporativos, la primera observación es que están básicamente en las grandes ciudades, en cuyo caso la Zona Metropolitana del Valle de México es su principal lugar de asentamiento, muy por encima de cualquier otra concentración urbana. Por otro lado, hay entidades que no tienen ningún tipo de corporativo como son los casos de Guerrero y Oaxaca, los más significativos, pero se puede incluir Tlaxcala, objeto de este estudio.

Finalmente, hay que destacar que las entidades con mayor capacidad de generación de impuestos federales sean las mismas en las que abundan los domicilios fiscales de los corporativos, amén de los mejores empleos y remuneraciones al trabajo.

II.2. Estructura de la economía estatal

El análisis de la estructura económica tiene diferentes ángulos de observación. Todo indica que el ángulo de estudio más conveniente, aunque no el exclusivo, es el de la ciudad como unidad de análisis. No obstante, como se vio en el apartado anterior, existen articulaciones entre diferentes unidades de análisis. Aun cuando las ciudades no tengan enlaces demográficos visibles, las articulaciones se forman a partir de las vías y medios de comunicación, al grado de que en algunos casos forman corredores industriales, comerciales o de servicios a lo largo de extensiones espaciales más grandes; se podría decir que en la actualidad incluso hay enlaces y articulaciones no visibles o virtuales.

En el caso del estado de Tlaxcala, se parte del supuesto usual de que este es el nivel de análisis, pero, como veremos, se tiene que matizar para lograr una mejor comprensión del funcionamiento.

El Cuadro 5 ofrece el registro y participación porcentual de las actividades sectoriales en la actividad económica del territorio.

Cuadro 5
Estructura económica de Tlaxcala

Participación relativa por rango de ocupación								
Sectores	0 a 5	6 a 10	11 a 30	31 a 50	51 a 100	101 a 250	250 y más	TOTAL
11	0.2	0.7	0.2					0.2
21	0.0	0.1	0.1	0.3				0.0
22	0.1	0.3	0.5					0.1
23	0.1	1.3	2.0	2.2	0.7	3.2	3.5	0.2
31 - 33	15.2	16.0	11.0	10.9	17.0	25.9	47.7	15.2
43	2.3	3.3	2.5	2.5	1.5	2.5	5.8	2.4
46	48.4	14.6	9.9	8.4	11.9	6.3	2.3	45.8
48 - 49	0.2	1.1	1.7	4.3	1.5		1.2	0.3
51	0.3	0.7	0.8	2.2	1.9		1.2	0.3
52	0.4	2.8	3.1	3.1	0.7			0.5
53	1.2	1.7	0.7	0.6	0.4			1.2
54	1.2	2.3	0.9	1.2	0.4	0.6		1.3
55								
56	2.3	0.9	0.2	1.6	2.2	3.8	8.1	2.2
61	0.9	14.5	35.3	32.9	26.7	14.6	2.3	2.5
62	2.6	9.1	6.4	6.2	4.8	4.4	10.5	3.0
71	1.3	3.6	1.3	0.6		0.6	2.3	1.4
72	9.1	8.6	3.8	1.9	2.2	1.9		8.9
81	13.2	9.4	7.5	5.9	4.8	6.3		12.9
93	0.8	9.1	11.9	15.2	23.3	29.7	15.1	1.6
TOTAL 100%	67,244	2,698	1,690	322	270	158	86	72,468

Nota: En el anexo es posible consultar las denominaciones de las claves numéricas de los sectores de la economía.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015), DENU, México.

Cuadro 5
Estructura económica de Tlaxcala

Participación relativa por sector de actividad económica								
Sectores	0 a 5	6 a 10	11 a 30	31 a 50	51 a 100	101 a 250	251 y más	TOTAL 100%
11	82.4	14.4	3.2					125
21	68.2	18.2	9.1	4.5				22
22	79.3	9.8	11.0					82
23	44.6	22.9	21.7	4.5	1.3	3.2	1.9	157
31 - 33	92.9	3.9	1.7	0.3	0.4	0.4	0.4	11,021
43	91.2	5.1	2.4	0.5	0.2	0.2	0.3	1,716
46	98.1	1.2	0.5	0.1	0.1	0.0	0.0	33,182
48 - 49	63.2	13.9	13.9	6.7	1.9		0.5	209
51	82.5	7.2	5.2	2.8	2.0		0.4	251
52	63.7	19.4	13.7	2.6	0.5			386
53	92.9	5.5	1.3	0.2	0.1	-	-	860
54	91.0	6.6	1.7	0.4	0.1	0.1		919
55								
56	96.8	1.4	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	1,604
61	34.8	21.4	32.6	5.8	3.9	1.3	0.1	1,826
62	81.5	11.2	5.0	0.9	0.6	0.3	0.4	2,178
71	87.6	9.7	2.2	0.2		0.1	0.2	1,009
72	95.2	3.6	1.0	0.1	0.1	0.0		6,438
81	95.5	2.7	1.4	0.2	0.1	0.1		9,329
93	46.4	21.2	17.4	4.2	5.5	4.1	1.1	1,154
TOTAL	92.8	3.7	2.3	0.4	0.4	0.2	0.1	72,468

Nota: En el anexo es posible consultar las denominaciones de las claves numéricas de los sectores de la economía.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015), DENU, México.

