

# Desafíos para la economía mexicana en el 20-30



**César Armando Salazar**  
Coordinador





**DESAFÍOS PARA LA  
ECONOMÍA MEXICANA  
EN EL 20-30**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers  
*Rector*

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria  
*Secretario Administrativo*

Dra. Guadalupe Valencia García  
*Coordinadora de Humanidades*



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Armando Sánchez Vargas  
*Director*

Dra. Isalia Nava Bolaños  
*Secretaria Académica*

Ing. Patricia Llanas Oliva  
*Secretaria Técnica*

Mtra. Graciela Reynoso Rivas  
*Jefa del Departamento de Ediciones*

# DESAFÍOS PARA LA ECONOMÍA MEXICANA EN EL 20-30

CÉSAR ARMANDO SALAZAR  
coordinador

---



Primera edición digital en pdf, mayo 2022

D. R. © Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Coyoacán,  
04510, Ciudad de México.  
Instituto de Investigaciones Económicas  
Circuito Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
04510, Ciudad de México.

[www.iiec.unam.mx](http://www.iiec.unam.mx)

ISBN: 978-607-30-6077-6

DOI: 10.22201/iiec.9786073060776e.2022

Edición y producción: Fides Ediciones  
Coordinación editorial del IIEc: Graciela Reynoso Rivas

[fides.ediciones@gmail.com](mailto:fides.ediciones@gmail.com)  
[www.fidesediciones.com.mx](http://www.fidesediciones.com.mx)

Prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos de esta obra por cualquier medio o procedimiento, sin autorización escrita o expresa de la UNAM.

Hecho en México.

# ÍNDICE

Introducción	9
<b>Capítulo 1.</b> Reindustrialización en México: ¿para qué y cómo? <i>Moritz Cruz y Mariana Velázquez</i>	19
<b>Capítulo 2.</b> Retos y perspectivas del desarrollo agroalimentario: el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) y la Agenda 2030 <i>Jessica Mariela Tolentino Martínez y Juan Luis Hernández Pérez</i>	43
<b>Capítulo 3.</b> El mercado laboral mexicano y sus desafíos para el decenio 2020-2030 <i>César Armando Salazar</i>	79
<b>Capítulo 4.</b> Los desafíos de la seguridad social mexicana para la década 2020-2030 <i>Berenice P. Ramírez López</i>	109
<b>Capítulo 5.</b> Política en salud. Retos para la siguiente década <i>Abraham Granados Martínez</i>	143
<b>Capítulo 6.</b> Finanzas públicas en México: estructura y retos para el periodo 2020-2030 <i>Mildred Espíndola y César Armando Salazar</i>	163
<b>Capítulo 7.</b> Surgimiento y ocaso del control selectivo del crédito en México: del enfoque desarrollista al financierismo <i>Violeta Rodríguez del Villar</i>	197
<b>Capítulo 8.</b> Bancos públicos burlando el desarrollo: el caso de la Financiera Nacional de Desarrollo (FND) en México <i>Germán Vargas y Monika Meireles</i>	265





## INTRODUCCIÓN

**E**l mundo transita por una etapa de contracción económica profunda, no observada en décadas y provocada por la irrupción del virus covid-19. Se estima que la actividad económica mundial se contrajo a tasa de -3.3 % en 2020; la zona del euro y América Latina han sido las regiones más afectadas, ya que la contracción se valora a tasa de -6.6 % y -7.0 %, respectivamente. El escenario es más complejo porque no es previsible una rápida recuperación económica: mientras que en la zona euro se espera un crecimiento económico de 4.4 % para el próximo año, en América Latina se calcula que sea de 4.6 % [IMF, 2021]. Es decir, en ambas regiones, se prevé que el crecimiento para 2021 no sea suficiente para compensar la caída del año previo.

La magnitud de esta crisis deriva de una causa coyuntural y exógena, como lo es la aparición de un nuevo virus, altamente contagioso y perjudicial, para el cual no existe, aún, tratamiento médico efectivo y, aunque ha existido un desarrollo de la vacuna en un tiempo extraordinario, el ritmo de la vacunación no es el adecuado, sobre todo para los países de medios y bajos ingresos. Por ello, todavía la medida más eficaz para su contención en las segundas y terceras olas de contagios que se han registrado en los países es el distanciamiento social, el confinamiento, medida que debe prevalecer para salvaguardar la salud de las personas, pero que tiene un alto costo porque provoca un freno en las actividades económicas diarias.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó que 93% de los trabajadores reside en países donde se ha llevado a cabo algún

tipo de medidas de cierre en los centros laborales. De acuerdo con la International Labour Office (ILO), durante el primer trimestre de 2020, se perdió 5.4 % de las horas de trabajo a escala mundial, respecto al trimestre previo; en tanto que, en el segundo trimestre, la pérdida estimada alcanzó 14 %. Lo anterior es equiparable a la pérdida de 155 y 400 millones de empleos, a tiempo completo, en cada trimestre, respectivamente [ILO, 2020].

En este contexto, la pobreza y la desigualdad se exacerbaban. El Banco Mundial calcula que, por los efectos de la crisis económica de la covid-19, el número de personas pobres en el mundo –es decir, con ingresos menores a 1.9 dólares por día– se incrementará en 71 millones –bajo su escenario base, el cual supone no más rebrotes y un reinicio del crecimiento en el siguiente año–. En su escenario pesimista, que incluye rebrotes, nuevos confinamientos –como ocurrió en algunas ciudades europeas y ocurre en América del Sur– y la continuación de los efectos económicos adversos durante buena parte del siguiente año, la cifra de pobres provocados por la crisis actual podría llegar a 100 millones de personas [World Bank, 2020].

En nuestro país, la situación no es distinta a la del resto en el mundo, agravada por la falta de políticas contracíclicas. México experimentó una contracción económica no observada desde la década de 1930, que llevó a un decrecimiento del PIB en 2020 a tasa de -8.3 % [INEGI, 2021]. Si bien la caída que se pronosticaba en el segundo semestre de ese año se situaba en alrededor de 10 % [IMF, 2020; Cepal, 2020; Banco de México, 2020] –y la cifra resultó menor–, existe evidencia de que los países con un fuerte programa de estímulos lograron revertir la que se avizoraba como una caída muy pronunciada, por ejemplo, Brasil [véase IMF, 2020 y 2021].

La peor parte de la caída del producto son los significativos incrementos en la pobreza y la desigualdad. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) estima que la pobreza extrema se incrementó en 6.3 puntos porcentuales, al pasar de 11.1 %, en 2019, a 17.4 %, en 2020, de la población total; en tanto que la población en pobreza pasó de 41.9 % a 49.5 %, en los mismos años [Cepal, 2020].

Si bien, en México, la profundidad de la crisis económica actual es explicada por la crisis sanitaria, también es cierto que esta encontró una estructura económica débil, propicia para maximizar los efectos negativos; la estrategia económica llevada a cabo en las últimas décadas –es decir, la forma en que se aplican y los objetivos que persiguen las políticas macroeconómicas: monetaria, cambiaria y fiscal, así como la política social– ha provocado un crecimiento inequitativo y una alta vulnerabilidad de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Nuestro país y el mundo se enfrentan a un doble desafío. Por una parte, reimpulsar la actividad económica, recuperar los empleos perdidos y propiciar la generación de ingresos, esto es, superar la actual recesión. La condición fundamental para que lo anterior ocurra es tener un proceso de vacunación masivo lo más rápido posible o un tratamiento efectivo porque, por encima de todo, debe privilegiarse la salud de las personas; sin embargo, debemos afrontar esta “nueva normalidad”, y no será posible sin una decidida participación del Estado.

Deben tomarse medidas emergentes de apoyo para todos aquellos que han perdido su fuente de ingresos o que la han visto seriamente comprometida. La participación estatal, mediante su política fiscal y financiera, es fundamental para asegurar que la economía no permanezca por mucho tiempo por debajo de los niveles de ingreso que observaron durante 2018. En la economía mexicana, en la cual –como se ha indicado– no existen mecanismos públicos contracíclicos efectivos, se deben establecer políticas públicas de apoyo urgente, sorteando, de alguna forma, el reducido margen de maniobra fiscal. Las consecuencias de no hacerlo serán condenar a la población más vulnerable a permanecer bajo condiciones de pobreza en un horizonte temporal más largo.

El segundo desafío es más grande porque implica que, a la par de buscar reactivar el crecimiento económico, se propongan políticas públicas para cambiar las condiciones que propiciaron el lento crecimiento y una mayor desigualdad del ingreso en la economía, lo que deja un porcentaje muy importante de la población en condiciones de vulnerabilidad.

Por supuesto, no se trata de una característica solo de la economía mexicana; Milanovic (2019) plantea que actualmente la mayoría de los países atraviesan por una fase del capitalismo “liberal” –como él lo denomina–, en el cual existe un incremento significativo de la desigualdad, reducción de la movilidad intergeneracional de la riqueza, un proceso de concentración del ingreso muy importante, que, a su vez, lleva a una mayor influencia de las élites económicas sobre las políticas económicas.

Por su parte, Stiglitz (2020) indica que las políticas económicas de subsidio a la oferta, aplicadas en los Estados Unidos en los recientes años y durante la década de 1980, han acentuado la pobreza y la desigualdad en aquel país, por lo que es necesario construir una alternativa para encontrar el desarrollo en los siguientes años. En suma, diversas voces críticas se pretenden hacer escuchar, con el propósito de buscar alternativas de política económica viables para lograr un crecimiento inclusivo que revierta la enorme desigualdad.

En la economía mexicana, la vulnerabilidad en el contexto de la actual recesión tiene distintos matices. La falta de políticas públicas propias de un estado de bienestar provocó que un gran porcentaje de la población urbana no pudiera confinarse para evitar una mayor propagación del virus, ya que debían mantener su actividad económica para generar ingresos, los cuales, no obstante, para la gran mayoría de actividades no esenciales, se vieron reducidos drásticamente; es decir, no se confinaron y de cualquier forma vieron precarizados sus ingresos.

La falta de acceso a servicios de salud de calidad es otra cara de la vulnerabilidad; si bien es cierto que el gobierno actual logró una conversión rápida de los servicios de salud para atender los problemas derivados de la covid-19, ante el enorme rezago en el sector durante décadas, es también cierto que, al inicio de la pandemia, solo un porcentaje reducido de la población tenía un acceso efectivo a servicios de salud de calidad, lo cual se ha reflejado en la gran mortalidad por covid-19. Al 24 de mayo de 2021, nuestro país se ubica, en números absolutos, como el cuarto con mayor número de fallecidos, al registrar 221 695 personas, solo superado por Estados Unidos, Brasil e India [Johns Hopkins University, 2021a], además de la mayor tasa de mortalidad observada respecto a casos confirmados (9.2 %), muy por encima de Perú, que registra el segundo lugar con 3.5 %; en tanto que, en muertes por cada 100 mil habitantes, nos ubicamos en sexto lugar en el ranking mundial, con 173.74 personas, por debajo de Brasil (212.78), Perú (209.33), Italia (207.68), Polonia (192.06) y Estados Unidos (179.71) [Johns Hopkins University, 2021b].

En suma, en los próximos años, los desafíos para la economía no solo consisten en recuperar lo más pronto posible los niveles de producción de 2018, sino en articular una serie de políticas públicas que hagan posible una mayor actividad económica junto con una redistribución del ingreso a favor de los trabajadores, acompañada, por supuesto, de mejores servicios públicos y una mayor cobertura de la seguridad social.

El insuficiente crecimiento económico, la desigual distribución del ingreso y los altos niveles de pobreza en México son consecuencia de las pobres o nulas políticas de fomento productivo; la insuficiente generación de empleo digno; la debilidad de las instituciones de seguridad social –resultado, debe indicarse, de un escaso gasto público, condicionado por la elevada dependencia de los ingresos fiscales a los recursos provenientes de hidrocarburos y la baja recaudación tributaria–; etcétera.

Por todo lo anterior, este libro es un ejercicio académico desde las investigaciones que se realizan en el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc)

de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con el propósito de discutir y proponer políticas económicas para enfrentar los desafíos de la economía mexicana, de cara a revertir las bajas tasas de crecimiento económico y la desigual distribución del ingreso en la siguiente década.

El libro cuenta con ocho capítulos elaborados por investigadores del IIEc, y en cada uno de ellos se expone un diagnóstico en el cual se detalla el desafío que se enfrenta, así como diversas alternativas de solución.

En el capítulo 1, “Reindustrialización en México: ¿para qué y cómo?”, Moritz Cruz y Mariana Velázquez indican que la economía mexicana ha padecido de un proceso de desindustrialización prematura desde la década de 1990 y que la relevancia de este hecho radica en que su motor de crecimiento, el sector manufacturero, se ha reducido mucho antes de que el sector servicios pueda complementarlo como motor de crecimiento y como empleador con salarios elevados. El resultado ha sido insuficiente crecimiento económico y alto desempleo. Ante lo anterior, la propuesta de política para incentivar un crecimiento incluyente es la reindustrialización. En este contexto, no obstante, la cuestión que emerge es qué tipo de estrategia o política industrial puede desarrollarse para tal efecto, por lo que elaboran una propuesta de política industrial, identificando qué industrias dentro del sector manufacturero mantienen fuertes encadenamientos productivos, lo anterior, con base en técnicas de insumo-producto.

En el capítulo 2, “Retos y perspectivas del desarrollo agroalimentario: el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) y la Agenda 2030”, Jessica Tolentino y Juan Luis Hernández evidencian el poco avance con el que cuenta nuestro país en cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente, enfatizan el objetivo 2 (hambre cero), indicando que en el último lustro la población mexicana en situación de hambruna se ha acrecentado hasta alcanzar los 9 millones de personas. Indican que, si bien existe al menos la voluntad política en el actual gobierno, alineando el Plan Nacional de Desarrollo (PND), a los ODS y la Agenda 2020-2030, para lograr un desarrollo agroalimentario y resolver los retos más importantes del objetivo hambre cero, el desafío aún es mayúsculo. Resaltan que, ante la actual crisis económica provocada por la covid-19, el panorama no es alentador para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 y, lo que es peor, se deteriorarán más aún las tendencias alimentarias, patrones y hábitos de consumo, que, ante las condiciones de la vida diaria, llevaron a la dieta de los mexicanos a la aceptación e incorporación de comida rápida y chatarra en los menús cotidianos de nuestras familias. Indican, entre las posibles soluciones, reducir al mínimo la intermediación de la venta de los productos por

medio de Circuitos Cortos de Comercialización (CCC), con lo que se aprovecharían los productos locales, frescos y nutritivos que elaboran pequeños productores. Asimismo, la utilización de los Sistemas Productivos Locales (SPL) es otra alternativa para dinamizar económicamente estos espacios; asegurar los ingresos de los productores; disminuir los costos de transacción, y asegurar suministros de alimentos con identidad territorial.

En el capítulo 3, “El mercado laboral mexicano y sus desafíos para el decenio 2020-2030”, César A. Salazar tiene el propósito de analizar los distintos segmentos y sectores que componen el mercado laboral, así como la estructura productiva en la economía mexicana. El mercado laboral mexicano se segmenta en dos: los trabajadores formales y los informales. La evidencia empírica muestra que, en una fase de contracción económica, como la recesión actual, si bien el mercado formal pierde empleo, la precarización del trabajo resultante –sobre todo en el sector informal– es la peor de las consecuencias, ya que no se revierte cuando se reactiva el crecimiento económico, y, por el contrario, se exagera, provocando una constante en los niveles de pobreza y desigualdad en el país. Lo anterior es resultado de la débil protección institucional al trabajo y de políticas públicas no acordes con la realidad de nuestro mercado laboral. La división entre trabajadores formales e informales es resultado de factores institucionales –una baja protección al factor trabajo– más que de mecanismos de mercado; asimismo, es resultado de un insuficiente crecimiento económico, incapaz de generar empleos de calidad. Por lo tanto, hablar de políticas de combate al trabajo informal es incorrecto; al contrario, deberán formularse políticas públicas de protección al trabajo informal para garantizar los mismos derechos a todos los trabajadores, por supuesto, bajo un esquema en donde todos tienen las mismas obligaciones.

En el capítulo 4, “Los desafíos de la seguridad social mexicana para la década 2020-2030”, Berenice P. Ramírez explica el proceso histórico de la seguridad social en el mundo y en nuestro país, arribando a los desafíos actuales de nuestro sistema de pensiones; indica que la cobertura es sumamente baja al estar asociada al empleo formal –solamente de 30 %– y que, además, ante las condiciones actuales que llevan a las personas a tener una gran movilidad entre sectores formales e informales, el porcentaje de personas con derecho a una pensión tenderá a caer. Ante la baja cobertura de la seguridad social, sobre todo de jóvenes y adultos jóvenes, el gasto de bolsillo de las familias para atender situaciones de salud es muy relevante, prácticamente el mismo monto de inversión pública en el sector salud. Posteriormente, analiza la política social del actual gobierno y su énfasis sobre

los apoyos a la base de la pirámide y la propuesta de reforma al sistema de pensiones. Finalmente, reflexiona sobre el espacio fiscal requerido para llevar a cabo la política social que el país necesita.

En el capítulo 5, “Política en salud. Retos para la siguiente década”, Abraham Granados parte de la premisa de que el sistema de salud en México es profundamente inequitativo. A pesar de acciones como el Seguro Popular de Salud, destinado a personas sin seguridad social, la inequidad se ha incrementado como resultado de políticas limitadas y poco efectivas en favor de la población. En 2020, el Seguro Popular fue sustituido por el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), institución que, indica, aunque es prematuro evaluarla, difícilmente representará un avance sustancial para lograr la equidad en salud en México. El reto en la próxima década será destinar más recursos financieros y materiales a este sector; asegurar el cumplimiento de los derechos con estrategias de mediano y largo plazo, donde se privilegien las acciones integrales en salud, con énfasis en la prevención. Para ello, en los próximos años, sugiere acciones desde la intersectorialidad en salud y cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en salud y bienestar.