El sector de actividad predominante es el de comercio, en cuyo caso poco más de 98 por ciento son establecimientos entre 0 y 5 personas ocupadas, es decir, de tipo y organización familiar.

La industria manufacturera, que ocupa el segundo lugar en participación relativa, alcanza 15.2 por ciento. Pero si se entra un poco

más en materia, de esa cantidad, casi 52 por ciento está en la industria alimentaria y, de este porcentaje, el 93 por ciento son tortillerías y panaderías.

Es decir, aun en su industria manufacturera, su componente principal son unidades económicas de baja escala con una estructura organizativa y de funcionamiento de tipo familiar.

Hay que recalcar que no existe en la entidad de Tlaxcala el sector 56. *Corporativos*.

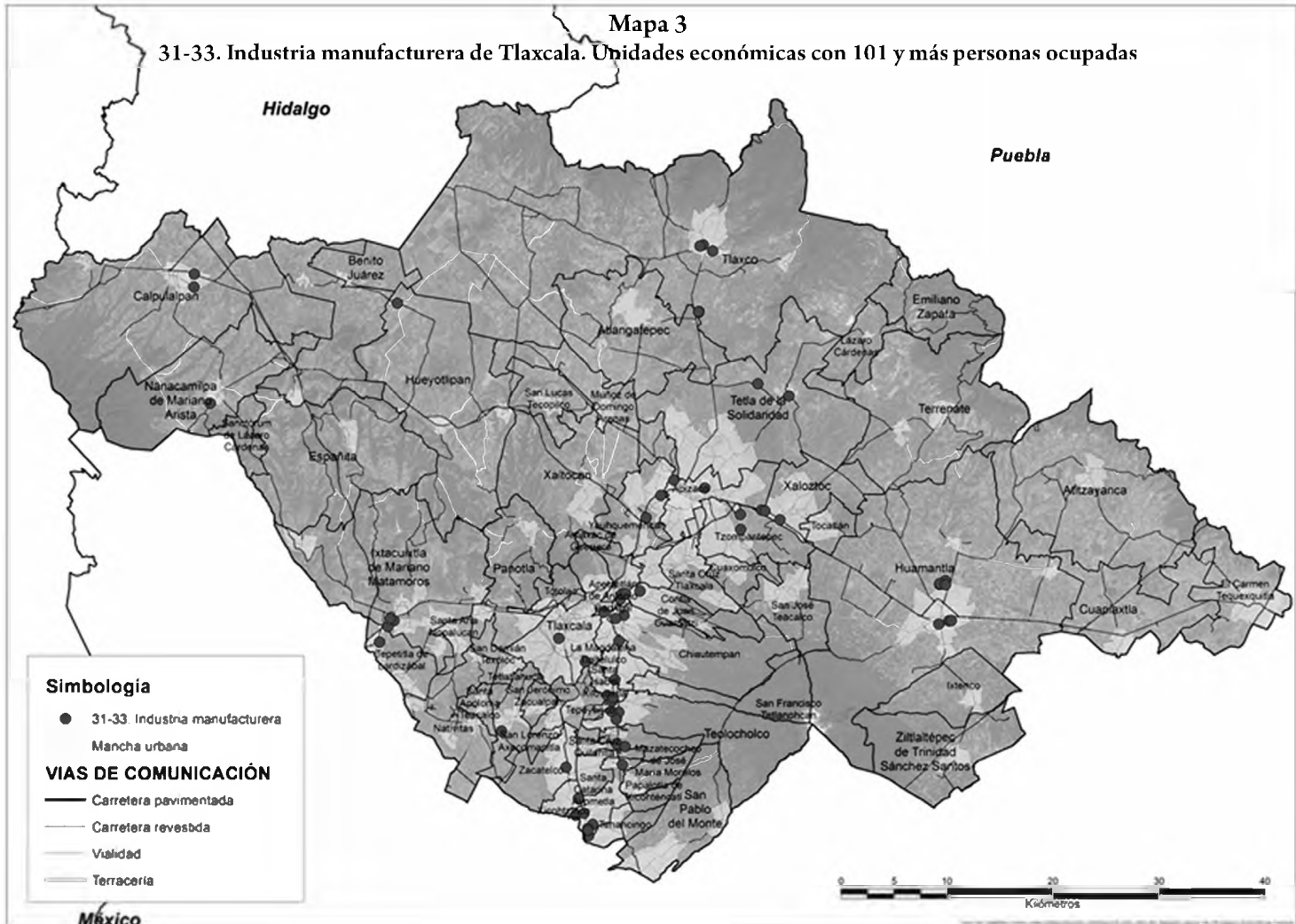
Otro cuya existencia con cierta regularidad está asociado al desempeño de unidades económicas de mayor magnitud, es el 53. *Apoyo a los negocios*, sin embargo, el 93 por ciento es de apoyo secretarial, fotocopiado, cobranza, investigación crediticia y similares, es decir, subrogación de actividades o, probablemente más importante, las unidades económicas existentes, incapaces de correr con costos de esta naturaleza, prefieren recurrir a ellos por fuera, otra forma de subrogación de costos.