En el capítulo 6, “Finanzas públicas en México: estructura y retos para el periodo 2020-2030”, Mildred Espíndola y César Salazar analizan la estructura fiscal de nuestro país, con el objetivo de proponer medidas de política fiscal necesarias para revertir la tendencia decreciente de la actividad económica ante el contexto de la actual recesión, además de estimular un mayor crecimiento económico en el mediano y largo plazo. Los autores observan la ausencia de mecanismos de política fiscal contracíclicos y un bajo gasto público, considerando el tamaño de nuestra población y desarrollo relativo, y argumentan que esto se deriva de la baja recaudación tributaria y la dependencia de los ingresos de hidrocarburos. Ante la actual crisis, ha sido mucho más evidente la necesidad de elevar el gasto público y de incrementar la recaudación tributaria para dejar la dependencia de los ingresos petroleros. Finalmente, se exploran vías de una posible reforma fiscal y se proponen alternativas de financiamiento sin recurrir a un mayor endeudamiento.

En el capítulo 7, “Surgimiento y ocaso del control selectivo del crédito en México: del enfoque desarrollista al financierismo”, Violeta Rodríguez del Villar da continuidad al análisis realizado en el capítulo previo. Detalla la estrategia de canalización selectiva del crédito doméstico, llevada a cabo por el Banco de México (Banxico) mediante la administración del encaje legal y los cajones selectivos de crédito, destacando la función fundamental que, para el desarrollo económico, tuvo la política financiera del desarrollo

estabilizador. Enfatiza que el desempeño productivo tan favorable fue consecuencia del programa económico de largo alcance que definió, dirigió y desarrolló el gobierno en esa época. La autora concluye que llevar a cabo, en la actualidad, una estrategia como la del desarrollo estabilizador es posible, incentivando actividades productivas en torno a las empresas exportadoras y evitando los problemas de agencia y gerencia que estuvieron presentes en la administración del encaje legal.

Finalmente, en el capítulo 8, “Bancos públicos burlando el desarrollo: el caso de la Financiera Nacional de Desarrollo (FND) en México”, Germán Vargas y Monika Meireles analizan la situación económica y política que tiene la banca de desarrollo en México. Realizan un estudio de caso, donde la idea principal es demostrar cómo el arreglo institucional pos Bretton Woods limita, por una especie de “desperfecto en el diseño original”, la intervención efectiva de la FND, pues le impone una apretada restricción de corto plazo, que disminuye drásticamente el financiamiento público y modifica la centralidad que este tipo de instituciones solían tener en la creación-dirección de los mercados.

Este libro se planeó y desarrolló con el apoyo del doctor Armando Sánchez Vargas y la doctora Isalia Nava Bolaños, director y secretaria académica del IIEc, como parte del impulso a una agenda de investigación, en la cual las reflexiones del personal académico de nuestro instituto buscan brindar opciones de solución a los desafíos que enfrentará la economía mexicana en la siguiente década. A ambos, les extiendo mi más profundo agradecimiento. Agradezco, también, a David Rosas, estudiante de la licenciatura en economía de la FES Acatlán, por el apoyo en los trabajos de edición de este libro.

*César Armando Salazar*  
Ciudad de México, mayo de 2021



## REFERENCIAS

- Banco de México (BM) [26 de agosto de 2020], “Informe Trimestral. Abril -Junio 2020”. Recuperado de <<https://bit.ly/39zLrxh>>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) [2020], “Informe Especial COVID-19. Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”. Recuperado de <<https://bit.ly/2VMbQEn>>.
- INEGI (2021), Producto Interno Bruto de México durante el primer trimestre de 2021, 26 de mayo. Recuperado de <<https://bit.ly/3GFZYa2>>.
- International Monetary Fund (IMF) [2020], “World Economic Outlook Update, June 2020”. Retrieved from <<https://bit.ly/3s5dTzu>>.
- [2021], “World Economic Outlook. Managing Divergent Recoveries”. Retrieved from <<https://bit.ly/3yEW7FN>>.
- Johns Hopkins University [2021a], “Coronavirus Resource Center”. Retrieved from <<https://bit.ly/3iAhfYc>>.
- [2021b], “Mortality Analyses”. Retrieved from <<https://bit.ly/2VJrr8e>>.
- Milanovic, B. [2019], *Capitalism, Alone. The Future of the System That Rules the World*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- International Labour Organization (ILO) [Organización Internacional del Trabajo (OIT)] [2020], “Impact on the Labour Market and Income in Latin America and the Caribbean”. Retrieved from <<https://bit.ly/3u8hob9>>.
- Stiglitz, J. [2020], *Capitalismo Progresista. La respuesta a la era del malestar*, México, Taurus.
- World Bank (WB) [8th June, 2020], “Projected poverty impacts of COVID-19 (coronavirus)”. Retrieved from <<https://bit.ly/3CBaRbg>>.



# CAPÍTULO 1. REINDUSTRIALIZACIÓN EN MÉXICO: ¿PARA QUÉ Y CÓMO?

MORITZ CRUZ<sup>1</sup>

MARIANA VELÁZQUEZ<sup>2</sup>

## *Introducción*

Uno de los hallazgos más consistentes en la literatura que ha estudiado los casos de desarrollo económico exitoso en el pasado reciente, es decir, desde Japón hasta China, pasando por la primera y segunda “capa” de tigres asiáticos, es el de la existencia de una política industrial, enfocada primariamente al sector manufacturero [véase Amsden, 2001; Chang, 2002; Rodrik, 2007]. Dicho hallazgo es importante destacarlo, ya que viene a respaldar la propuesta elaborada por Hirschman [1958] y Kaldor [1967; 1989] décadas atrás, cuando afirmaron que el crecimiento económico tiene que ver con lo que ocurre en los sectores productivos, siendo, en particular, el sector manufacturero el motor del crecimiento económico.

Ahora bien, tanto en los estudios señalados como en el trabajo empírico de Kaldor [1989], y muchos otros que le siguieron [véase, para ejemplos recientes, Szirmai & Verspagen, 2015; Cantore *et al.*, 2017, y Haraguchi *et al.*, 2017], existe, al menos, un elemento que es poco discutido y que se asume, además, como inmutable; no obstante, es fundamental para garantizar el éxito del sector manufacturero en su función de impulsor del crecimiento económico. Nos referimos a la condición de encadenamientos o eslabonamientos productivos fuertes del sector manufacturero con el resto de los sectores. Esta condición, insistimos, generalmente poco destacada en los trabajos que intentan explicar la relevancia del sector industrial manufacturero en el crecimiento económico, es la que permite entender por qué, cuando se expande dicho sector, el resto de los sectores es *arrastrado*, generando un

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México [aleph398@gmail.com].

<sup>2</sup> Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México [marianaunamiiec@gmail.com].

proceso acumulativo de crecimiento y desarrollo económico. Lo anterior es así porque dichos encadenamientos se asumen fuertes e inmutables.

Curiosamente, la globalización iniciada desde la década de 1980 ha venido a alterar dicha condición de eslabonamientos fuertes. Es decir, la apertura comercial y la instauración del proceso productivo de cadenas globales de valor –entre otros fenómenos– han producido el debilitamiento de los encadenamientos productivos [véase Romano & Traù, 2017]. En este contexto, es indispensable repensar la política industrial, ya que la tradicional nacionalista que usualmente se sugería parece no solo inviable, sino también poco exitosa en dicho contexto de eslabonamientos productivos débiles o inexistentes. Ahora debe pensarse en una política industrial selectiva para ser, en realidad, altamente efectiva; esto es, se deben elegir industrias que cumplan la tarea de arrastrar a la economía en su conjunto, es decir, al resto de los sectores productivos.

El objetivo de este capítulo, a la luz de lo anterior, es analizar el caso de la economía mexicana con el objetivo de reconocer qué industrias podrían beneficiar al conjunto de la economía en el contexto de una política industrial. Esto se realiza identificando las denominadas industrias clave, de acuerdo con la metodología de Rasmussen [1958]. Para tal efecto, usamos la matriz de insumo-producto de México de 2013.

El capítulo está estructurado como sigue: la sección I expone la relevancia del sector manufacturero en el crecimiento económico y el supuesto de encadenamientos fuertes, y cómo la fase de globalización iniciada en la década de 1980 ha alterado dicho supuesto. La sección II presenta una propuesta de política industrial basada en las industrias clave del sector manufacturero de acuerdo con la metodología de Rasmussen [1958]. La última sección presenta las conclusiones.

## *I. Sector manufacturero, encadenamientos productivos y globalización*

La evidencia empírica de países exitosos en el pasado reciente ha venido a reafirmar que la industrialización es el camino más certero para ascender en la escalera del desarrollo. En general, lo anterior implica que sea el sector manufacturero quien impulse y sostenga tanto el crecimiento como el desarrollo económico. Dicha evidencia tiene sus antecedentes teóricos en trabajos como los de Hirschman [1958] y Kaldor [1967, 1989], quienes pusieron énfasis

en la visión sectorial del crecimiento, a diferencia del argumento que lo ve como sector-neutral. Así, ambos autores coincidieron en la relevancia del sector manufacturero como impulsor del crecimiento económico. En particular, Kaldor [1967; 1989] apuntó que la razón por la cual el sector manufacturero es el motor de crecimiento económico radica en ciertas propiedades que lo distinguen del resto de los sectores productivos. Una de ellas, por ejemplo, es la de observar rendimientos crecientes a escala, fácil y homogéneamente. Esto se traduce en que dicho sector tiene predominantemente la mayor tasa de crecimiento de la productividad, empujando, como resultado, los salarios del conjunto de los sectores y aminorando, paralelamente, la tasa inflacionaria. Del mismo modo, es un sector que ofrece oportunidades especiales para la inversión o acumulación de capital. La inversión y todas las complementariedades que ella involucra –la absorción de mano de obra y la transferencia de tecnología–, como se sabe, son fundamentales tanto para sostener el empleo como para el crecimiento económico [UNCTAD, 2003]. Finalmente, una vez que su producción logra destinarse al exterior, el sector manufacturero provee de las divisas necesarias para financiar las importaciones tanto propias como del resto de los sectores productivos. El financiamiento sano de las importaciones evita la materialización de la restricción externa al crecimiento [véase Bekerman *et al.*, 2015].

Detrás de este virtuosismo del sector manufacturero, debe existir, no obstante, una condición *sine qua non* para que su funcionamiento como motor del crecimiento económico sea exitoso. Tanto Kaldor [1967; 1989] como Hirschman [1958] la señalan, aunque, sin duda, fue este último quien no solo introdujo el concepto, sino quien le dedica más espacio a explicar y entender su relevancia [Sai-wing Ho, 2019]. Nos referimos a la condición de que el sector manufacturero mantenga durante todo el proceso de industrialización –e incluso durante la desindustrialización– fuertes encadenamientos o eslabonamientos hacia delante y hacia atrás con el resto de los sectores productivos. Los eslabonamientos hacia atrás hacen referencia a toda la actividad económica no primaria que induce el abastecimiento de insumos de dicha actividad mediante producción nacional, mientras que los eslabonamientos hacia adelante inducen a utilizar la producción manufacturera como insumo en otras actividades.

La existencia de eslabonamientos fuertes hacia delante y hacia atrás garantiza que la expansión del sector manufacturero genere creciente demanda hacia el sector primario y que, a su vez, el sector terciario le demande productos intermedios o finales. Del mismo modo, los encadenamientos fuertes en ambas direcciones permiten la transferencia o derrame

de productividad a los otros sectores, la cual, al mismo tiempo, impulsa los aumentos salariales y el crecimiento lento de los precios. Los eslabonamientos fuertes hacia delante y hacia atrás del sector manufacturero garantizan, en suma, el éxito del círculo virtuoso y acumulativo de creciente demanda-productividad-crecimiento económico-empleo que permite a las naciones transitar a y mantenerse en estadios de desarrollo más avanzados.

Este elemento o condición clave –el de fuertes encadenamientos–, insistentemente, se asume como inmutable durante todo el proceso de industrialización exitosa. Desde luego, ninguno de los precursores de la relevancia del sector manufacturero como motor de crecimiento económico imaginó que la segunda fase de globalización del capitalismo, iniciada en la década de 1980 [Chang, 2002; Cruz, 2007], rompería con dicho supuesto fundamental para el éxito de la industrialización. En efecto, con la instauración paralela de la apertura comercial y las llamadas cadenas globales de valor, es decir, la creciente fragmentación y dispersión espacial de las actividades productivas y de su valor agregado [Behuria, 2020], especialmente de las actividades exportadoras, las industrias locales de la gran mayoría de las economías en desarrollo, de manera particular aquellas del sector manufacturero, fueron imposibilitadas para mantener y/o desarrollar su vínculo con el resto de los sectores domésticos. En otras palabras, ahí, donde en teoría las importaciones deberían disminuir conforme la industrialización ocurría exitosamente, empezaron a crecer. Recordemos que los procesos exitosos de industrialización, por lo general, conllevan tanto la sustitución de importaciones como el aumento de las exportaciones con elevada elasticidad de ingreso de la demanda, producidas con tecnología doméstica.

Así, la globalización no ha tenido los beneficios esperados en las economías que la han abrazado [Cruz, 2007]. De manera más precisa, aquellas que han instaurado, principalmente por medio de la inversión extranjera directa, actividades de bajo valor agregado a lo largo de la cadena de producción son las que se han visto severamente afectadas en sus procesos de crecimiento y de desarrollo. Esto es, al adoptar la producción y el ensamblaje como formas para insertarse en el comercio global, desmantelaron e impidieron que el vínculo que la industria manufacturera local tenía o debería tener con el resto de los sectores productivos se debilitara o no ocurriera. Esto fue debido a que esas empresas requieren esencialmente insumos importados para sus actividades [Aggarwal, 2017]. De esta forma, la localización de actividades de bajo valor agregado en el proceso productivo en diversas localidades alrededor del mundo ha impedido la vinculación fuerte del sector manufacturero exportador con el resto de los sectores productivos domés-

ticos, debido a que su principal actividad es fabricar y/o ensamblar componentes principalmente importados. Es decir, ese sector manufacturero exportador nunca ha necesitado o ha dejado de requerir y producir insumos de y para otros sectores domésticos.

Con empresas trasnacionales que sustituyen o desincentivan el surgimiento de locales, y con crecientes importaciones, el tamaño del sector manufacturero visto desde su participación, tanto en el valor agregado total como en el empleo total, ha decrecido mucho antes de lo que debería en esas economías, y al debilitarse, paralelamente, la fuerza de sus eslabonamientos con el resto de los sectores, la tasa de crecimiento económico total se ha desacelerado, sin importar ya la dinámica de dicho sector. Al mismo tiempo, la productividad que en teoría debería “desbordarse” al resto de los sectores no ocurre, propiciando un lento crecimiento agregado de la productividad y de los salarios [Alarco, 2006]. También será usual observar un creciente desempleo y empleo informal, pues ahora la dinámica de generación de empleo es insuficiente para la mano de obra que se libera o incorpora al mercado laboral. Así, con un sector manufacturero desvinculado y con poco y lento crecimiento de la productividad, no es raro observar economías con insuficiente crecimiento económico y estancamiento del desarrollo.

No debería ser sorprendente, entonces, encontrar economías –como la mexicana– que padecen tanto de desindustrialización prematura [Cruz, 2015] como del debilitamiento de los encadenamientos hacia delante y hacia atrás del sector manufacturero con el resto de los sectores productivos. Al respecto, Velázquez [2017], usando las matrices de insumo-producto de la economía mexicana de 1970, 1980, 1990, 2000 y 2012, calculó los eslabonamientos hacia delante y hacia atrás del sector manufacturero. La evolución de estos encadenamientos, pese a que en realidad nunca han sido fuertes, es hacia la baja de manera sostenida [véanse las tablas 1 y 2]. La excepción, es relevante notarlo, han sido aquellas industrias que proveen de insumos al sector manufacturero y cuya importación es difícil, como el transporte, la electricidad, gas y agua, y las telecomunicaciones, donde los eslabonamientos han crecido, aunque sea de manera marginal.

Paralelo a esta evolución, ha sido el crecimiento constante de las importaciones. En general, han pasado de representar 10 % del PIB, en 1985, a alrededor de 40 %, en 2018. En este proceso, en el mismo periodo, las importaciones manufactureras en el total de las importaciones se han mantenido sin cambio, en alrededor de 80 %. Es decir, no ha habido en este periodo un avance en la sustitución de importaciones, lo que equivale a decir que el proceso de industrialización ha fracasado.

**Tabla 1** México: evolución de los encadenamientos hacia atrás del sector manufacturero

Sectores	1970	1980	1990	2000	2012
Agricultura	0.091	0.056	0.043	0.026	0.02
Ganadería	0.086	0.084	0.065	0.042	0.03
Silvicultura	0.009	0.009	0.007	0.005	0.002
Caza y pesca	0.005	0.004	0.003	0.003	0
Carbón y derivados	0.004	0.005	0.004	0.004	0.001
Extracción de petróleo y gas	0.033	0.03	0.028	0.03	0
Minería	0.034	0.023	0.025	0.02	0.018
<b>Industria manufacturera</b>	1.406	1.349	1.28	1.449	1.188
Electricidad, gas y agua	0.011	0.021	0.027	0.011	0.012
Comercio	0.119	0.101	0.098	0.065	0.041
Restaurantes y hoteles	0.008	0.007	0.006	0.005	0.002
Transporte	0.031	0.033	0.029	0.02	0.033
Comunicaciones	0.001	0.002	0.003	0.003	0.009
Servicios financieros	0.006	0.005	0.009	0.004	0.006
Alquiler de inmuebles	0.014	0.014	0.015	0.008	0.008
Servicios profesionales	0.018	0.011	0.011	0.011	0.016
Servicios de esparcimiento	0.007	0.002	0.002	0.001	0
Otros servicios	0.02	0.016	0.017	0.003	0.018

Fuente: Velázquez [2017: 45].