Finalmente, del 61 en adelante son básicamente de servicios públicos y, en algunos casos, con alguna presencia de privados. Las observaciones más relevantes son, por un lado, que aunque en el sistema educativo se imponen las economías de escala, los tamaños predominantes denotan poco avance en el logro de escalas óptimas de operación. En tanto que el 62. *Servicios de salud y asistencia social*, que incluso alcanza una participación del 10.5 por ciento en el rango de mayor magnitud, está comúnmente asociado a políticas y recursos públicos.

Salta a la vista el sector 93. *Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales*, cuya relevancia se acentúa conforme se analiza el entorno inmediato. Conforme se ha bajado en la unidad de análisis, este sector de actividades gubernamentales incrementa su peso relativo. Es decir, tiene una participación relativa importante en el rango de unidades económicas de mayor tamaño.

Como se decía, es conveniente matizar el análisis territorial. En el Mapa 3, se cambia de enfoque para buscar un criterio de integración productiva.

Mapa 3
31-33. Industria manufacturera de Tlaxcala. Unidades económicas con 101 y más personas ocupadas



Al abordar la estructura económica territorial, en este caso a nivel estatal, parecería que hay cierto grado de integración. El mapa muestra una distribución en un espacio mayor que alcanza a varias concentraciones urbanas. La articulación económica está más bien en función de las vías de comunicación y alineada hacia un centro urbano de mucha mayor magnitud al que ofrece Tlaxcala, es decir, la ciudad de Puebla, al sur de la entidad. Lo que es más, hay ciudades relativamente alejadas de la capital del estado que albergan algunas unidades económicas de mayor magnitud que parecen alineadas hacia otros centros y articuladas a otras plantas fuera de la entidad, como es el caso de Huamantla, cuya posición carretera parece estar más en correspondencia con Puebla y poco o nada con su ciudad capital. Dicho de manera sencilla, es una articulación hacia fuera de la entidad, en tanto que ésta no parece contar con esa cualidad. Se tendría que revisar cada una de las ciudades para conocer la solidez de su estructura económica. Para tal propósito, se toma como ejemplo el caso de Huamantla, cuya población es semejante a la de la ciudad capital, pero su relativo aislamiento nos conduce directamente a la observación de su estructura económica.

II.3. Estructura de la economía municipal

La ciudad de Huamantla es la cabecera municipal del municipio del mismo nombre. Esta demarcación política tiene, según el censo de población de 2010, casi 85 mil habitantes, en tanto que la cabecera municipal alrededor de 52 mil, es decir, es una población altamente concentrada en poco más de 62 por ciento. Las localidades bajo la tutela de la cabecera son cercanas al centenar, casi todas, salvo dos o tres, con un perfil de comunidades dedicadas a la agricultura.

Por sus características, se encuentra en la actualidad en el rango de entre 15 y 100 mil habitantes, lo cual la sitúa como ciudad pequeña (Álvarez de la Torre, 2010). Esa tipificación puede ser totalmente arbitraria por estar basada simplemente en la cantidad de población. Sin embargo, lo que sí se puede sostener es que hay una

relación entre población y su poder de compra, lo cual redundará en la subsistencia y abundancia de sectores económicos y sus escalas de operación.

Aunque los datos censales están referidos al municipio en su conjunto, la cabecera municipal alberga a casi la totalidad de unidades económicas y son pocas las que están en localidades fuera de su ciudad central.

Cuadro 6
Unidades económicas en el municipio de Huamantla, Tlaxcala, 2009

Participación relativa por rango de ocupación								
Sector	0 a 5	6 a 10	11 a 30	31 a 50	51 a 100	101 a 250	251 y más	Total
11	0.1	0.6						0.1
21	0.1							0.0
22	0.1				5.6			0.1
23	0.2	0.6	5.1	5.0				0.4
31-33	15.4	12.9	5.1	10.0	33.3	50.0	75.0	15.2
43	2.3	4.3	7.1	5.0	5.6			2.5
46	50.9	18.4	13.3	5.0	5.6	25.0		48.2
48-49	0.3	1.8	1.0					0.4
51	0.6	0.6						0.6
52	0.4	5.5	4.1	10.0				0.7
53	1.1	1.8	1.0					1.2
54	1.2	3.1	2.0					1.2
55								
56	2.3	1.8		5.0	5.6			2.2
61	0.8	17.8	31.6	25.0	27.8			2.4
62	2.3	4.3	4.1	20.0		25.0		2.5
71	1.3	1.8						1.3
72	6.6	9.8	4.1					6.6
81	13.2	8.6	10.2	5.0				12.8
93	1.0	6.1	11.2	10.0	16.7		25.0	1.5
Total 100	3,854	163	98	20	18	4	4	4,161

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015), DENUE, México.

Es decir, la cabecera municipal es la principal generadora de la demanda laboral o, dicho de otra manera, de plazas de trabajo del municipio, incluso de sus alrededores porque las localidades vecinas son pequeñas. Con el fin de analizar esta premisa, se elaboró el Cuadro 6.

Cuadro 6
Unidades económicas en el municipio de Huamantla, Tlaxcala, 2009

Participación relativa por sector de actividad económica								
Sector	0 a 5	6 a 10	11 a 30	31 a 50	51 a 100	101 a 250	251 y más	TOTAL 100
11	66.7	33.3						3
21	100.0							2
22	80.0				20.0			5
23	53.3	6.7	33.3	6.7				15
31-33	93.8	3.3	0.8	0.3	1.0	0.3		631
43	84.9	6.6	6.6	0.9	0.9			106
46	97.7	1.5	0.6	0.0	0.0	0.0		2,007
48-49	73.3	20.0	6.7					15
51	95.7	4.3						23
52	51.6	29.0	12.9	6.5				31
53	91.7	6.3	2.1					48
54	86.5	9.6	3.8					52
55								
56	94.6	3.2		1.1	1.1			93
61	30.7	28.7	30.7	5.0	5.0			101
62	84.6	6.7	3.8	3.8		1.0		104
71	94.5	5.5						55
72	92.7	5.9	1.5					273
81	95.3	2.6	1.9	0.2				533
93	57.8	15.6	17.2	3.1	4.7		1.6	64
Total 100	92.6	3.9	2.4	0.5	0.4	0.1	0.1	4,161

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2015), DENU, México.

Salvo por la ausencia notoria de corporativos en Huamantla, hay presencia de casi todos los sectores de la actividad económica. No obstante, la caracterización que se antoja de su estructura económica es la de pequeñas economías de escala con una operación de tipo familiar.

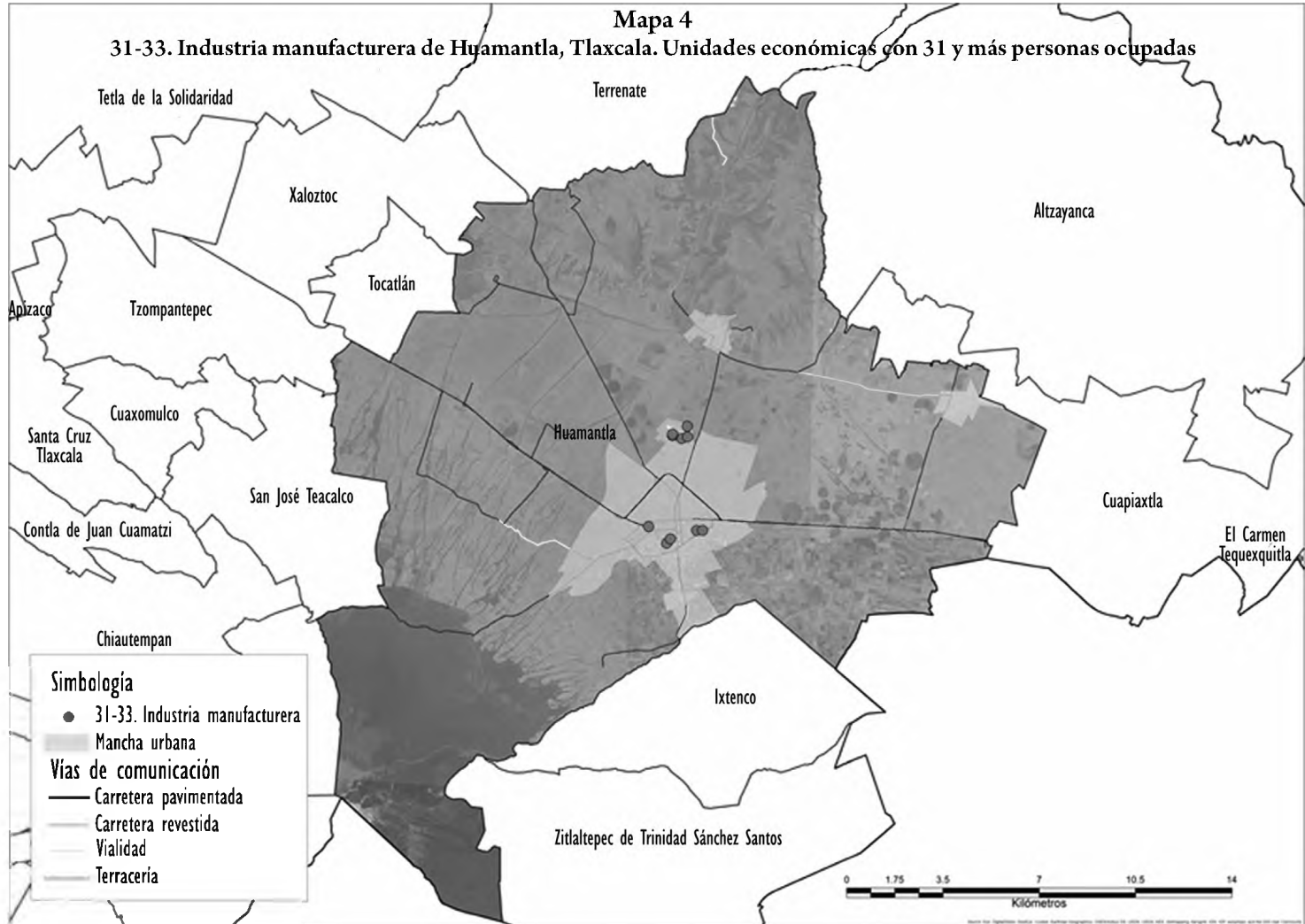
Pocos son los sectores con unidades económicas que rebasan las 50 personas ocupadas.