**Tabla 2** México: evolución de los encadenamientos hacia adelante del sector manufacturero

Sectores	1970	1980	1990	2000	2012
Agricultura	0.021	0.013	0.016	0.008	0.006
Ganadería	0.026	0.025	0.02	0.016	0.007
Silvicultura	0.001	0.001	0	0.001	0
Caza y pesca	0.001	0.002	0.002	0.002	0.001
Extracción de petróleo y gas	0.006	0.001	0.001	0.001	0.011
Minería	0.004	0.003	0.003	0.002	0.002
<b>Industria manufacturera</b>	<b>1.406</b>	<b>1.35</b>	<b>1.28</b>	<b>1.45</b>	<b>1.188</b>
Construcción	0.098	0.118	0.017	0.072	0.05
Electricidad, gas y agua	0.004	0.002	0.003	0.003	0.002
Comercio	0.02	0.032	0.024	0.027	0.023
Restaurantes y hoteles	0.004	0.004	0.004	0.013	0.008
Transporte	0.029	0.029	0.023	0.035	0.058
Comunicaciones	0.001	0.001	0.002	0.005	0.005
Servicios financieros	0.003	0.004	0.003	0.007	0.004
Alquiler de inmuebles	0.004	0.004	0.004	0.01	0.009
Servicios profesionales	0.002	0.002	0.001	0.007	0.005
Servicios de esparcimiento	0.001	0.001	0.001	0.002	0.001
Otros servicios	0.024	0.024	0.019	0.016	0.018

**Fuente:** Velázquez [2017: 49].

Esta evolución de los encadenamientos ha contribuido a desacelerar tanto el crecimiento económico como a acentuar el estancamiento del desarrollo. El modelo de globalización que ha adoptado México en este sentido ha venido a poner cuesta arriba la posibilidad real de avanzar en la escalera de desarrollo. Sin embargo, y desafortunadamente, es desde esta base de donde se tiene que avanzar. Y es necesario enfatizar que debe hacerse siguiendo

las experiencias de los procesos exitosos de crecimiento que pasan necesariamente por la industrialización, es decir, por el sector manufacturero.<sup>3</sup> Quizá la gran disyuntiva al respecto sea enfatizar en el proceso hacia afuera, buscando mercados externos, o cambiar la prioridad y buscar en el mercado interno como fuente de industrialización.

## *II. Política industrial en México: un objetivo, dos mercados*

Tanto para lograr crecimiento económico rápido y sostenido como para avanzar en la escalera del desarrollo, es indispensable reindustrializar la economía mexicana. Esto solo se logra poniendo en marcha el conjunto de instrumentos que colectivamente se conocen como política industrial y que incluyen, entre otros, la administración de la demanda, el control de capitales, los subsidios selectivos, las empresas públicas y los bancos de desarrollo [Wade, 2012]. Esto es así porque la esencia de una política industrial descansa en el compromiso del gobierno para apoyar el desarrollo industrial con el objetivo de construir las capacidades tecnológicas para la exportación de bienes y servicios con alto valor agregado. Para tal fin, se requiere no solo de inversión en investigación y desarrollo, sino la formación –o recuperación– de encadenamientos entre las empresas domésticas para desarrollar y recuperar el sistema productivo en su totalidad [Arestis & Sawyer, 1998: 190-191], lo cual, sin duda, es un reto mayúsculo [Bekerman *et al.*, 2005].

Dicho reto es mayor particularmente porque, para una economía como la mexicana, la política debe ser diseñada dentro de su esquema actual de globalización, es decir, dentro del marco legal de sus acuerdos comerciales y de su pertenencia a la Organización Mundial de Comercio. Lo anterior implica poco margen para desarrollar políticas típicas del tipo sustitución de importaciones, mismas que por definición involucran proteccionismo comercial [Chang, 2002]. Como resultado, sus opciones se restringen a explotar todas las áreas grises del marco comercial vigente, con el fin de usar,

---

<sup>3</sup> De hecho, en naciones altamente terciarizadas, el sector manufacturero sigue manteniendo su papel como impulsor clave del crecimiento económico [Adreou *et al.*, 2017]. No es raro, por lo mismo, que se siga haciendo énfasis, particularmente en años recientes, en la necesidad de instrumentar una política industrial en esas economías [Wade, 2012].

sin menoscabo de dicha regulación, las opciones que permitan instaurar muchas de las medidas mencionadas. Para tal efecto, también es indispensable que se abandone la obsesión por el equilibrio o superávit fiscal. Es decir, es necesario que el gasto público, fundamental para realizar la política industrial, se expanda lo suficiente. Lo relevante, al respecto, es que no hay una ley en los acuerdos comerciales que impida realizar tal maniobra. La única restricción es ideológica y, en este sentido, es más bien voluntad política lo que se requiere para emprender la industrialización. En este sentido, vale la pena recordar que el desarrollo no es un camino fácil, y es la única verdad difícil, tal como apuntó en una de sus máximas el líder chino Deng Xiaoping.

Por otro lado, la política industrial tradicional, caracterizada por una visión meramente nacionalista, debe integrar las cadenas globales de valor en su diseño [Behuria, 2020]. Asimismo, debe considerar otros fenómenos relevantes como la financiarización y el llamado nuevo orden imperiaalista [Chang & Andreoni, 2020]. El objetivo de la política industrial en el mediano y largo plazo debe ser el de movilizar en esas cadenas el tipo de actividades productivas hacia aquellas que generan mayor valor agregado y que requieran insumos domésticos, de tal suerte que el engranaje del sector manufacturero con los sectores domésticos se fortalezca, impulsando, así, el crecimiento y el desarrollo económico.

Lo anterior es una tarea, insistimos, de mediano y largo plazo. Mientras tanto, a corto plazo, es posible pensar en una política industrial más pragmática en el sentido de generar crecimiento económico –y empleo– por medio de la identificación de las industrias, particularmente del sector manufacturero, que permitan acelerar su ritmo. De este carácter es nuestra propuesta inicial. Es decir, la intención es conocer las industrias de dicho sector que, mediante la fuerza de sus eslabonamientos, permitirían a corto plazo impulsar el crecimiento del conjunto de la economía e iniciar el proceso cumulativo exitoso antes descrito.

Para tal efecto, realizamos la clasificación de las industrias a nivel agregado, siguiendo la metodología de Rasmussen [1958] y Hirschman [1958] y usando la matriz de insumo-producto de la economía mexicana de 2013. Esta metodología permite clasificar a las industrias de acuerdo con el promedio de sus encadenamientos hacia atrás –llamado índice de dispersión  $Ud$ – y hacia delante –llamado índice de sensibilidad  $Us$ – y que se calcula usando la matriz inversa de Leontief [véase Velázquez, 2017]. De acuerdo con dicho criterio, si la suma de estos índices es mayor, o no, a 1, se puede conocer cuáles son las industrias clave, las impulsoras, las impulsadas y las relativamente desconectadas, tal como se observa en la tabla 3.

**Tabla 3** Clasificación de las industrias de acuerdo con el criterio Rasmussen-Hirschman

	<b>Ud &gt; 1</b>	<b>Ud &lt; 1</b>
<b>Us &gt; 1</b>	Industria clave	Industria impulsada
<b>Us &lt; 1</b>	Industria impulsora	Industria relativamente desconectada

**Fuente:** Ordóñez & Bouchain [2011].

La lectura que se deriva de la tabla 3 es que si ambos índices son mayores a 1, la industria en cuestión es clave, ya que en promedio ejerce influencia sobre las demás y, a su vez, es influenciada por otras; si  $Us$  es menor a 1 y  $Ud$  es mayor a 1, la industria es impulsora sobre las demás, pero insensible a la influencia de las otras industrias; el tercer caso se produce cuando  $Ud$  es menor que 1 y  $Us$  es mayor que 1, esto significa que es una industria que en promedio es impulsada por otras industrias, pero no ejerce poder de dispersión sobre el resto; finalmente, en el caso en que ambos indicadores promedio sean menores a uno, la industria en cuestión está relativamente desconectada del resto [Velázquez, 2017: 34].

De acuerdo con lo anterior, la intención sería inicialmente identificar a las industrias clave, ya que simultáneamente arrastran a y responden al estímulo de otras industrias. Esto genera un círculo virtuoso de crecimiento basado en el impulso-respuesta. En este sentido, la política industrial podría desarrollarse tanto directa como indirectamente. En el primer caso, la intención sería dirigir la política industrial hacia las industrias identificadas directamente; es decir, aplicando los instrumentos de política industrial correspondientes, de tal suerte que esas industrias vean aumentada su demanda o bien su inversión. La otra alternativa sería por medio de aquellas industrias que las estimulan, de tal suerte que sea mediante este mecanismo que las industrias clave respondan e inicie el círculo virtuoso.

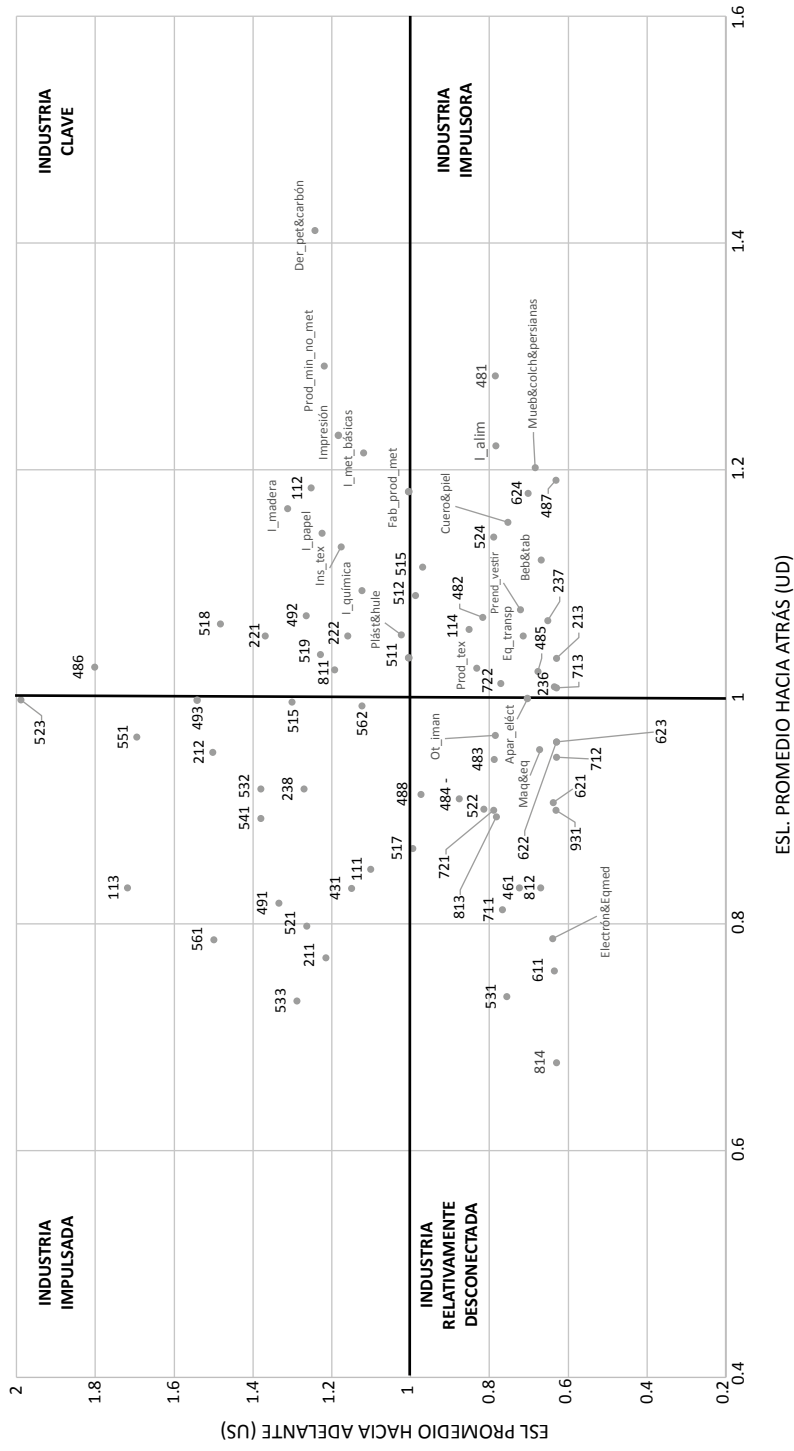
Siguiendo esta lógica, obtenemos, en primera instancia, una visión completa de las industrias clave en todos los sectores productivos de la economía mexicana, tratando de relevar la función del sector manufacturero dentro de las industrias clave. El gráfico 1 ilustra los resultados de este primer ejercicio usando la matriz de insumo-producto de 2013 publicada

por el INEGI [2018]. La abreviación y valores de este gráfico se encuentran señalados en la tabla A1 del Anexo.

Lo que es revelador de nuestros resultados es que la gran mayoría de las industrias que son clave, dentro del total, pertenecen al sector manufacturero. Igual de relevante es el hecho de que gran parte de las industrias impulsoras pertenecen al sector manufacturero (véase también la tabla 4). Es decir, pese al grave proceso de desindustrialización que la economía mexicana ha mantenido, el sector manufacturero se mantiene vigente como la fuerza de arrastre para el conjunto de la economía. Esta evidencia ratifica la estrategia de que el sector manufacturero es el camino que debe seguirse para acelerar el crecimiento económico.

El gráfico 2, por su parte, muestra la clasificación de las industrias del sector manufacturero. Como puede observarse, son 10 las industrias que cumplen con la condición de que sus eslabonamientos promedio hacia adelante y hacia atrás sean mayor a la unidad, esto es, que se ubiquen en el cuadrante superior derecho o sean industrias clave. Ellas son las siguientes: productos derivados del petróleo y del carbón, productos minerales no metálicos, impresión e industrias conexas, madera, papel, productos metálicos, las metálicas básicas, la textil, la química y la de plástico y hule.

**Gráfica 1** Clasificación de industrias Rasmussen-Hirschman por subsector, México 2013



Fuente: elaboración propia con base en la MIP 2013 [INEGI, 2018].

**Tabla 4 Industrias clave de México 2013**

<b>CÓDIGO Y NOMBRE DEL SUBSECTOR</b>	<b>UD</b>	<b>US</b>
112 - Cría y explotación de animales	1.18	1.25
221 - Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica	1.05	1.37
222 - Suministro de agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	1.05	1.16
313 - Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles*	1.13	1.18
321 - Industria de la madera*	1.17	1.31
322 - Industria del papel*	1.14	1.23
323 - Impresión e industrias conexas*	1.23	1.18
324 - Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón*	1.41	1.24
325 - Industria química*	1.09	1.12
326 - Industria del plástico y del hule*	1.05	1.02
327 - Fabricación de productos a base de minerales no metálicos*	1.29	1.22
331 - Industrias metálicas básicas*	1.22	1.12
332 - Fabricación de productos metálicos*	1.18	1.01
486 - Transporte por ductos	1.03	1.80
492 - Servicios de mensajería y paquetería	1.07	1.27
511 - Edición de periódicos, revistas, libros, <i>software</i> y otros materiales, y edición de estas publicaciones integrada con la impresión	1.03	1.01

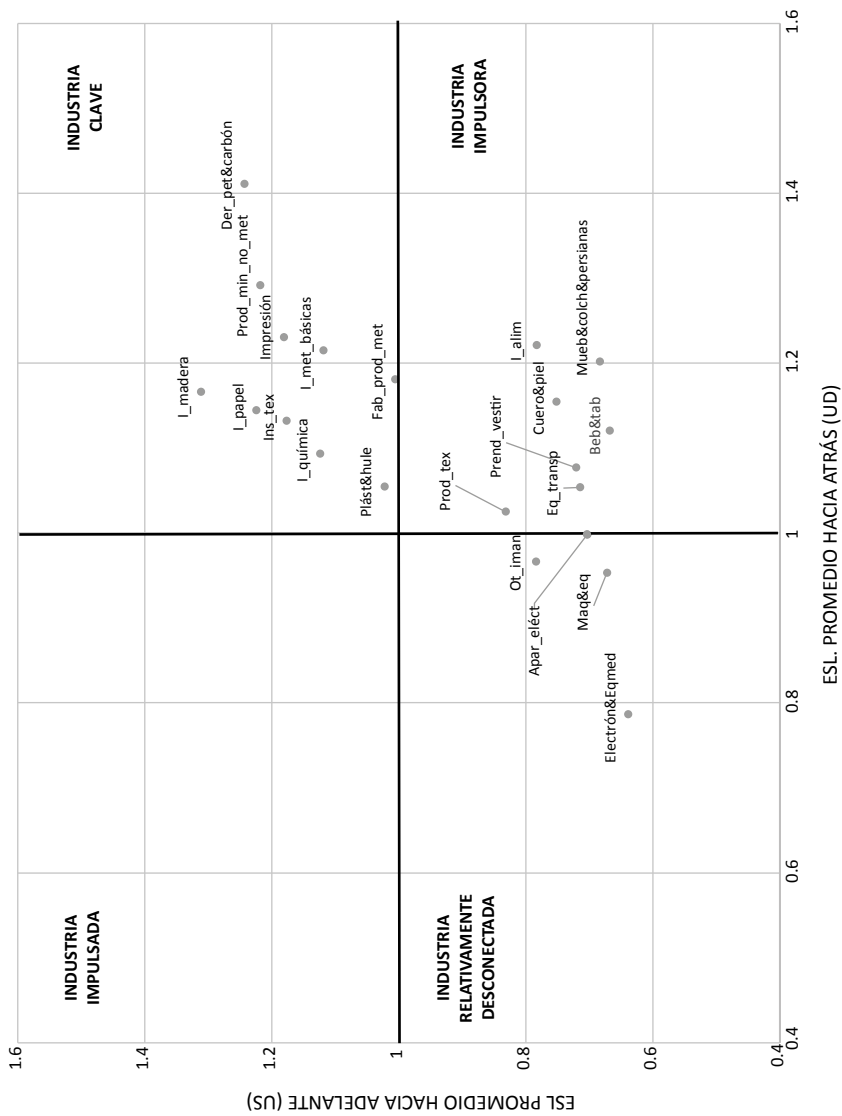
\* Los subsectores que se señalan con un asterisco pertenecen al sector manufacturero.