Los sectores con unidades económicas que alcanzan magnitudes superiores a las cinco decenas son básicamente ocho, cuatro de los cuales están relacionados o son actividades bajo la tutela del sector público: el 22. Energía eléctrica, el 61. Educación, el 62. Salud y el 93. Gobierno. En todos estos casos impera la necesidad de operar con escalas específicamente de gran magnitud subsidiarias, en algunos casos —como electricidad y salud— de instituciones federales.

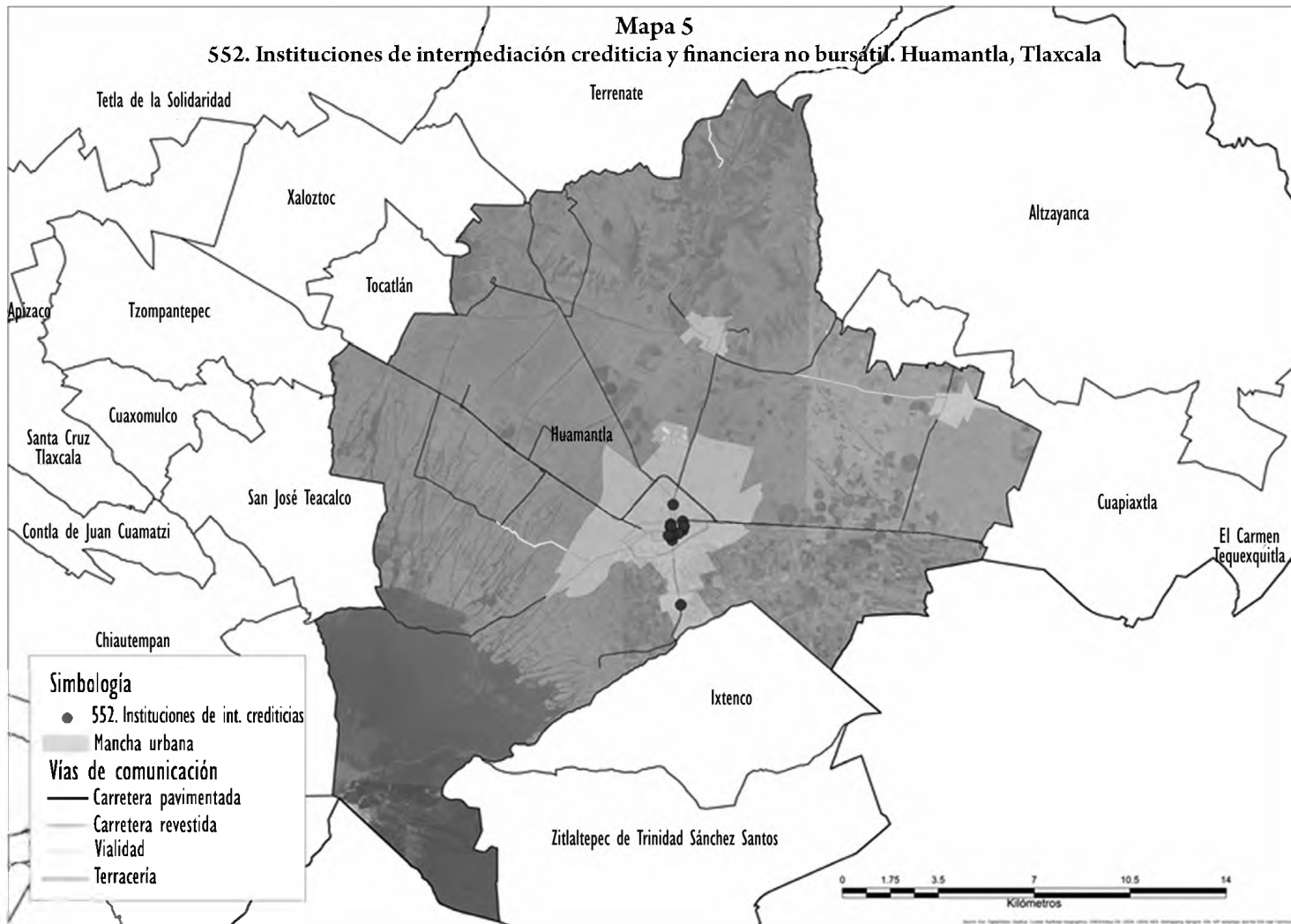
De los otros, destaca en primer lugar el comercio, con 50 por ciento de participación. En este porcentaje están contemplados tanto el comercio de menudeo como el de mayoreo. Su característica principal es la operación a escala micro, aun cuando se trate, en algunos casos, de mayoreo.

El segundo lugar lo ocupa la industria manufacturera con 15.2 de participación, y con 75 por ciento si se consideran las de mayor tamaño. En este caso, cabe señalar que más de 90 por ciento de estos establecimientos son micro, pero lo que mejor muestra su situación es que casi el 92 por ciento de éstos son tortillerías y panaderías.

Un dato revelador de un factor que contribuye de manera notoria a la estructuración de la economía local es que el sector 93. *Actividades legislativas, gubernamentales*, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales, representa 25 por ciento de las unidades económicas de mayor magnitud. Hay que precisar que tanto por la derrama de sueldos y salarios que genera así como por los gastos de operación en conjunto, ocupa el lugar central de la actividad económica de la ciudad. Para mostrar el sostén de esta afirmación se ofrecen los Mapas 4 y 5.



Mapa 5
552. Instituciones de intermediación crediticia y financiera no bursátil. Huamantla, Tlaxcala



Nótese que las actividades manufactureras de mayor magnitud no se encuentran en el centro, sino a las orillas. Eso se puede deber a la normatividad o prudencia de los productores. Pero también a que no se han convertido en lugares de atracción poblacional, aunque están dentro de la mancha urbana. Pero lo que sí es notorio, es que las actividades económico-financieras están en función del centro, incluso se puede abonar al argumento de que la densidad de estas actividades es del centro hacia afuera en sentido decreciente hasta abarcar alrededor de tres cuadras hacia la periferia. Aún más, mientras mayor sea la cercanía al recinto del gobierno municipal, encontramos que mayor es la densidad de estas actividades económico-financieras. En este caso, las escalas de operación óptimas rondan los diez empleados, que es el caso de las oficinas administrativas centrales, en tanto que con la distancia quedan los cajeros automáticos como principal lugar de atención a clientes.

Sólo falta añadir un dato para ligarlo a la tributación. Tomando en cuenta que la zona salarial es la C de los salarios mínimos, el dato puesto en esos términos equivale a un promedio de 2.27 salarios mínimos. Las unidades económicas de tamaño micro, es decir, más de 90 por ciento, tampoco tienen escalas de operación para atender los requisitos impositivos y, menos aún, los compromisos de seguridad laboral. Pero en el caso de las oficinas administrativas gubernamentales, éstas se convierten en el principal mecanismo dinámico y de derrama de recursos económico-financieros hacia su entorno. Son, en primer lugar, las remuneraciones de sueldos y salarios la principal derrama, a la cual se suman los recursos aplicados por medio de los programas y gasto corriente del gobierno local.

Por ello, la constatación más cruda de esta afirmación es que las actividades de comercio (incluido en éstas el mercado), de servicios y financieras están en la cercanía de las oficinas de gobierno, y cuando éste crece y sitúa algunas de sus partes en otros lugares de la ciudad, surgen en torno a éstos nuevos puntos comerciales. Sólo cuando otras actividades alcanzan escalas mayores —es el caso de las escuelas—, es que se va modificando esta primera configuración urbana.

Conclusiones

El diseño de la política presupuestal tiene dos intenciones. La manifiesta es que el diseño presupuestal es el sostén de una política económica con un fuerte contenido social mandado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su composición, con una fuerte carga en educación y salud, corrobora esa intención.

La segunda intención es que el diseño presupuestal resuelve un problema cuyo origen se remonta al virreinato, y es la necesidad plural de las formas de gobierno desde entonces y que fueron pasando a las diferentes etapas hasta llegar al presente. Es decir, hay formas de gobierno o instituciones locales informales, vivas, presentes pero no reconocidas, o simplemente de las que no se ha podido resolver su relación.