<b>CÓDIGO Y NOMBRE DEL SUBSECTOR</b>	<b>UD</b>	<b>US</b>
518 - Procesamiento electrónico de información, hospedaje y otros servicios relacionados	1.06	1.48
519 - Otros servicios de información	1.04	1.23
811 - Servicios de reparación y mantenimiento	1.02	1.19

**Fuente:** elaboración propia.



**Gráfica 2** *Clasificación Rasmussen-Hirschman de las industrias del sector manufacturero, 2013*



Fuente: elaboración propia con base en la MIP 2013 [INEGI, 2018].

Es, entonces, sobre estas 10 industrias donde preferencialmente tendría que basarse la política industrial, intentando, de manera especial, hacerlas crecer para que en este proceso empujen a otras industrias y sectores. En particular, de acuerdo con el tamaño de su eslabonamiento hacia atrás (véase tabla 5), la industria de derivados del petróleo y del carbón, seguida por la de los productos a base de minerales no metálicos, la industria de metálicas básicas, la maderera y los productos metálicos, es la que debería recibir el apoyo de la política industrial. Algunas de estas industrias –es importante destacarlo– requieren de pocas importaciones para su funcionamiento, como el caso de la industria de la madera o la de los derivados del petróleo y el carbón (véase tabla 5). En este sentido, el impulso que recibirían no afectaría, en gran medida, el crecimiento de las importaciones directas, aunque podrían hacerlo por medio del impulso que dan a otras industrias.

Para complementar la estrategia, no deben olvidarse las industrias que son impulsoras, como la de los alimentos, la textil, la del transporte, entre otras (véase figura 2), ya que tienen la ventaja de empujar mediante su crecimiento a otras industrias, aunque no respondan al estímulo de otras. Esta tarea, sin embargo, involucra objetivos de más largo plazo, debido a que esas industrias son maquiladoras.

Insistimos, esta primera propuesta es de cortísimo plazo y tendría el objetivo esencial de impulsar el crecimiento económico –y el empleo–. Recuperar la senda de crecimiento alto y sostenido es una meta anhelada desde la década de 1980. No obstante, como señalamos, para ser realmente efectiva dentro del esquema actual de crecimiento liderado por las exportaciones, la política industrial debe lograr que el sector externo se vincule con las industrias domésticas. En especial –como señalamos–, algunas de las industrias que han sido identificadas como impulsoras en nuestro ejercicio son maquiladoras; ellas deben ser, entonces, el objetivo a mediano y largo plazo, ya que es ahí donde es prioritario mover la producción, a lo largo de la cadena de valor, hacia actividades de mayor valor agregado.

Finalmente, no debemos de perder de vista que existe también la posibilidad, bastante factible, de enfocar la política industrial al mercado doméstico, es decir, no necesariamente a industrias cuyo objetivo final sea exportar. La intención sería buscar fortalecer y expandir las industrias manufactureras domésticas y buscar que su producción sea demandada por otras industrias locales. Paralelamente, aprovechando la fortaleza del sector exportador, se buscaría mantener un flujo constante de divisas, de tal suerte que la restricción externa al equilibrio no se active.

**Tabla 5** Eslabonamientos y composición de la producción bruta total de los subsectores clave de la industria manufacturera

SUBSECTOR	ESLAB. DIRECTOS HACIA ATRÁS	ESLAB. DIRECTOS E INDIRECTOS HACIA (TOTALES) HACIA ATRÁS	UD: ÍNDICE DE DISPERSIÓN (ESLAB. PROMEDIO HACIA ATRÁS)	COEFICIENTE DE IMPORTACIÓN (CIM/PB)	CONSUMO INTERMEDIO NACIONAL/PB	CONSUMO INTERMEDIO TOTAL/PB	VALOR AGREGADO/PB	TX-SUBS	PB
313 - Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles	0.46	1.67	1.13	0.21	0.46	0.68	0.32	0.00	1.00
321 - Industria de la madera	0.52	1.72	1.17	0.11	0.52	0.63	0.37	0.00	1.00
322 - Industria del papel	0.46	1.69	1.14	0.28	0.46	0.74	0.26	0.00	1.00
323 - Impresión e industrias conexas	0.54	1.82	1.23	0.18	0.54	0.72	0.28	0.00	1.00
324 - Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	0.76	2.08	1.41	0.16	0.76	0.90	0.10	-0.02	1.00
325 - Industria química	0.44	1.61	1.09	0.26	0.44	0.70	0.30	0.00	1.00
326 - Industria del plástico y del hule	0.39	1.56	1.05	0.36	0.39	0.75	0.25	0.00	1.00
327 - Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	0.61	1.91	1.29	0.11	0.61	0.72	0.28	0.00	1.00
331 - Industrias metálicas básicas	0.54	1.79	1.22	0.16	0.54	0.69	0.31	0.00	1.00
332 - Fabricación de productos metálicos	0.48	1.74	1.18	0.25	0.48	0.73	0.27	0.00	1.00

Fuente: elaboración propia con base en la MIP 2013 [INEGI, 2018].

El énfasis en el mercado doméstico ha sido, en realidad, parte fundamental del éxito de otros países industrializados. El ejemplo más reciente es China. Hace poco más de una década, el diario *The Economist* [27 de septiembre de 2007] señalaba que

la noción popular de que China es dependiente de una estrategia de crecimiento orientada por las exportaciones es un mito; la demanda doméstica es mucho más importante. Este año el crecimiento de las exportaciones netas es posible que contribuya con mucho menos de un cuarto de su crecimiento total-un monto récord. Pero incluso sin este impulso externo, el crecimiento del PIB hubiera sido de un respetable 9 % [véase, también, Branstetter & Lardy, 2006].

Más recientemente, Jun [2020] ha resaltado que, aunque ciertamente al inicio de la década de 1980 China adoptó un enfoque que consistía en importar repuestos y componentes para ensamblar productos terminados para su exportación, los responsables de las políticas entendieron que este modelo de crecimiento no podía convertir al país en una economía de altos ingresos completamente desarrollada. Así, dichas autoridades cambiaron el canal para lograr tal objetivo mediante el desarrollo de un enorme mercado interno más estrechamente integrado y la promoción del crecimiento impulsado por la circulación interna. Esto lo lograron, como lo enfatiza Rodrik [2020], por medio de la intervención del Estado, usando todos sus instrumentos de política para apoyar a la política industrial.

De esta manera, es claro que México también puede avanzar en la escalera del crecimiento y del desarrollo si instrumenta una política industrial que ponga énfasis en fortalecer y expandir su mercado interno, y cuya guía sean las industrias del sector manufacturero, principalmente las clave, sin dejar de lado, desde luego, la fortaleza del sector transable.

### *III. Conclusiones*

En este trabajo, intentamos hacer énfasis en la urgencia de instrumentar una política industrial en la economía mexicana para retomar la senda del crecimiento y avanzar en la escalera del desarrollo. La industrialización, apoyada por una política industrial que se enfoca principalmente al sector manufacturero, ha sido el camino de toda economía exitosa. La razón de

esto es que el sector manufacturero es el motor del crecimiento económico, gracias, entre otras razones, a los fuertes eslabonamientos productivos que mantiene con el resto de los sectores productivos.

Argumentamos, sin embargo, que desde que inició la etapa actual de globalización dichos eslabonamientos se han debilitado en economías como la mexicana, razón por la cual su crecimiento económico ha sido insuficiente y su desarrollo se ha estancado. Una de las razones de lo anterior ha sido la forma en que dicha economía decidió insertarse en la globalización: esencialmente importando insumos y ensamblándolos para su exportación. Es decir, realizando las actividades de más bajo valor agregado en las cadenas globales de valor.

En este contexto, apuntamos que México puede recuperar la senda de crecimiento, instrumentando una política industrial a corto plazo y apoyando a las industrias que, dentro del sector manufacturero, mantengan los más elevados eslabonamientos, es decir, las industrias clave de acuerdo con la metodología de Rasmussen-Hirschman. Esto permitiría dinamizar el crecimiento económico, ya que estas industrias arrastran y responden a estímulos de otras. Los resultados de dicha metodología indicaron que son 10 las industrias que deberían priorizarse. De manera relevante, gran parte de ellas procesan materias primas primarias y tienen bajos cocientes de importación. En este sentido, el crecimiento podría ocurrir sin contribuir sustancialmente a deteriorar el saldo comercial.

Sugerimos también que, como lo han hecho otras economías exitosas, en particular la china, la política industrial se enfoque en el mercado interno, tratando de expandirlo, fortalecerlo e integrarlo. Paralelamente, puede aprovecharse la base exportadora para aliviar la restricción externa al crecimiento.

En suma, pese a las restricciones en materia de política que los acuerdos comerciales le han impuesto a la economía mexicana, parece viable, aún, dar pasos en pos de un crecimiento sostenido y de avance del desarrollo. La tarea no es nada sencilla, pero, recordemos, el desarrollo es la única verdad difícil.

## REFERENCIAS

- Aggarwal, S. [2017], "Smile curve and its linkages with global value chains", *Journal of Economics Bibliography*, 4(3), 277-286.
- Alarco, G. [2006], "Reforma estructural en la integración de la industria maquiladora a la economía mexicana", *Problemas del Desarrollo*, 37(145): 53-80.
- Amsden, A. [2001], *The Rise of 'The Rest'. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, New York, Oxford University Press.
- Andreou, E., Gagliardini, P., Ghysels, E. & Rubin, M. [2017], "Is Industrial Production Still the Dominant Factor for the US Economy? Evidence from a New Class of Mixed Frequency (group) Factors Models", *Swiss Finance Institute Research Paper*, num. 16-11.
- Arestis, P. & Sawyer, M. [1998], "Keynesian Economic Policies for the New Millennium", *The Economic Journal*, 108: 181-195.
- Behuria, P. [2020], "The Domestic Political Economy of Upgrading in Global Value Chains: How Politics Shapes Pathways for Upgrading in Rwanda's Coffee Sector", *Review of International Political Economy*, 27(2): 348-376.
- Bekerman, M., Dulcich, F. & Vázquez, D. [2015], "Restricción externa al crecimiento de Argentina. El rol de las manufacturas industriales", *Problemas del Desarrollo*, 46(183): 59-88.
- Bekerman, M., Rodríguez, S. & Sirlin, P. [2005], "Obstáculos al desarrollo de los encadenamientos productivos en América Latina: el caso de los muebles de madera en Argentina", *Problemas del Desarrollo*, 36(140): 113-138.
- Branstetter, L. & Lardy, N. [2006], *China's Embrace of Globalization*, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Cantore, N., Clara, M. Lavopa, A. & Soare, C. [2017], "Manufacturing as an Engine of Growth: which is the best fuel?", *Structural Change and Economic Dynamics*, 42, 56-66.
- Chang, H-J. [2002], *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*, London, Anthem Press.
- Chang, H-J. & Andreoni, A. [2020], "Industrial Policy in the 21<sup>st</sup> Century", *Development and Change*, 51(2): 1-28.
- Cruz, M. [2007], "La globalización como estrategia de desarrollo: la evidencia de los países desarrollados", *Investigación Económica*, LXVI(259): 103-131.

- \_\_\_\_\_ [2015], “Premature De-industrialisation: Theory, Evidence and Policy Recommendations in the Mexican Case”, *Cambridge Journal of Economics*, 39(1): 113-137.
- Haraguchi, N., Cheng, C. & Smeets, E. [2017], “The Importance of Manufacturing in Economic Development: Has this Changed?”, *World Development*, 93: 293-315.
- Hirschman, A. [1958], *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jun, Z. [2020], “La capacidad de recuperación económica china”, *Project Syndicate*. Recuperado de <<https://bit.ly/3saWeXu>>.
- Kaldor, N. [1967], *Strategic factors in economic development*, New York, Cornell University Ithaca.
- \_\_\_\_\_ [1989], “Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom”, in Targetti, F. & Thirlwall, A., *The essential Kaldor*, England, Duckworth: 282-310.
- Ordóñez, S. & Bouchain, R. [2011], *Capitalismo del conocimiento e industria de servicios de telecomunicaciones en México*, México, UNAM/IIEc.
- Rasmussen, P. [1958], *Studies in Inter-Sectorial Relations*, Amsterdam, North-Holland.
- Rodrik, D. [2007], *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ [2020], “China as Economic Bogyman”, *Project Syndicate*. Recuperado de <<https://bit.ly/3CFQsSb>>.
- Romano, L. & Traù, F. [2017], “The Nature of Industrial Development and the Speed of Structural Change”, *Structural Change and Economic Dynamics*, 42: 26-37.
- Sai-wing Ho, P. [2019], “Re-Examining the Development of Hirschman’s Linkage Analysis with Detection of Smithian Flavor”, *Review of Political Economy*, 31(2): 247-270.
- Szirmai, A. & Verspagen, B. [2015], “Manufacturing and Economic Growth in Developing Countries, 1950-2005”, *Structural Change and Economic Dynamics*, 34: 46-59.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) [2003], *Trade and Development Report: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*, Geneva, ONU.
- Velázquez, M. [2017], *Crecimiento económico y eslabonamientos productivos: el caso de México, 1960-2012* (tesis de maestría), UNAM.
- Wade, R. [2012], “Return of Industrial Policy?”, *International Review of Applied Economics*, 26(2): 223-239.

## Anexo

**Tabla A1** Eslabonamientos y composición de la producción bruta total de la industria manufacturera 2013

	SUBSECTOR	ESLABONAMIENTOS DIRECTOS HACIA ATRÁS	ESLABONAMIENTOS DIRECTOS E INDIRECTOS (TOTALES) HACIA ATRÁS	UD: ÍNDICE DE DISPERSIÓN (ESLABONAMIENTOS PROMEDIO HACIA ATRÁS)	COEFICIENTE DE IMPORTACIÓN (CIM/PB)	CONSUMO INTERMEDIO NACIONAL/PB	CONSUMO INTERMEDIO TOTAL/PB	VALOR AGREGADO/PB	TX-SUBS	PB
1	311 - Industria alimentaria	0.53	1.80	1.22	0.10	0.53	0.63	0.37	0.00	1.00
2	312 - Industria de las bebidas y del tabaco	0.42	1.65	1.12	0.14	0.42	0.56	0.44	0.00	1.00
3	313 - Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles	0.46	1.67	1.13	0.21	0.46	0.68	0.32	0.00	1.00
4	314 - Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir	0.35	1.51	1.03	0.29	0.35	0.63	0.37	0.00	1.00
5	315 - Fabricación de prendas de vestir	0.40	1.59	1.08	0.23	0.40	0.64	0.36	0.00	1.00
6	316 - Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos	0.46	1.70	1.15	0.21	0.46	0.66	0.34	0.00	1.00
7	321 - Industria de la madera	0.52	1.72	1.17	0.11	0.52	0.63	0.37	0.00	1.00
8	322 - Industria del papel	0.46	1.69	1.14	0.28	0.46	0.74	0.26	0.00	1.00
9	323 - Impresión e industrias conexas	0.54	1.82	1.23	0.18	0.54	0.72	0.28	0.00	1.00



10	324 - Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	0.76	2.08	1.41	0.16	0.76	0.90	0.10	-0.02	1.00
11	325 - Industria química	0.44	1.61	1.09	0.26	0.44	0.70	0.30	0.00	1.00
12	326 - Industria del plástico y del hule	0.39	1.56	1.05	0.36	0.39	0.75	0.25	0.00	1.00
13	327 - Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	0.61	1.91	1.29	0.11	0.61	0.72	0.28	0.00	1.00
14	331 - Industrias metálicas básicas	0.54	1.79	1.22	0.16	0.54	0.69	0.31	0.00	1.00
15	332 - Fabricación de productos metálicos	0.48	1.74	1.18	0.25	0.48	0.73	0.27	0.00	1.00
16	333 - Fabricación de maquinaria y equipo	0.28	1.41	0.95	0.43	0.28	0.71	0.29	0.00	1.00
17	334 - Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos	0.12	1.16	0.79	0.73	0.12	0.85	0.15	0.00	1.00
18	335 - Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica	0.32	1.47	1.00	0.48	0.32	0.80	0.20	0.00	1.00
19	336 - Fabricación de equipo de transporte	0.38	1.55	1.05	0.39	0.38	0.77	0.23	0.00	1.00
20	337 - Fabricación de muebles, colchones y persianas	0.52	1.77	1.20	0.14	0.52	0.65	0.35	0.00	1.00
21	339 - Otras industrias manufactureras	0.29	1.43	0.97	0.45	0.29	0.74	0.26	0.00	1.00

**Fuente:** elaboración propia con base en la MIP Nacional, 2013.



## CAPÍTULO 2. RETOS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO AGROALIMENTARIO: EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2019-2024) Y LA AGENDA 2030<sup>1</sup>

JESSICA MARIELA TOLENTINO MARTÍNEZ<sup>2</sup>

JUAN LUIS HERNÁNDEZ PÉREZ<sup>3</sup>

### *Introducción*

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas, cuyo propósito es alcanzar el desarrollo sostenible a nivel mundial, ha cumplido un lustro desde su puesta en marcha. Al adoptar esta agenda, el Gobierno mexicano adquirió la responsabilidad de enfrentar los grandes desafíos económicos, sociales y ambientales que acechan a nuestra sociedad e impiden que alcancemos un mayor nivel de vida.

En este sentido, el 1 de enero de 2019 marcó el inicio de un gobierno de izquierda que prometía enfocarse y construir “una propuesta posneoliberal [como] modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia de los sectores sociales” [PND, 2019]. Si bien aún es temprano para ver los avances o limitaciones de la propuesta del actual Gobierno mexicano, son claras las directrices que ha tomado en los diferentes ámbitos de desarrollo y que pueden dar un panorama a futuro.

En el caso que aquí incumbe –el desarrollo agroalimentario–, se hablará de sus retos y perspectivas a la luz del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible elaborada por la Organización de las Naciones Unidas.

Así, en el presente capítulo, se analizan algunas de las tendencias relacionadas particularmente con el segundo objetivo de desarrollo sostenible:

---

<sup>1</sup> Este documento es un producto secundario de la investigación realizada con el apoyo del programa UNAM-PAPIIT IN303320.

<sup>2</sup> Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México [jessicatolentino@comunidad.unam.mx].

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México [juanluishdzp@sociales.unam.mx].

*Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de nutrición y promover la agricultura sostenible.* Para llevarlo a cabo, el trabajo se divide en tres apartados: en el primero, se habla del plan de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y el desempeño de México en el cumplimiento de esta agenda; en el segundo, se analizan algunas visiones y acciones del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) y su vinculación con dicha agenda, en particular con el ODS 2: hambre cero, y, en el tercer apartado, se tratan problemáticas recientes, como la pandemia de la covid-19 y su subsecuente crisis económica, que, sin lugar a duda, pondrán a prueba y/o replantearán las estrategias y planes de acción en el ámbito del desarrollo agroalimentario. Por último, se incluyen algunas reflexiones finales.

## *I. La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: narrativas y resultados*

En 2015, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la resolución denominada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, que incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) dirigidos a terminar con los principales desafíos globales que enfrenta la humanidad en la actualidad, por ejemplo: acabar con la pobreza y el hambre, lograr una salud y educación de calidad, alcanzar la igualdad de género y adoptar medidas contra el cambio climático y sus efectos, entre otros [ONU, 2015].

En este sentido, la Agenda 2030 tiene como principio articulador el lema: “no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera”; el cual significa no excluir a ninguna persona de la actual y futuras generaciones del derecho a un desarrollo sostenible, tanto en lo económico como en lo social y ambiental. Por esto mismo, la visión general de esta agenda sobre desarrollo es resumida en la siguiente idea:

Aspiramos a un mundo en el que cada país disfrute de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y de trabajo decente para todos; un mundo donde sean sostenibles las modalidades de consumo y producción y la utilización de todos los recursos naturales, desde el aire hasta las tierras, desde los ríos, los lagos y los acuíferos hasta los océanos y los mares; un mundo en que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible, incluidos el crecimiento económico

sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre; un mundo en que el desarrollo y la aplicación de las tecnologías respeten el clima y la biodiversidad y sean resilientes; un mundo donde la humanidad viva en armonía con la naturaleza y se protejan la flora y fauna silvestres y otras especies de seres vivos [ONU, 2015: 4].

Para lograr la instrumentación de la Agenda 2030, según la ONU, será necesario tomar en cuenta un marco de referencia con procesos universales, participativos e integrales,<sup>4</sup> los cuales permitan alcanzar aún más el desarrollo. De igual manera, esta agenda establece que cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, tomando en cuenta las circunstancias y prioridades de cada país, pero también que es necesario repensar y reforzar la cooperación internacional mediante una gobernanza económica mundial mejorada.

A su vez, la Agenda 2030 incorpora las ideas centrales que guiaron el proceso iniciado en 1992 en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, Brasil, donde se estableció la ruta crítica para promover el concepto y la adopción del desarrollo sostenible en todas las regiones del mundo. Además, a partir de 2000, la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han servido como hilo rector en materia de combate a la pobreza y desarrollo humano.

Incluso, reúne los postulados y compromisos de la agenda global de protección del medio ambiente de las principales iniciativas como la Agenda de Acción de Addis Abeba, que delinea los medios de instrumentación de una agenda de desarrollo global; el Acuerdo de París, centrado en alinear los esfuerzos para combatir el cambio climático; la Nueva Agenda Urbana, enfo-

---

<sup>4</sup> La universalidad debe ser entendida como el principio a partir del cual todos los grupos, personas y actores son igualmente importantes para el cumplimiento de los ODS. Por participativa, se refiere a que este memorándum de objetivos es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad mediante una alianza de colaboración entre todos los países. En ese sentido, las alianzas multiactor son fundamentales para desarrollar un instrumento de tan amplio alcance y complejidad, por lo que se requiere de una estrecha participación entre todos los tipos de actores, en particular, entre la sociedad civil, el sector privado, la academia y los distintos niveles de gobierno. Y finalmente, la idea de integralidad promueve una visión del desarrollo sostenible como una cuestión multidimensional, cuyos problemas y propuestas de solución deben pensarse de manera interdependiente.

cada en lograr que las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios que ofrecen las ciudades, y las Metas de Aichi, como marco de acción para salvar la diversidad biológica [Presidencia de la República, 2019].

A continuación, se enumeran los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que entraron en vigor el 1 de enero de 2016, y que se buscará cumplir en los próximos años, hasta 2030.

### **Tabla 1**

#### Objetivos de Desarrollo Sostenible

---

<b>Objetivo 1.</b> Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
<b>Objetivo 2.</b> Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
<b>Objetivo 3.</b> Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos.
<b>Objetivo 4.</b> Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
<b>Objetivo 5.</b> Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
<b>Objetivo 6.</b> Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
<b>Objetivo 7.</b> Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
<b>Objetivo 8.</b> Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
<b>Objetivo 9.</b> Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
<b>Objetivo 10.</b> Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
<b>Objetivo 11.</b> Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
<b>Objetivo 12.</b> Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
<b>Objetivo 13.</b> Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

---

---

**Objetivo 14.** Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

---

**Objetivo 15.** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

---

**Objetivo 16.** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

---

**Objetivo 17.** Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

---

**Fuente:** ONU [2015].

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible anteriormente descritos, muestran la escala y la ambición de la nueva Agenda 2030, la cual consideramos es progresista, ya que integra las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la medioambiental. Además, porque reitera la necesidad de una gobernanza mundial mejorada por medio de la cooperación multilateral para lograr dicho desarrollo.

Sin embargo, al mirar esta agenda con un enfoque crítico, se advierte en su narrativa que sus objetivos no están sustentados en un análisis objetivo de la situación económica y social mundial contemporánea que, desde nuestro punto de vista, revela la polarización entre los países del norte y sur global, por la asimetría de su desarrollo y la exclusión de amplios sectores sociales en el tercer mundo.

Además, en su narrativa se aprecia una desviación fáctica y epistémica del concepto de desarrollo que reformula su significado. La muestra de esto es que los ODS intentan cambiar el enfoque del “desarrollo desigual” –tan reiterado por distintos enfoques altermundistas– por uno donde se acenúan las amenazas al orden social y la integridad ambiental, sin considerar los obstáculos estructurales entre países ni la actuación imperialista de las principales potencias, que son las responsables de los problemas del actual orden mundial. En este sentido, el concepto de desarrollo pareciera transformarse en una expresión desprovista de sentido o, quizás, en un nuevo instrumento de dominación [Amin, 2002; McMichael, 2017].

Por otra parte, en cuanto a los resultados alcanzados hasta el momento en este ámbito, a pesar de que han transcurrido pocos años desde la puesta en marcha de tales objetivos, es posible analizar algunas tendencias visibles

en los países, mediante el Índice de Desarrollo Sostenible (IDS) elaborado por Sachs *et al.* [2019].

El IDS mide el porcentaje de logro de cada uno de los ODS mediante un puntaje, que significa la posición de un país entre los peores (0) y los mejores resultados (100). Este índice es relevante para monitorear el logro de los ODS y es aplicable a todos los países. Es comparable internacionalmente y permite la comparación directa del rendimiento entre países.

Como se observa en la gráfica 1, dicho índice muestra que, para el caso de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que simbolizan las economías más ricas del mundo y representan alrededor de 80 % del comercio mundial y la inversión, cada país miembro registra grandes diferencias en el Índice Global, es decir, en el cumplimiento total de los propósitos.

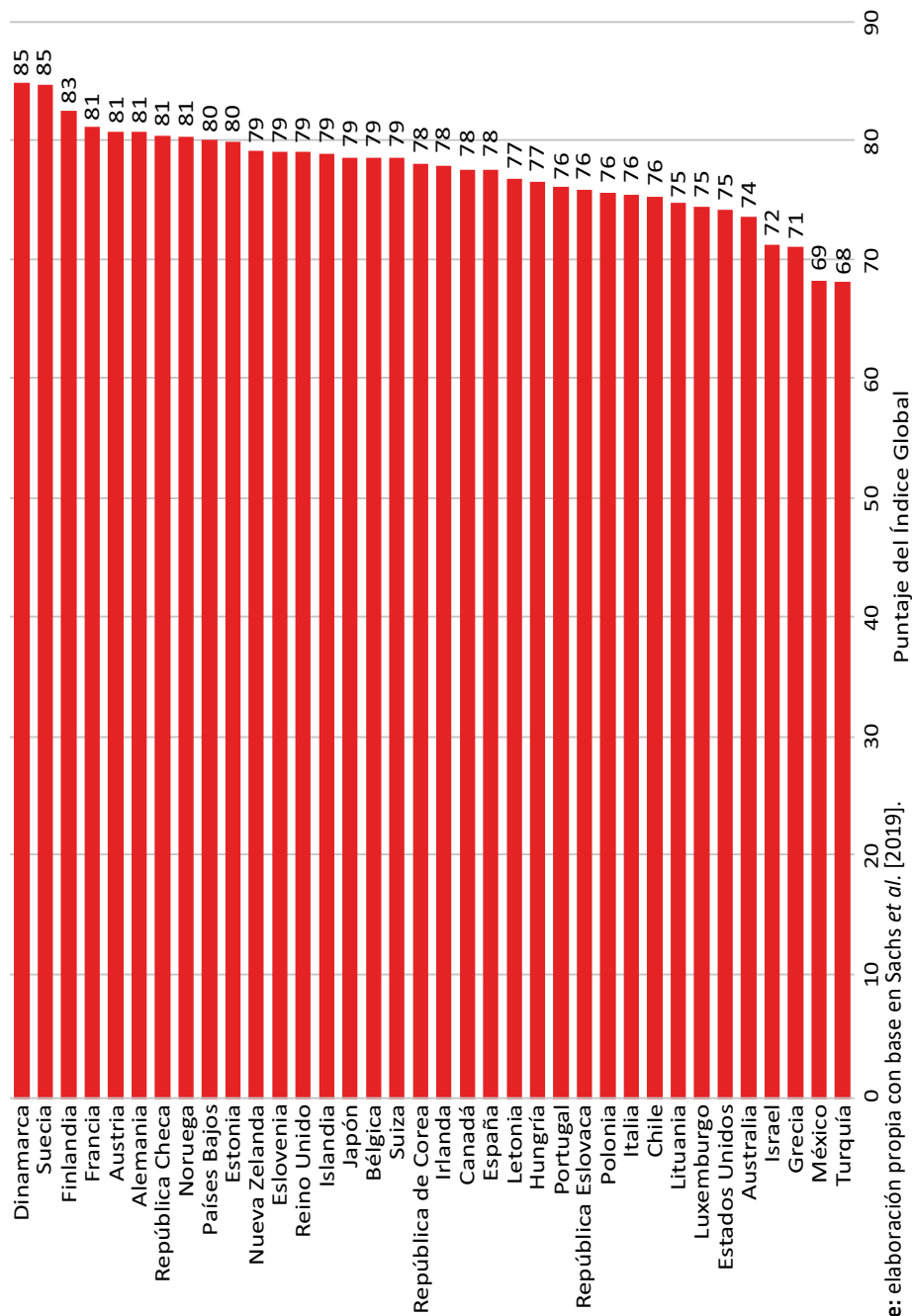
La gráfica 1 también señala que el índice de 2019 está encabezado por los países escandinavos como Dinamarca (85), Suecia (85) y Finlandia (83); por ejemplo, el puntaje general del índice de Suecia sugiere que el país está en promedio en 85 % del camino hacia el mejor resultado posible en los 17 ODS, mientras que Turquía (68), México (69) y Grecia (71) ocupan los últimos lugares entre los 35 países incluidos.

Los datos siguientes revelan que, en los pocos años transcurridos desde la aprobación de la agenda, todos los países de la OCDE enfrentan grandes desafíos para cumplir con varios ODS y que ningún país ha logrado, hasta ahora, todos los objetivos. Sin embargo, llama la atención el caso de México, el cual se encuentra en el penúltimo lugar en la lista.

Al profundizar en el caso mexicano, como se muestra en la tabla 2, se observa un mayor retroceso en los objetivos relacionados con salud, alimentación y educación; mientras que donde hay un relativo avance es en el fenómeno de la disminución de la pobreza y desnutrición.



**Gráfica 1** Desempeño de los países de la OCDE en el Índice Global ODS, 2019



**Fuente:** elaboración propia con base en Sachs et al. [2019].

**Tabla 2 Tendencias de los ODS en México (2019)**

Objetivo*	Indicador	Puntaje	Clasificación	Tendencia**
ODS 1	Índice de recuento de pobreza a \$ 1.90 / día (% de la población)	1.63	Verde	↑
	Tasa de pobreza a \$ 3.20 / día (% de la población)	11.69	Naranja	↑
	OCDE únicamente: tasa de pobreza después de impuestos y transferencias, línea de pobreza 50 % (% población)	16.70	Rojo	↑
	Prevalencia de desnutrición (% de la población)	3.80	Verde	↑
ODS 2	Prevalencia del retraso del crecimiento (baja estatura para la edad) en niños menores de 5 años (%)	12.40	Naranja	↗
	Prevalencia de emaciación en niños menores de 5 años (%)	1.00	Verde	↑
	Prevalencia de obesidad, IMC ≥ 30 (% población adulta)	28.90	Rojo	↓
	Rendimiento de cereales (t / ha)	3.75	Verde	↑
	Índice de gestión sostenible del nitrógeno	0.85	Rojo	n/d
	Nivel trófico humano (mejor 2 - 3 peor)	2.33	Naranja	↓
ODS 3	Tasa de mortalidad materna (por cada 100 000 nacidos vivos)	38.00	Verde	↑
	Tasa de mortalidad neonatal (por cada 1 000 nacidos vivos)	7.60	Verde	↑
	Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por cada 1 000 nacidos vivos)	13.40	Verde	↑

	Incidencia de tuberculosis (por 100 000 habitantes)	22.00	Amarillo	↓
	Tasa de mortalidad estandarizada por edad debido a enfermedad cardiovascular, cáncer, diabetes y enfermedades crónicas respiratorias en la población de 30 a 70 años (por 100 000 habitantes)	15.70	Amarillo	↑
	Tasa de mortalidad estandarizada por edad atribuible a la contaminación del aire del hogar y el ambiente	37.00	Amarillo	n/d***
	Esperanza de vida al nacer (años)	76.60	Amarillo	↗
	Tasa de fecundidad adolescente (nacimientos por cada 1 000 mujeres de 15 a 19 años)	61.41	Rojo	→
	Porcentaje de lactantes sobrevivientes que recibieron 2 vacunas recomendadas por la OMS (%)	96.00	Verde	↑
	Índice Universal de Cobertura de Salud (0-100)	70.48	Amarillo	↓
	Bienestar subjetivo (puntaje promedio de la escalera, 0-10)	6.41	Verde	↑
ODS 7	Acceso a combustibles limpios y tecnología para cocinar (% de la población) sdg7	85.35	Verde	↑
ODS 10	OCDE solamente: Tasa de pobreza de los ancianos (%) sdr 10	25.60	Rojo	→
ODS 16	Niños de 5 a 14 años involucrados en trabajo infantil (%) sdg 16	12.40	Rojo	n/d
ODS 17	Gasto público en salud y educación (% del PIB) sdg17	7.21	Naranja	→

**Fuente:** elaboración propia con base en Sachs *et al.* [2019].

Nota: \* No existen datos suficientes para el análisis de todos los ODS. \*\*El progreso hacia el logro de la meta en un indicador en particular se describe mediante un sistema de 4 flechas, y su significado se señala a continuación: ↑ En camino o manteniendo logros; ↗ Moderadamente creciente; → Estancado; ↓ Decreciente; \*\*\*n/d significa no disponible.

A casi cinco años de la aprobación de la Agenda 2030, el estancamiento y retroceso es la norma de casi todos los indicadores, y apenas hay cierto adelanto en algunos aspectos. No obstante, entre todos los ODS, consideramos que el del hambre cero es una pieza clave de la construcción de un futuro mejor para todos, ya que, como el hambre imposibilita el desarrollo humano, sería imposible lograr los otros objetivos, como la paz, la educación, la salud y la igualdad de género, entre otros, sin antes resolver dicho objetivo relacionado con la alimentación y la agricultura. Por ello, a continuación, se profundiza en este tema ya que es un enorme obstáculo para el desarrollo sostenible:

*Hambre cero: lograr la seguridad alimentaria y una agricultura sostenible*  
Erradicar el hambre y la inseguridad alimentaria, así como lograr una gestión sostenible de la agricultura y de los recursos naturales, constituye un objetivo central de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [FAO, 2020a].

A continuación, se enumeran las metas involucradas para alcanzar dicho objetivo, las cuales están relacionadas con poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible:

**Tabla 3** *Metas del ODS 2: hambre cero*

---

2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

---

2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

---

2.3 De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas, mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.

---

---

2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo.

---

2.5 De aquí a 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, según lo convenido internacionalmente.

---

2.a Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado, a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados.

---

2.b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo.

---

2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados, incluso sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.

---

**Fuente:** Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2015.

Al analizar las metas anteriormente enunciadas, lo que se puede derivar de estas es que, además de que se busca acabar con la hambruna mundial, se mezclan visiones opuestas de desarrollo agrícola; por un lado, se apuesta por incentivar sistemas productivos alternativos en pequeña escala, sostenibles, biodiversos y resilientes –organizados por mujeres, pueblos indígenas y agricultores familiares–, mientras que, por otro lado, se busca multiplicar la productividad, fundamento del paradigma de la modernización agrícola y del modelo agrícola neoliberal [Giunta & Dávalos, 2020].

Además, si bien se señala que es menester de dicha agenda corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agro-

pecuarios mundiales, no se discute que para lograrlo es necesario reformular las actuales normas y reglas neoliberales que determinan el modo de producción, distribución, consumo y comercialización de bienes y servicios agropecuarios a nivel mundial, cuyo carácter principal es el corporativismo privado, encabezado por transnacionales del agronegocio, esquema conocido como “régimen agroalimentario corporativo” [McMichael, 2015].