En esta línea de razonamiento, el presupuesto permite mantener el control regional vía los recursos que les hace llegar y retira si no cumplen con los lineamientos federales. Aun cuando, de hecho, en los últimos años se ha vivido el relajamiento de esos mecanismos de control y la insubordinación de poderes regionales fácticos.

Pero la situación actual condiciona la autonomía económica y, por tanto, presupuestal de las entidades estatales y municipales. Hay pocos estados de la República en los que se procure caminar hacia o se cuente con capacidad para llegar, en el corto o mediano plazo, al autofinanciamiento. Con excepción del DF, cuya personalidad jurídica sigue en un estado de indefensión. Pero este no es el caso de Tlaxcala, como tampoco lo es de gran parte de los estados de la República Mexicana.

Cabría hacer entonces una pregunta: ¿es posible transitar en el corto plazo a una mayor autonomía presupuestal de las entidades de gobierno, como lo refiere la Constitución sobre el municipio libre? La respuesta es contundente: ¡No!

En el trabajo presentado se pudo constatar que la distribución de los recursos productivos y, por tanto, también tributarios no tiene ningún indicio de homogeneidad. Se podría caer en la tentación

de los urbanistas de pensar que la ubicación de las empresas más eficientes busca a las grandes concentraciones de población. Más bien, se convierte en un círculo vicioso esa relación y su explicación es histórica. El hecho es que las grandes unidades económicas y los corporativos están establecidos en lugares estratégicos para abastecer los mercados, en algunos casos el interno y en otros el externo.

En lo que se refiere a las estructuras de mercado, los grandes corporativos, muchos de ellos transnacionales, son formadores de precios; en tanto, las unidades económicas locales son tomadoras de precios. Pero hay que agregar un detalle: los precios que forman los corporativos son oligopólicos, lo que ya de por sí conduce a la concentración social del ingreso; en tanto que su ubicación redundante en una concentración espacial de los recursos productivos y el ingreso.

El caso es que la concentración tanto de población con poder de compra como de recursos productivos redundante en su concentración espacial y, por tanto, de los recursos fiscales del gobierno federal.

El problema de fondo, tanto para la gobernanza y sus medios de financiamiento, es que no hay mecanismos para que los ciudadanos finquen su percepción de gobierno en el balance entre contribuir a la administración pública y recibir recursos sociales para el desarrollo de sus medios de vida. El curso lógico desafortunado consiste en que los recursos públicos que se reciben o a los que se tiene acceso se logran mediante la adhesión familiar, facciosa o partidaria a puestos de la administración o a recursos económico-financieros que vienen desde el gobierno federal.

En síntesis, el camino que se tendría que remontar es hacia sociedades-ciudades que finquen su bienestar en sus propias capacidades económico-administrativas, y sólo marginalmente contar con el apoyo de los recursos fiscales federales. Sí, así es, otro modelo de desarrollo nacional.

Anexos

Sectores de la actividad económica	
Código	Denominación
11	Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza
21	Minería
22	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final
23	Construcción
31-33	Industrias manufactureras
43	Comercio al por mayor
46	Comercio al por menor
48-49	Transportes, correos y almacenamiento
51	Información en medios masivos
52	Servicios financieros y de seguros
53	Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles
54	Servicios profesionales, científicos y técnicos
55	Corporativos
56	Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación
61	Servicios educativos
62	Servicios de salud y de asistencia social
71	Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos
72	Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas
81	Otros servicios excepto actividades gubernamentales
93	Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales

Subsectores de la actividad manufacturera	
Código	Denominación
311	Industria alimentaria
312	Industria de las bebidas y del tabaco
313	Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles
314	Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir
315	Fabricación de prendas de vestir
316	Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos
321	Industria de la madera
322	Industria del papel
323	Impresión e industrias conexas
324	Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón
325	Industria química
326	Industria del plástico y del hule
327	Fabricación de productos a base de minerales no metálicos
331	Industrias metálicas básicas
332	Fabricación de productos metálicos
333	Fabricación de maquinaria y equipo
334	Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos
335	Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica
336	Fabricación de equipo de transporte
337	Fabricación de muebles, colchones y persianas
339	Otras industrias manufactureras