La ambigüedad de esta agenda de objetivos y metas en materia alimentaria deja abierta la posibilidad a la reproducción de los patrones impuestos por la modernización agrícola proveniente de la revolución verde. Pero, al mismo tiempo, deja abierta –si se cuenta con la voluntad política de gobiernos progresistas– la posibilidad al impulso de iniciativas inspiradas en la valorización de los sistemas agroalimentarios campesinos y/o familiares.

En cuanto a los avances en esta materia, han pasado ya casi cinco años desde que entró en acción la Agenda 2030, por lo que es posible vislumbrar algunos avances y desafíos en torno al cumplimiento del ODS 2, con el fin de estimar si el mundo logrará, o no, cumplir con dicho objetivo en la próxima década.

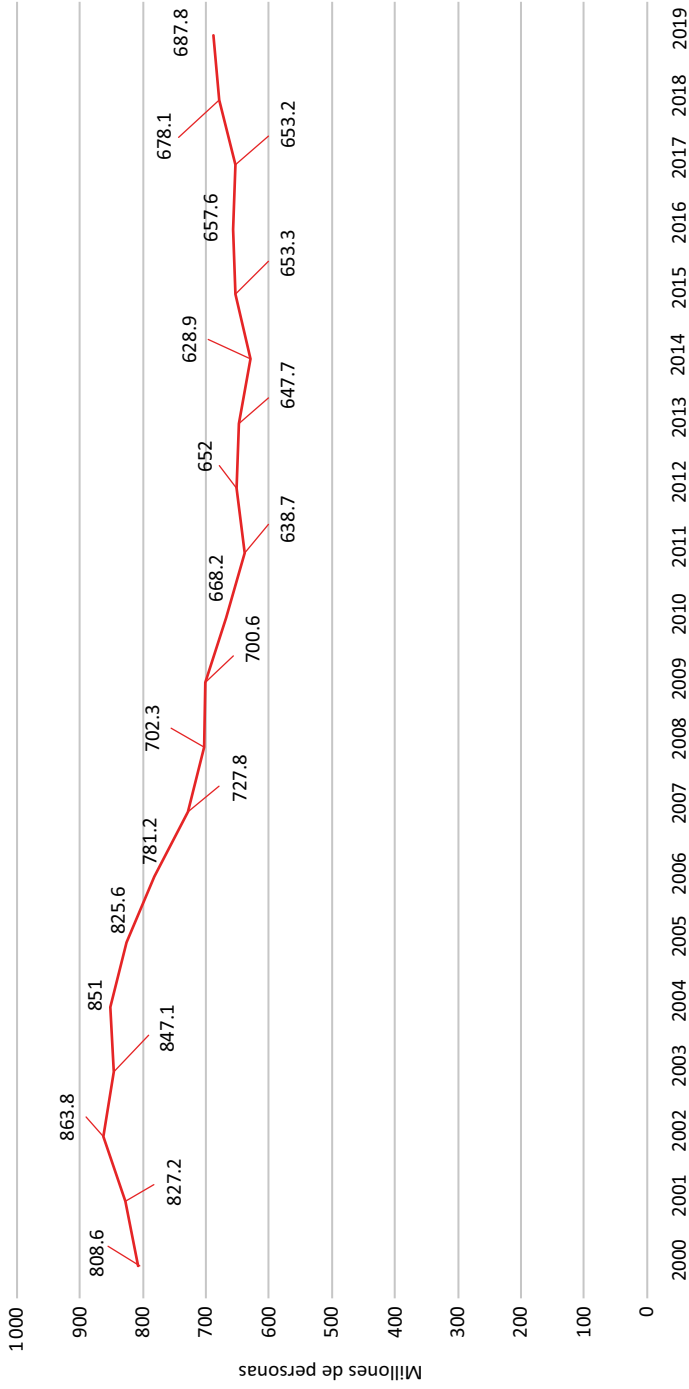
Hasta ahora, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) y otras organizaciones internacionales designadas para la valuación de los ODS estiman que el mundo no está en camino de lograr el objetivo “hambre cero”, en particular las metas 2.1 y 2.2.

Por ejemplo, según un informe reciente de esta organización, denominado *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, 2020* [FAO, 2020b], casi 690 millones de personas (8.9 % de la población mundial) padecen hambre en el planeta en la actualidad; de las cuales, la gran mayoría se encuentra en los países en desarrollo.

Como se puede observar en la gráfica 2, desde 2015, año en que inició la Agenda 2030, el número de personas en hambruna ha venido creciendo lentamente hasta la actualidad y se estima que 60 millones de personas más se han visto afectadas desde dicho año. Si esta tendencia continúa, el número de personas desnutridas superará los 840 millones para 2030 [FAO, 2020b].

De acuerdo con otro informe complementario, presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas [ONU, 2020], se estima que 26.4 % de la población mundial (cerca de 2 000 millones de personas) estaba afectada por la inseguridad alimentaria en grado moderado o grave en 2018, lo que supone un aumento respecto a 23.2 % de 2014, debido principalmente al incremento de la inseguridad alimentaria.

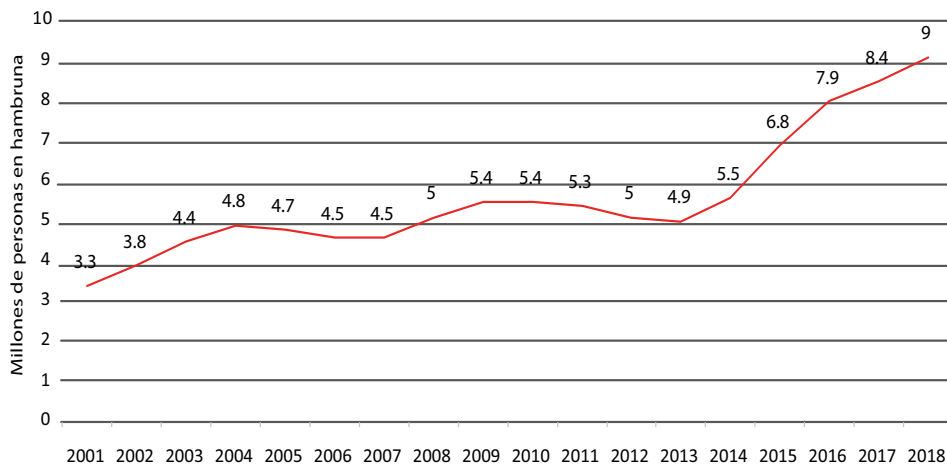
**Gráfica 2** Población mundial en situación de hambruna (2000-2019)



**Fuente:** elaboración propia con base en FAO [2020c].

En el caso mexicano, como se puede observar en la gráfica 3, ha existido una tendencia creciente de la hambruna en el país, la cual se aceleró en el último lustro, representando casi los 8.5 millones de personas en dicha condición; es decir, en México, 1 de cada 5 personas sufrió carencia de acceso a la alimentación.

**Gráfica 3** Población mexicana en situación de hambruna (2001-2018)



**Fuente:** elaboración propia con base en FAO [2020c].

De acuerdo con la FAO, las principales causas de las crisis alimentarias se agrupan en tres grandes categorías: 1) conflicto e inseguridad; 2) condiciones climáticas extremas y peligros naturales, y 3) conmociones económicas. Al respecto, en el caso mexicano, se suma una más, nuestra alta dependencia en la importación de alimentos básicos, en especial granos básicos como el maíz.

Un mundo sin hambre puede influir positivamente en nuestra economía, así como en la salud, la educación, la igualdad y el desarrollo social generales; por ello, el “hambre cero” es una pieza clave de la construcción de un futuro mejor para todos. En este sentido, el compromiso y las acciones de los gobiernos en materia de políticas públicas son fundamentales para lograr los 17 ODS, en general, y el fin del hambre, en particular, por lo que, a continuación, examinaremos la visión y apuestas del Gobierno mexicano para alcanzarlos.



## II. Visiones y acciones de los gobiernos mexicanos en torno a la Agenda 2030

La aprobación internacional de la Agenda 2030, en 2015, coincidió en México con la segunda mitad de la administración presidencial del Lic. Enrique Peña Nieto (2012-2018), y con la LXII y LXIII Legislaturas del Congreso de la Unión, que fueron conformadas por los senadores y los diputados miembros de sus respectivas cámaras y partidos políticos.

Como se sabe, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) presentado por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, en 2012, contenía cinco metas nacionales: un México en paz, un México incluyente, un México con educación de calidad, un México próspero y un México con responsabilidad global. En este sentido, el PND (2013-2018) consideraba, en su visión general del desarrollo, que, además del crecimiento económico o el ingreso, eran necesarios otros factores, como el desarrollo humano, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la protección de los recursos naturales, la salud, educación, participación política y seguridad, junto con un mayor pragmatismo y nuevas reformas estructurales [Gobierno de la República, 2013].

No obstante, estas metas no fueron diseñadas en el marco de ninguna agenda global de desarrollo de las Naciones Unidas –por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, vigentes entonces–, como se reconoce, someramente, en el documento. Fue, más bien, durante los últimos años de dicha administración que se consideró *a posteriori* asimilar –como un compromiso de Estado– dicha nueva agenda [Senado de la República, 2018].

Ante tal compromiso, se realizó un reporte elaborado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de México, en el que se buscó identificar la relación existente entre el PND (2013-2018) y los 17 ODS, en el que se concluyó que a primera vista, parecía existir una alineación entre las metas de cada ODS y las acciones y reformas gubernamentales; sin embargo, este reporte también señalaba que se requería de una mayor profundización para demostrarlo, tarea que escapaba de las intenciones del documento por su carácter preliminar [PNUD & OPR, 2017: 19].

Por lo tanto, es posible señalar, con base en dicho reporte y las tendencias de retroceso de los ODS en México durante el último lustro –discutidas en la primera parte de este trabajo–, que durante este periodo de gobierno los objetivos y metas de la Agenda 2030 se tomaron en cuenta por añadidura y no de manera consustancial en el proyecto de “desarrollo” impulsado en ese momento.

Por el contrario, con el gobierno encabezado por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, los objetivos de la Agenda 2030, aprobados por la ONU, se vincularon, desde un inicio, con el diseño y metas del nuevo Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), y, para ello, se desarrolló una estrategia nacional para llevar a cabo la Agenda 2030 en México, en la cual se plantean las coordenadas para lograrlo [JOP, 2019].

La elaboración de esta estrategia nacional puede ser vista como un reflejo de que la actual administración está convencida, al menos en su narrativa, de que la puesta en marcha de un modelo integral de desarrollo sostenible para los próximos años requiere del diseño y desarrollo de un plan de acción estructurado en torno a los principios de la Agenda 2030.

Según el nuevo PND (2019-2024), el desarrollo nacional se sustentará, durante la vigencia de esta administración, en los siguientes 12 principios: 1) honradez y honestidad; 2) no al gobierno rico con pueblo pobre; 3) nada al margen de la ley; por encima de la ley, nadie; 4) economía para el bienestar; 5) el mercado no sustituye al Estado; 6) por el bien de todos, primero los pobres; 7) no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera; 8) no hay paz sin justicia; 9) el respeto al derecho ajeno es la paz; 10) no más migración por hambre y violencia; 11) democracia significa el poder del pueblo, y 12) ética, libertad y confianza. Adicionalmente, se deben de tomar en cuenta los ejes rectores del PND 2019-2024: 1) justicia y Estado de derecho; 2) bienestar, y 3) desarrollo económico.

Al examinar estos principios y ejes, es notorio que su hilo rector se vincula oportunamente con el de la Agenda 2030. A continuación, se muestran los ODS contenidos en los tres ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024:

**Tabla 4 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024		17 Objetivos de Desarrollo Sostenible																	
Eje	Objetivo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Núm. de ODS/ PND
Eje 1. Justicia y Estado de derecho	1.1 Fortalecer la gobernabilidad democrática					X			X		X		X				X		6
	1.2 Fortalecer la cultura democrática, abrir el gobierno a la participación social y escuchar de manera permanente a la sociedad, dando especial atención a las mujeres y los grupos históricamente discriminados y marginados					X		X			X		X				X		5
	1.3 Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, individuales y colectivos					X					X						X		4
	1.4 Construir la paz y la seguridad con respeto a los derechos humanos					X					X		X				X		5
	1.5 Preservar la seguridad nacional																X	X	2

Eje	Objetivo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Núm. de ODS/PND
<b>Eje 1. Justicia y Estado de derecho</b>	1.6							X									X		3
	1.7					X			X		X						X	X	5
	1.8					X			X		X						X	X	5
	1.9	X								X	X	X		X					5
<b>Número de objetivos con impacto por cada ODS</b>		<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>40</b>

Eje	Objetivo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Núm. de ODS/ PND
Eje 2. Bienestar	2.1	X	X	X	X	X			X		X						X		9
	2.2	X			X	X				X	X		X				X		7
	2.3	X	X	X							X							X	5
	2.4	X		X		X				X	X						X	X	7

Eje	Objetivo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Núm. de ODS/PND	
<b>Eje 2. Bienestar</b>	2.5			X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	11	
	2.6			X		X	X				X	X	X		X	X			7	
	2.7										X	X		X					5	
	2.8																	X	7	
		Garantizar el derecho a un medio ambiente sano con enfoque de sostenibilidad de los ecosistemas, la biodiversidad, el patrimonio y los paisajes bioculturales				X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
		Promover y garantizar el acceso incluyente al agua potable en calidad y cantidad y al saneamiento, priorizando a los grupos históricamente discriminados, procurando la salud de los ecosistemas y cuencas			X		X	X				X	X	X		X	X			
		Promover y apoyar el acceso a una vivienda adecuada y accesible, en un entorno ordenado y sostenible										X	X		X					
		Fortalecer la rectoría y vinculación del ordenamiento territorial y ecológico de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra, mediante el uso racional y equilibrado del territorio, promoviendo la accesibilidad y la movilidad eficiente																	X	

Eje 2. Bienestar		8	2	6	6	6	6	1	0	3	6	11	6	3	4	2	2	6	8	80
Número de objetivos con impacto por cada ODS		8	2	6	6	6	1	0	3	6	11	6	3	4	2	2	6	8	80	
2.9	Promover y garantizar el derecho humano de acceso a la cultura de la población, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa, lingüística, de elección o pertenencia de una identidad cultural de creencias y de participación	X		X						X	X	X	X	X				X		8
2.10	Garantizar la cultura física y la práctica del deporte como medios para el desarrollo integral de las personas y la integración de las comunidades		X	X							X	X						X		5
2.11	Promover y garantizar el acceso a un trabajo digno, con seguridad social y sin ningún tipo de discriminación, por medio de la capacitación en el trabajo, el diálogo social, la política de recuperación de salarios y el cumplimiento de la normatividad laboral, con énfasis en la población en situación de vulnerabilidad	X		X	X	X			X	X	X	X	X					X	X	9

Eje	Objetivo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Núm. de ODS/ PND
Eje 3. Desarrollo económico	3.1 Propiciar un desarrollo incluyente del sistema financiero priorizando la atención al rezago de la población no atendida y la asignación más eficiente de los recursos a las actividades con mayor beneficio económico, social y ambiental	X			X	X			X	X	X	X					X	X	9
	3.2 Propiciar un ambiente que incentive la formalidad y la creación de empleos y que permita mejorar las condiciones laborales para las personas trabajadoras				X	X			X		X						X		5
	3.3 Promover la innovación, la competencia, la integración en las cadenas de valor y la generación de un mayor valor agregado en todos los sectores productivos desde un enfoque de sostenibilidad			X						X	X	X	X				X	X	X



Eje	Objetivo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Núm. de ODS/ PND
Eje 3. Desarrollo económico	3.4	Propiciar un ambiente de estabilidad macroeconómica y finanzas públicas sostenibles que favorezcan la inversión pública y privada						X	X	X	X			X		X	X	X	7
	3.5	Establecer una política energética soberana, sostenible, baja en emisiones y eficiente para garantizar la accesibilidad, calidad y seguridad energética	X					X	X	X	X		X	X			X	X	9
	3.6	Desarrollar, de manera transparente, una red de comunicaciones y transportes accesible, segura, eficiente, sostenible, incluyente y moderna, con visión de desarrollo regional y de redes logísticas que conecte a todas las personas, facilite el traslado de bienes y servicios, y que contribuya a salvaguardar la seguridad nacional	X						X	X	X	X					X	X	7

Eje	Objetivo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Núm. de ODS/PND
Eje 3. Desarrollo económico	3.7	X			X				X	X	X	X						X	7
	3.8	X	X	X		X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	13
	3.9	X							X		X	X	X		X	X	X	X	9

Eje	Objetivo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Núm. de ODS/PND
Eje 3	Fomentar un desarrollo económico que promueva la reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático para mejorar la calidad de vida de la población			X				X	X			X		X	X	X	X	X	9
	<b>Número de objetivos con impacto por cada ODS</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>84</b>
<b>17 Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>																			
<b>Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024</b>																			
	<b>Eje</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>Núm. de ODS/PND</b>
	<b>Eje 1. Justicia y Estado de derecho</b>	1	0	0	0	6	0	0	5	1	7	2	2	1	0	0	8	7	<b>40</b>
	<b>Eje 2. Bienestar</b>	8	2	6	6	6	1	0	3	6	11	6	3	4	2	2	6	8	<b>80</b>
	<b>Eje 3. Desarrollo económico</b>	6	1	3	4	3	1	2	10	5	9	7	4	4	3	5	9	8	<b>84</b>
	<b>Total</b>	15	3	9	10	15	2	2	18	12	27	15	9	9	5	7	23	23	<b>204</b>

Fuente: tomado de Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 [PND, 2019].

A partir de la tabla anterior, es posible identificar que un total de 204 objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 están relacionados con los 17 ODS. En el caso del eje de justicia y Estado de derecho, se contabilizan 40 objetivos relacionados con los ODS, lo que representa 20 % del total; en el eje de bienestar, se cuentan 80 objetivos presentes, lo que significa 39 %, y, finalmente, el eje de desarrollo económico presenta 84 objetivos relacionados con la Agenda 2030, lo que representa 41 por ciento.

En particular, llama la atención el caso del ODS 2 y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual ha sido uno de los más atendidos por el actual gobierno, debido a que es consciente de las tendencias negativas a escala nacional que caracterizan a dicho objetivo relacionado con el desarrollo agroalimentario.

Como se sabe, el periodo neoliberal generó en el campo mexicano una crisis y una disminución del nivel de vida rural, lo cual se refleja en un bajo crecimiento del sector agropecuario, en relación con la economía nacional, éxodo de la población rural y pluriactividad, pérdida de la seguridad alimentaria nacional y proliferación de actividades extractivas e ilícitas, entre otros aspectos.

Por ello, el nuevo Gobierno de México estableció en el PND (2019-2024) como uno de sus objetivos principales el desarrollar de manera sostenible e incluyente el sector agropecuario, así como promover y garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad de la población mexicana [PND, 2019].

Dicha política está sustentada en una visión más amplia del sector, denominada Producción para el Bienestar, que se encuentra plasmada en el Programa Nacional de Desarrollo 2019-2024, el cual considera, por primera vez en muchos años, la agricultura y, de manera general, el sector agroalimentario como un aspecto central de la política económica. Esta nueva política busca mitigar la orientación neoliberal de la anterior política agrícola en materia de producción, comercialización, distribución y consumo, impulsando una nueva en donde el Estado retome su papel como promotor del desarrollo agroalimentario.

Además, dicha reorientación ha requerido una nueva estructura programática y presupuestaria, enfocada en atender principalmente a pequeños y medianos productores y productoras, cuya mayoría ha vivido históricamente en condiciones de rezago y marginación. En la tabla 5 se muestra el vínculo de los ODS con los programas nacionales de desarrollo (2019-2024) relacionados con el desarrollo agroalimentario:

**Tabla 5 Vinculación de la Agenda 2030 con los programas gubernamentales de desarrollo agroalimentario**

Agenda 2030, ODS 2	Programas gubernamentales
<p><b>2. Hambre cero</b></p> <p><b>2.1</b> Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.</p> <p><b>2.2</b> Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.</p> <p><b>2.3</b> Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas, mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.</p> <p><b>2.4</b> Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra.</p>	<p>Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.</p> <p>Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.</p> <p>Programa de Fomento a la Agricultura</p> <p>Programa de Fomento Ganadero</p> <p>Programa para el Desarrollo Pesquero y Acuícola</p> <p>Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria</p> <p>Ordenamiento de mercados de granos y oleaginosas</p> <p>Prevención, fortalecimiento y seguimiento de las acciones para mejorar las sanidades</p> <p>Sistema Nacional de Investigación Agrícola</p> <p>Fomento de la ganadería y normalización de la calidad de los productos pecuarios</p> <p>Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable</p> <p>Precios de garantía a productos alimentarios básicos</p> <p>Crédito Ganadero a la Palabra</p> <p>Fertilizantes</p> <p>Producción para el Bienestar</p> <p>Desarrollo rural</p>

**2.5** Para 2030, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente.

**2.a** Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado, a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados.

**2.b** Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo.

**2.c** Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, con el objetivo de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.

## **1. Poner fin a la pobreza**

**1.a** Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para llevar a cabo programas y políticas encaminadas a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.

Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria

Desarrollo y vinculación de la investigación científica y tecnológica con el sector

Producción y comercialización de biológicos veterinarios

Adquisición de leche nacional

Comercialización de productos lácteos

Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas

Diseño y aplicación de la política agropecuaria

Regulación, supervisión y aplicación de las políticas públicas en materia agropecuaria, acuícola y pesquera

Programa de Fomento a la Economía Social

Programa 3 x 1 para Migrantes

Programa de Coinversión Social

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

Sembrando Vida

Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas

**1.b** Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, con el objetivo de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

**Fuente:** adaptado de CEDRSSA [2019].

La tabla anterior permite identificar que existe una mayor vinculación formal y real entre el PND (2019-2024) y la Agenda 2030, y que, en particular, intenta resolver los desafíos más importantes del ODS 2, “hambre cero”, relacionados con la mitigación de la hambruna y un desarrollo agrícola sostenible. Sin embargo, consideramos que resolver completamente estas grandes problemáticas nacionales y mundiales no depende únicamente de una acertada política pública en estos rubros, y que es necesario profundizar, a partir de esta agenda, en el análisis concreto de los obstáculos en los países periféricos o en desarrollo, como México, los cuales son más profundos, estructurales –como ya se mencionó–, porque no solo son víctimas de las asimetrías económicas y sociales en relación con los países desarrollados, sino que las políticas neoliberales han hecho mayores estragos en nuestros países en el ámbito económico, social y ambiental.

### *III. Covid-19, alimentación y otras problemáticas*

La pandemia de covid-19 ha traído consecuencias catastróficas para todo el mundo, pero en particular para los países latinoamericanos que, desde antes, se encontraban en una situación vulnerable debido a la desigual distribución de riqueza, salud y protección social.

Nos enfrentamos a un retroceso económico, social y ambiental sin precedentes. Las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) para el mes de abril (2020) se han intensificado, aumentando los impactos negativos de la región. En el informe especial de la Cepal (junio 2020), se proyecta una caída del PIB de 9.1 % en 2020 (5.3 % en abril) y de 8.4% para México. Asimismo, se prevé un incremento en más de 45.4 millones de personas en situación de pobreza, en donde México figura como uno de los más afectados [Cepal, 2020a].

Lo anterior representa uno de los retos más importantes a superar en torno a la seguridad alimentaria, la cual, tan solo entre 2015 y 2019, se

incrementó, afectando a 9 millones de personas; peor aún, a partir de esta pandemia, la tendencia es que la subalimentación aumentará de 7.4 %, en 2019, a 9.5 % para 2030 [FAO, 2020b].

El panorama no es nada alentador a cinco años de que los principales líderes del mundo se comprometieran a alcanzar los objetivos de la Agenda 2030; y, si las perspectivas económicas no son favorables, el hambre seguirá incrementándose<sup>5</sup> al igual que la inseguridad alimentaria y la pobreza.

Así, no existen de momento medidas que garanticen ingresos y acceso a servicios básicos de alimentación, salud y vivienda, ni qué pensar en una alimentación sana, nutritiva, suficiente y de calidad como lo plantea la meta 2.1, referente a poner fin al hambre, y la 2.2, en torno a eliminar todas las formas de malnutrición.

Particularmente en México, los índices de informalidad laboral<sup>6</sup> y los problemas estructurales han generado que un alto porcentaje de la población no pueda quedarse en casa, ni llevar a cabo las medidas de distanciamiento físico para prevenir la enfermedad, lo que los pone, sin lugar a duda, en riesgo de inseguridad alimentaria.

En el país, la pérdida de nuestra seguridad alimentaria, durante el periodo neoliberal, en cultivos tan importantes como el maíz, el arroz y el trigo, los cuales son granos y cereales base de la alimentación mexicana –sobre todo el caso del maíz–, ha originado un proceso de reconversión productiva y cambio en los patrones de consumo ligados al modelo agroindustrial. La vida citadina, la vorágine con la que se llevan a cabo múltiples actividades –muchas de las veces en espacios apartados unos de otros– y la reducción de tiempo para realizar la mayoría de ellas ha originado la aceptación e incorporación de comida rápida y/o chatarra en los menús de comida de las familias mexicanas.

Por ende, existe una alta aceptación generalizada de alimentos ultraprocesados, con altos contenidos de azúcares, grasas y sales, los cuales han ido desplazando la dieta tradicional mexicana, basada principalmente en el maíz y productos con alto valor nutrimental provenientes de la milpa [Gálvez & Rodríguez, 2012].

---

<sup>5</sup> Se pronostica que el número de personas afectadas por el hambre en 2030 supere los 840 millones [FAO, 2020b].

<sup>6</sup> En el país, 56.7% de las personas en edad laboral se encuentra en esta condición [INEGI, 2020].



Los datos de la última encuesta de salud y nutrición arrojan que más de 75 % de la población adulta padece de sobrepeso u obesidad, las cuales provocan diabetes mellitus tipo II, la principal causante de muerte en México [Ensanut, 2018; Moreno *et al.*, 2014].

Esta situación seguramente empeorará, ya que las evidencias muestran que, a partir de la pandemia, la gente ha tenido que disminuir la cantidad y calidad de alimentos que consume, dado que existen mayores dificultades de acceso. En el caso de México, ha disminuido el consumo de alimentos nutritivos en la medida en que aumenta la inseguridad alimentaria; este es el caso de las frutas. De igual manera, el consumo de carnes y lácteos se ha restringido entre las personas que padecen inseguridad alimentaria, no así entre las que tienen seguridad alimentaria. Por lo tanto, las dietas saludables se muestran más inasequibles para la población pobre.

Es importante señalar que el consumo que hacen las personas con seguridad alimentaria, o sin ella, continúa generando costos ocultos relacionados con la utilización y explotación de una mayor cantidad de tierra, agua, combustible, fertilizantes, pesticidas, etc., lo que estaría relacionado de manera directa con el cambio climático y los ODS 3 y 13 [FAO, 2020b].

La pandemia por covid-19 nos ha recordado, con crueldad, lo que ya se sabía: en México prevalece un sistema alimentario que poco beneficia la salud del consumidor, que ha desplazado las dietas y el método tradicional de siembra y que, si bien –en comparación con otros países de América Latina– mantiene una baja tecnología, también ha contribuido al cambio climático y al agotamiento interno de sus recursos.

La crisis en la que nos encontramos, sin lugar a duda, empeorará las tendencias alimenticias, patrones y hábitos de consumo. Lo preocupante de esto es el círculo vicioso que traerá consigo una alimentación inadecuada, ya que se sabe que uno de los factores para contrarrestar no solo la enfermedad de la covid-19, sino otras como cáncer, cardiopatías o accidentes cardiovasculares, etc., es precisamente un sistema inmunitario fuerte, el cual se logra con una alimentación saludable [FAO, 2020b; 2020c]. Entonces, si existe un incremento en la desigualdad del ingreso y, por lo tanto, de consumo y acceso a una alimentación sana, ¿cómo se puede contrarrestar la enfermedad desde un flanco tan elemental y necesario como la alimentación de calidad?

Al pensar en alimentos de calidad, debemos considerar el sistema alimentario en su conjunto, en la manera en la que se puedan disminuir los costos y, en general, hacer accesible el alimento. Por ello, la propuesta que están planteando instituciones como la FAO [2020a] y movimientos sociales como Vía Campesina o Sin maíz no Hay País, entre otros, involucra la participación

de los pequeños productores para garantizar que las personas tengan acceso a alimentos nutritivos que lleguen a mercados locales a precios bajos, con lo que “se propone que las cadenas de suministros de alimentos funcionen en favor de las personas vulnerables, desde los pequeños productores a los miles de millones de consumidores, cuyos ingresos son insuficientes para permitirles llevar una dieta saludable” [FAO, 2020b: 9].

En este mismo sentido, otras instituciones, como la Cepal, plantean la importancia de esforzarse por reducir al mínimo la intermediación de la venta de los productos mediante Circuitos Cortos de Comercialización (CCC), con lo que se aprovecharían los productos locales, frescos y nutritivos que elaboran pequeños productores.

Propuestas de dinamización económica de espacios locales a partir de los CCC y el aprovechamiento de los Sistemas Productivos Locales (SPL)<sup>7</sup> están hoy en el centro del debate como posibles alternativas para dinamizar económicamente espacios locales; asegurar los ingresos de los productores; disminuir los costos de transacción, y asegurar suministros de alimentos con identidad territorial.

Ante la presente crisis de salud y socioeconómica, se vuelve necesario promover una política pública en el sentido anterior, que responda a las necesidades alimenticias de la población y tome en cuenta las necesidades y particularidades de los diversos espacios productivos, sean estos rurales o urbanos.

## *IV. Conclusiones*

Los retos por la crisis socioeconómica y medio ambiental severa que atraviesa la humanidad, y que, desde la pandemia por la enfermedad covid-19, se han recrudecido y vuelto más visibles, obligan a pensar en que es insostenible el modelo de desarrollo económico-social prevaleciente y es necesario el cambio hacia otro donde predomine la sostenibilidad y la igualdad. En este sentido, se deberán redoblar los esfuerzos mundiales para que la Agenda

---

<sup>7</sup> “Sistemas constituidos por organizaciones de producción y servicio [...] asociadas mediante sus características y su funcionamiento a un territorio específico [...] el medio, los productos, las personas, sus instituciones, su saber hacer, sus comportamientos alimentarios, sus redes de relaciones se combinan en un territorio para producir una forma de organización agroalimentaria en una escala espacial dada” [Muchnik & Sautier, 1998: 4].

2030 y sus objetivos se alcancen a cumplir en tiempo y forma; de lo contrario, la década que recién comienza podría llegar a ser catalogada como perdida.

Si bien en el PND (2019-2024) se pueden encontrar diversas acciones que atienden las preocupaciones y recomendaciones de la Agenda 2030, sobre todo, las relacionadas con el desarrollo agroalimentario y el fin del hambre, frente a los estragos socioeconómicos de la pandemia por covid-19, se considera necesario contemplar también, en dichas acciones, un mayor fomento de los diversos sistemas agroalimentarios del país para aprovechar, aún más, la participación de los pequeños productores y los alimentos que estos producen mediante circuitos cortos de comercialización.

No todo está perdido, aún hay circunstancias que deben considerarse para ofrecer soluciones integrales en diversas escalas; hay que aprovechar que el comercio agroalimentario y los precios internacionales de los alimentos se han mantenido estables y dinámicos y que las cadenas agropecuarias de valor son más simples y resilientes en comparación con otros sectores como el manufacturero. Por último, se deberá seguir aprovechando el giro progresivo que el actual gobierno ha emprendido en términos de desarrollo, particularmente en el ámbito agroalimentario, en el sentido de reforzar, pese a la actual crisis, el proyecto para alcanzar la autosuficiencia alimentaria en el país.

## REFERENCIAS

- Amin, S. [2002], “Las condiciones globales para un desarrollo sostenible”, *Alternativas Sur*, 1(1): 35-49.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) [2019], *El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible en el sector rural*, México, Palacio Legislativo de San Lázaro.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) [2019], *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ [2020a], *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*, COVID-19 Respuesta (5) 26.
- \_\_\_\_\_ [2020b], *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Hábitos de consumo de alimentos y malnutrición*, Santiago, FAO (Boletín núm. 10).
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición [s.f.], Ensanut, *Informe de resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018*. Recuperado de <<https://bit.ly/2XawAGE>>.
- Gálvez, A. & Rodríguez, H. [2012]. “La alimentación en la Ciudad de México”. *Riesgos para la Salud en la vida de una Megametropoli. Memoria I. Congreso Internacional*, Ciudad de México, Facultad de Medicina, UNAM: 366-403.
- Giunta, I. & Dávalos J. [2020], “Crecimiento económico inclusivo y sostenible en la Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de la soberanía alimentaria y los derechos de la naturaleza”, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 9(1): 146-176. DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.438.
- Gobierno de México [2019], *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura.
- Gobierno de la República [2013], *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXII Legislatura.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [2020], “Indicadores de ocupación y empleo: cifras oportunas durante marzo de 2020” (Comunicado de prensa núm. 161/20).
- Jefatura de la Oficina de la Presidencia (JOP) [2019], *Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México*, México, Gobierno de México.
- McMichael, P. [2015], *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*, México: Universidad Autónoma de Zacatecas/ Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ [2017], “The Shared Humanity of Global Development: Biopolitics and the SDGs”, *Globalizations*. DOI: 10.1080/14747731.2017.1281627.
- Moreno, L., García, J. J., Soto, G., Capraro, S. & Limón, D. [2014], “Epidemiología y determinantes sociales asociados a la obesidad y la diabetes tipo 2 en México”, *Revista Médica del Hospital General de México*, 77(3): 114-123.
- Muchnik, J. & Sautier D.(1998), *Systèmes agro-alimentaires localisés et construction de territoires. Proposition d’action thématique programmée*, Paris, CIRAD.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) [2020a], “Seguimiento del progreso en los indicadores de los ODS relacionados con la alimentación y la agricultura. Informe sobre los indicadores que custodia la FAO”, Roma, FAO.
- \_\_\_\_\_ (2020b). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables*, Roma, FAO/FIDA/UNICEF/PMA/OMS.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) [2015], “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Asamblea General/ ONU.
- \_\_\_\_\_ [2020], “Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General”, Nueva York, Asamblea General/ONU.
- Presidencia de la República [2019], “Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México”, México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [2019], “El enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México. Una propuesta metodológica centrada en la gestión por resultados para el desarrollo”, México, PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) & Oficina de la Presidencia de la República (OPR) [2017], *Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible*, México, PNUD /OPR.

Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G. & Fuller, G. [2019], *SDG Index and Dashboards Report 2018*, New York, Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).

Senado de la República [2018], *Memoria del grupo de trabajo para el seguimiento legislativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030*, México, Congreso de la Unión, LXIII Legislatura.

## CAPÍTULO 3. EL MERCADO LABORAL MEXICANO Y SUS DESAFÍOS PARA EL DECENIO 2020-2030<sup>1</sup>

CÉSAR ARMANDO SALAZAR<sup>2</sup>

### *Introducción*

**D**urante 2020, México enfrenta la mayor crisis económica que tenga lugar, al menos, desde 1932;<sup>3</sup> con ella, se elevará la precarización de las condiciones laborales y, como resultado, se incrementará la pobreza y la desigualdad significativamente.<sup>4</sup>

Lo anterior no se reflejará en elevados niveles de desempleo. A diferencia de otros países, sobre todo de países desarrollados, nuestras estadísticas laborales no mostrarán un incremento significativo en la tasa de desocupación, como se ha comprobado en otros episodios de crisis mundial. Durante la Gran Recesión –la crisis económica mundial que ocurrió entre 2008 y 2009–, en México la tasa de desocupación tuvo su más alto registro en septiembre de 2009, al alcanzar 6.4 %; por su parte, Estados Unidos alcanzó el mayor registro en su tasa de desempleo en octubre de 2009, con 10 %; en tanto que España registró una tasa de desempleo de 17.9 % en 2009 y, al no contener la crisis, esta siguió creciendo hasta alcanzar 26.1 % en 2013.