Bibliografía

- ÁLVAREZ DE LA TORRE, Guillermo (2011), "Estructura y temporalidad urbana de las ciudades intermedias en México". *Frontera Norte*, vol. 23 núm. 46, julio-diciembre, pp. 91-123.
- AYALA Espino, José (1999), *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía-UNAM, México.
- BUENO Campos, Eduardo y Patricio Morcillo Ortega (1994), *Fundamentos de economía y organización industrial*, Mc Graw Hill, España.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2014), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, México.
- CONTRERAS Montiel, Enrique (2015), "Ciudad, economía y empresas: pilares de la pobreza", en Juan Manuel Corona (coordinador), *Desarrollo sustentable. Enfoque, políticas, gestión y desafíos*, UAM-X, México.
- FUJITA, Krugman y Venables (2000), *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*, Ariel-Economía, España.
- GEV (2013), *Guía de fiscalización superior municipal*, Orfis, México.
- GOBIERNO FEDERAL (2014), *Segundo Informe de Gobierno*, México
- _____ (2015a), *Ley de Ingresos*, México.
- _____ (2015b), *Presupuesto de Egresos*, México.
- GUTIÉRREZ Lara, Abelardo Aníbal (2013), *Finanzas públicas en México. Retos y características de una reforma*, Facultad de Economía-UNAM, México.
- INEGI (2009), *Censo económico*, México.
- _____ (2010), *Censo de población y vivienda*, México.
- _____ (2015a), *DENUE*, México.
- _____ (2015b), *Recaudación bruta de impuestos federales por entidad federativa 1995-2006*, México.
- KRUGMAN, Paul R. (1997), *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Antoni Bosch, Editor, España.
- MARTÍNEZ Baracs, Andrea (2008), *Un gobierno de indios: Tlaxcala, 1519-1750*, FCE, México.

- MUSGRAVE, Richard A. y Peggy B. (1992), *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, Mc Graw Hill, México.
- ORFIS (2013), *Guía de Fiscalización Superior Municipal*, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, México.
- PORTER, Michael E. (1986), *Estrategia competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*, CECSA, México.
- _____ (2000), *Ventaja competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior*, CECSA, México.
- PORTILLO Valdés, José M. (2015), *Fuero indio. Tlaxcala y la identidad territorial entre la monarquía y la república nacional 1787-1824*, Colmex-IIJMLM y CNCT, México.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2014), *Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno*, México.
- ROS Bosch, Jaime (2015), *Grandes Problemas ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?*, Colmex-UNAM, México.
- SMITH, Adam (1776/2008), *La Riqueza de las naciones*, FCE, México.
- _____ (1790/1997), *Teoría de los sentimientos morales*, Alianza Editorial, España.
- TELLO, Carlos (2014), *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*. Facultad de Economía-UNAM, México.
- _____ (2015), *México: las finanzas públicas en los años neoliberales*, Colmex-UAM, México.
- TERÁN Fuentes, María y Edgar Hurtado Hernández (coord.) (2016), *Oscilaciones del federalismo mexicano. De la confederación a la república liberal*, Taberna Libraria Editores, México.
- TLAXCALA, Gobierno del Estado (2015a), *Ley de Ingresos 2015*, México.
- _____ (2015b), *Presupuesto de Egresos 2015*, México.
- TLAXCALA, Ayuntamiento de Huamantla (2014), *Ley de Ingresos*, México.
- _____ (2014), *Ley de Ingresos*, México.
- _____ (2015), *Presupuesto de Egresos*, México.
- WEBER, Max (1922/2005), *Economía y sociedad*, FCE, México

Sociedad, desarrollo y políticas públicas II,
editado por Bonilla Artigas Editores
y la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco
se terminó de imprimir en enero de 2018
en los talleres de Impresora y encuadernadora “El Tintero”
Boris Godunov No. 529, Col. La Nopalera, C. P. 13220,
Tláhuac, Ciudad de México.

En su composición se utilizó el tipo Arno Pro.
Para los interiores se utilizó papel creambook
y para la portada papel couché de 300 gramos.

La edición consta de 700 ejemplares.

En las últimas décadas el tema del desarrollo social ha vuelto a la agenda de la investigación y las políticas públicas, despertando un intenso debate teórico y empírico en torno a su significado y al alcance de las políticas y mecanismos con los que se le busca impulsar. La concepción de desarrollo social se apoya en una mayor comprensión no sólo de la diversidad y complejidad de las necesidades de los seres humanos y de las sociedades que éstos construyen, sino también de la intrincada red de interacciones que mantienen con el entorno ambiental, y en una visión de futuro que refleja la evolución del psiquismo humano y el tipo de personas y sociedades que deseamos construir.

“Las políticas” son el instrumento más ampliamente utilizado, institucionalizado en la mayoría de las sociedades actuales, por medio de las cuales, los seres humanos buscan mantener, cambiar o transformar las sociedades en que viven. El Estado debería detonar, promover, planear y conducir el proceso de desarrollo haciendo un uso extensivo de las políticas públicas. Sin embargo, salvo algunas excepciones, estos modelos no cuestionan el postulado fundamental de ortodoxia económica, esto es, no ponen en duda la doctrina del mecanismo del mercado como la mejor manera de asignar eficientemente los recursos disponibles.

Sociedad, desarrollo y políticas públicas es un libro colectivo, organizado en dos volúmenes, que aborda desde diversos enfoques y metodologías diferentes dimensiones del desarrollo social y las políticas públicas asociadas.



Publicaciones