La diferencia observada entre las tasas de desempleo/desocupación obedece, en primera instancia, a las distintas metodologías que se utilizan para definir si una persona está empleada; empero, es también resultado

---

<sup>1</sup> Investigación realizada gracias al programa UNAM-PAPIIT IN302621.

<sup>2</sup> Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México [csalazar@unam.mx].

<sup>3</sup> El Fondo Monetario Internacional ha pronosticado una caída del PIB mexicano de 10.5 % [IMF, 2020], en tanto que en la encuesta elaborada por el Banco de México [2020] la caída para este año se estima en -8.97 por ciento.

<sup>4</sup> El Coneval [2020] estima que, resultado de la crisis, la cantidad de personas en pobreza por ingresos se incrementará entre 8.9 y 9.8 millones de personas, en tanto que la pobreza extrema se elevará entre 6.1 y 10.7 millones de personas tan solo en unos meses; por otra parte, el indicador de pobreza laboral –aquellas personas que no pueden adquirir una canasta alimentaria con la remuneración de su trabajo– pasará de 37.5 a 45.8 por ciento.

de la estructura del mercado laboral mexicano, segmentado entre trabajo formal e informal, así como de las instituciones que lo regulan.

El propósito de este capítulo es analizar los distintos segmentos que integran el mercado laboral mexicano y proponer medidas de política acordes a cada uno de ellos, con el objetivo de mejorar las condiciones de empleo y, con ello, elevar la tasa histórica de crecimiento del PIB en nuestro país.

Para revertir la precarización del trabajo, provocada tanto por la crisis actual, debido primordialmente al confinamiento, como por el lento crecimiento de la economía mexicana en las últimas cuatro décadas, se debe partir de un diagnóstico realista de la estructura del mercado laboral.

Para tales propósitos, este capítulo se divide en cuatro secciones adicionales a esta introducción. En la primera, se discute el enfoque teórico de los mercados segmentados de trabajo, lo cual nos permitirá partir de una premisa básica: los mercados laborales no son competitivos, por lo que existen ciertas reglas institucionales que los gobiernan. En ella, también, se reflexiona sobre la importancia de mantener políticas salariales que permitan elevar los ingresos reales de los trabajadores, así como la necesidad de mayor acceso a servicios de salud y educativos.

En la segunda, se analiza la estructura del mercado laboral mexicano con base en las estadísticas oficiales disponibles, a partir de las unidades económicas; las características de la oferta de trabajo y la segmentación entre trabajadores formales e informales. En la tercera, se analiza la estructura salarial y la evolución del poder adquisitivo de dos referentes de salarios: el mínimo y el medio de cotización de los trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Y en la cuarta sección, analizamos, con base en los apartados previos, los impactos que, sobre el mercado de trabajo mexicano, tienen las contracciones de la actividad económica en la fase recesiva del ciclo, así como los beneficios que se obtienen, si los hay, en la fase de expansión. Finalmente, enunciaremos las conclusiones y las opciones de política recomendadas para lograr mejores condiciones para los trabajadores mexicanos.

## *I. La segmentación de los mercados laborales: un enfoque teórico*

Un supuesto común en los modelos macroeconómicos convencionales es la presencia de un mercado laboral en competencia perfecta, donde se supone que el trabajo es homogéneo y existe una misma tasa salarial [véase, por



ejemplo, Ackley, 1983]. Por supuesto, esta enorme simplificación trae consigo una mala interpretación de la estructura de los mercados laborales, provocando que las conclusiones extraídas de los distintos modelos no sean compatibles con el verdadero funcionamiento de ese mercado, más aún, cuando trasladamos esas conclusiones a mercados laborales en países en desarrollo.

Si bien es cierto que existen enfoques teóricos alternativos que parten de competencia imperfecta, estos suponen que el origen de la imperfección está dado a partir del poder de negociación colectiva de los trabajadores o la existencia de leyes laborales rígidas, por lo cual el trabajo se impone al capital. No obstante, esto no es benéfico para los trabajadores, ya que el nivel de empleo en esa economía estará por debajo del que se alcanzaría en condiciones de competencia perfecta; por ello, habrá desempleo involuntario y, además, el salario se colocará por debajo de la productividad marginal del trabajo [Carlin & Soskice, 2006; 2015].

Ante esta interpretación teórica, es lógico, entonces, que la propuesta para elevar el nivel de empleo y las remuneraciones sea flexibilizar las relaciones laborales mediante leyes laborales menos rígidas y donde haya menor incidencia de los sindicatos en las negociaciones colectivas; ese fue el espíritu de la reforma laboral de 2012 en México [Salazar & Azamar, 2014].

La teoría de los mercados segmentados de trabajo, por otra parte, ofrece una explicación alternativa sobre el funcionamiento del mercado laboral, argumentando que las teorías clásica y neoclásica no pueden explicar la dispersión de los salarios y sus consecuencias en la distribución del ingreso, el desempleo y la discriminación [Leontaridi, 1998]. De acuerdo con esta teoría, el mercado laboral se encuentra integrado por segmentos en donde las remuneraciones para la mano de obra son distintas porque existen barreras institucionales que impiden que toda la población se beneficie de las oportunidades de educación y capacitación específica.

Kerr [1950, 1954], sentó las bases de la crítica contemporánea a la concepción del mercado de trabajo perfectamente competitivo. Este autor indicaba:

[E]l modelo puro de mercado de trabajo suponía que había un mercado de trabajo único; que todos los trabajadores participaban activamente en él, e intentan maximizar sus ventajas netas. Ello implicaba que todos los puestos de trabajo estaban abiertos a la persona que hiciera la mejor oferta, y ello daba como resultado una “tarifa salarial vigente”, para cada ocupación que ajustaba la oferta y la demanda [...] sin embargo, en la práctica con frecuencia no existía una tarifa vigente, sino una dispersión de tarifas dentro de la misma área de mercado de trabajo [...] cuando se encontraba

una tarifa vigente, era casi siempre un signo seguro de confabulación, pero no del funcionamiento de las fuerzas del mercado [Kerr, 1950: 279-280. Traducción propia].

Desde el punto de vista de Kerr, no existe un único mercado de trabajo; en su lugar, existen mercados con características estructurales múltiples donde la fragmentación y las estructuras salariales aisladas son la regla.

El primer trabajo que consolida el enfoque de los mercados laborales duales fue desarrollado por Doeringer y Piore [1971], quienes postulaban que, al haber distintas formas de determinar los ingresos y la ocupación, se podrían diferenciar “segmentos” dentro del mercado de trabajo. El primero de estos segmentos es el denominado *mercado interno de trabajo*, el cual está dominado por reglas institucionales y se distingue del segundo, llamado *mercado externo de trabajo*, porque en este el salario, localización y capacitación son decisiones controladas directamente por variables económicas. Los dos mercados se encuentran interconectados; sin embargo, la movilidad entre ellos está restringida a ciertos puestos de trabajo que constituyen puertos de entrada y salida hacia y desde el mercado interno [Doeringer & Piore, 1971].

En este sentido, Doeringer y Piore [1971] perfilaron factores responsables de la generación de un mercado “interno”: el primero es que, debido a la alta especialización de algunos trabajadores, estos pueden ser buscados por otras empresas, por lo que tendrán que protegerlos. En otras palabras, en el mercado interno, los trabajadores se encuentran protegidos contra las presiones externas de los salarios.

El segundo factor que se distingue, más importante aún, es la limitada movilidad entre los dos segmentos del mercado de trabajo, ya que de esta forma no se pueden presionar los diferenciales de salarios.

Explicaciones adicionales sobre la segmentación de los mercados de trabajo enfatizan otro tipo de diferencias. Piore [1973, citado en Lay & Wiebelt, 2003] introduce la noción de cadenas de movilidad, lo cual implica que las personas de ciertos estratos socioeconómicos, por ejemplo, los seleccionados de un conjunto específico de escuelas, lugares de residencia y antecedentes familiares, se encuentren confinadas a tipos de empleo específicos.

En suma, el mercado laboral está compuesto por un segmento primario en las industrias “centrales” y un segmento secundario en las empresas “periféricas”. El funcionamiento de los mercados laborales internos implica que la determinación del salario y la asignación de trabajo, en gran parte del mercado laboral, están gobernadas por procesos institucionales, más que por fuerzas del mercado [Piore, 1983, citado en Lay & Wiebelt, 2003].

La explicación del origen de la segmentación en países subdesarrollados, aunque en principio es la misma –es decir, empresas oligopólicas con procesos productivos de alta tecnología que requieren mano de obra altamente capacitada–, puede diferenciarse a partir de un elemento: en estos países, la industria no puede absorber toda la fuerza de trabajo disponible; es decir, hay un exceso de mano de obra y pocas empresas que puedan contratar trabajadores.

La segmentación en países en desarrollo se origina por dos hechos: primero, hay un crecimiento acelerado de la fuerza laboral urbana, que es reforzado por los procesos migratorios hacia las ciudades. Segundo, el empleo en el sector moderno crece a un ritmo menor que la fuerza de trabajo, creando menos puestos de los requeridos para una completa absorción de la mano de obra [Mezzera, 1992].

Mientras existe un núcleo de empleo de primera categoría, el mercado interno o primario coexiste con un mercado periférico o secundario. En el primero, el acuerdo institucional hace posible la determinación de las remuneraciones y de las condiciones laborales de forma excepcional, con barreras a la entrada y alta protección a los trabajadores. En el secundario, el exceso de oferta precariza las condiciones laborales. Ambos mercados se encuentran concatenados, así que, en última instancia, la precarización del mercado secundario también establece las condiciones laborales del mercado primario.

Algo que es importante señalar es que son las empresas las que están segmentadas, no los trabajadores. La escuela neoclásica acepta la existencia de grupos no competitivos; empero, esta es una segmentación premercado que se basa en las características de los individuos, con base en sus conocimientos y experiencia, el capital humano. La segmentación, a la que hace alusión la teoría de los mercados duales, sucede cuando individuos con la misma productividad potencial tienen diferente acceso a oportunidades salariales, de trabajo o de entrenamiento, por lo cual es totalmente distinta a la visión de segmentación neoclásica [Leontaridi, 1998].

Los salarios están determinados por los puestos de trabajo; las características de los trabajadores solo sirven para elegir a quién se contrata. Como la principal característica del puesto de trabajo es la tecnología utilizada y su productividad –características que, además, nos sirven para distinguir entre sectores–, los salarios dependen del sector en que se ubique el trabajador. Si dos trabajadores inicialmente similares entran a trabajar en sectores diferentes, desarrollarán habilidades diferentes –de acuerdo con la tecnología– y recibirán salarios distintos. No obstante, la falta de capital, o una tecnología

inadecuada, también puede evitar que se pongan en práctica las habilidades o conocimientos previamente adquiridos [Espino, 2001].

En el caso de países en desarrollo, en general, y de América Latina, en particular, el mercado secundario de trabajo, que es el que prevalece, se ha precarizado de tal forma que el mercado interno es endeble y se provoca un círculo vicioso de pobreza, menor acceso a la salud y a la educación, menor difusión tecnológica y más pobreza.

Este círculo vicioso impacta, necesariamente, sobre el nivel de actividad económica. Con base en un modelo keynesiano-kaleckiano de crecimiento y distribución, es posible indicar que un incremento en los salarios reales, y una mejor distribución del ingreso, incrementan la demanda efectiva y el grado de utilización del acervo de capital, lo que promueve una mayor tasa de inversión y el crecimiento económico [Porcile, *et al.*, 2007].

El trabajo de Porcile *et al.* [2007] sostiene que, a mayores salarios reales –hasta cierto punto crítico–, se promueve el aprendizaje como resultado del efecto positivo de la salud, educación y motivación de los trabajadores. Mayores salarios reales –dentro de cierto intervalo– aceleran la difusión internacional de tecnología y producen una menor brecha tecnológica entre países en desarrollo y desarrollados.

Los argumentos que respaldan la idea anterior son: primero, la productividad de los trabajadores está positivamente relacionada con el nivel de consumo, especialmente, en muy bajos niveles de consumo; segundo, mayores salarios reales implican que los trabajadores tienen mayor acceso a la educación y bienes culturales, lo cual afecta su habilidad para aprender; tercero, aun en la literatura convencional sobre salarios de eficiencia, se afirma que altos salarios reales extraen más dedicación al trabajo, y, finalmente, el crecimiento de los salarios reales provee esa clase de ambiente social que anima a las personas a innovar y apoyar el cambio económico y social [Porcile *et al.*, 2007].

Si el poder de la distribución se encuentra fuertemente influido en contra del trabajo, las instituciones serán construidas con la visión de limitar el acceso de este a los beneficios del cambio tecnológico. Lo anterior comprometerá la tasa a la cual el trabajo aprende; y cuando todo permanece constante, una economía altamente desigual alcanzará mucho menores tasas de crecimiento económico que una economía cuyas instituciones conducen a una mejor distribución del ingreso.

Un ajuste institucional favorece tanto la difusión internacional de tecnología, como un fuerte nexo entre salarios reales y crecimiento de la productividad, y, al mismo tiempo, una mayor competitividad internacional y

mayores tasas de salarios reales. Por otro lado, cuando los países crean instituciones con la idea de limitar los beneficios acumulados para el trabajo proveniente del cambio tecnológico, pueden ser atrapados en equilibrio de bajos salarios y bajo crecimiento [Porcile *et al.*, 2007].

## *II. La estructura del mercado laboral mexicano*

En el apartado previo se analizó la teoría de los mercados segmentados de trabajo y la importancia de llevar a cabo una política salarial que incremente el poder adquisitivo de los trabajadores y mejore la distribución del ingreso, lo cual promovería el aprendizaje, fomentaría la productividad y, con ello, podría estimular un mayor crecimiento económico. En este apartado, analizaremos la estructura del mercado laboral mexicano.

La estructura productiva de nuestro país está constituida por 6 269 309 establecimientos comerciales; de los cuales, pueden analizarse 4 773 995 unidades económicas del sector privado y paraestatal.<sup>5</sup> Como puede observarse en la tabla 1, 95 % de las unidades económicas son microempresas; 4 % son empresas pequeñas; 0.8 % son empresas medianas, y 0.2 % son empresas grandes. Es evidente que las pequeñas empresas son las unidades económicas mayoritarias; sin embargo, en términos de lo que cada uno de estos tipos de empresas aglutinan del empleo, las participaciones son muy distintas a lo indicado previamente. Las microempresas concentran 43.5 % del personal ocupado dependiente de la razón social, en tanto que las empresas grandes explican 20.7 por ciento.

Un elemento importante de analizar son los extremos: el segmento de microempresas que emplean hasta 2 personas y el segmento de empresas grandes que emplean a más de mil personas. Como puede observarse en la misma tabla, mientras las primeras representan 70 % de las unidades económicas y las segundas 0.04 %, las primeras explican 20.7 % del personal ocupado –casi la mitad de todo el segmento de las microempresas–, en tanto que unidades económicas de mayor empleo explican 15.06 por ciento.

---

<sup>5</sup> La metodología de los censos económicos no incluye información sobre actividades agrícolas, ganaderas ni forestales, tampoco incluye la de actividades de transporte colectivo de pasajeros urbano y suburbano, taxis, asociaciones y organizaciones políticas, así como hogares con empleo doméstico [INEGI, 2020].

**Tabla 1** Características de las unidades económicas. Porcentaje del total

Tamaño de empresa	Unidades económicas	Personal ocupado dependiente de la razón social	Personal ocupado no dependiente de la razón social	Remuneraciones del personal ocupado dependiente de la razón social
Micro (1-10 personas)	95.00	43.57	9.64	12.73
Pequeña (11-50 personas)	3.95	14.76	14.60	13.12
Mediana (51-250)	0.83	13.03	29.68	17.74
Grande (más de 250)	0.23	28.64	46.07	56.40
Hasta 2 personas	69.53	20.77	1.35	2.15
De 1 001 y más personas	0.04	15.06	20.52	33.42

Fuente: INEGI, Censos Económicos [2019].

Con respecto a la masa salarial, es decir, al total de remuneraciones pagadas en este tipo de empresas al personal dependiente de la razón social, las proporciones cambian totalmente. Las microempresas con hasta dos personas ocupadas participan con solo 2.15 % del total; en tanto que las grandes empresas, con más de mil empleados, explican 33.4 % del total. Por supuesto, las empresas grandes cuentan con grandes inversiones en capital, las cuales elevan la productividad del trabajo y, seguramente, muchas se encuentran asociadas al sector exportador. No obstante, otro elemento que no debe perderse de vista para explicar la enorme diferencia en la participación de los ingresos es que 81.6 % del personal ocupado de las microempresas, de hasta dos integrantes, son propietarios, familiares o personal no remunerado (véase tabla 2).

Un elemento más para destacar es el porcentaje de personal ocupado no dependiente de la razón social. Aunque más de la mitad del personal ocupado lo explican las empresas grandes, son las empresas medianas quienes más los utilizan, proporcionalmente, al explicar 32 % de su empleo total.

**Tabla 2** Personal ocupado en las unidades económicas. Porcentaje por categoría

Tamaño de empresa	Personal ocupado				
	Total	Dependiente de la razón social			No dependiente de la razón social
		Total	Remunerado	Propietarios, familiares y otros no trabajadores remunerados	
Micro (1-10 personas)	100.00	95.64	38.19	57.45	4.36
Pequeña (11-50 personas)	100.00	83.07	74.94	8.13	16.93
Mediana (51-250)	100.00	68.07	66.10	1.97	31.93
Grande (más de 250)	100.00	75.11	74.67	0.44	24.89
Hasta 2 personas	100.00	98.68	17.08	81.59	1.32
De 1 001 y más personas	100.00	78.09	77.68	0.40	21.91

Fuente: INEGI, Censos Económicos [2019].

**Tabla 3** Características de las unidades económicas por sector de actividad. Porcentajes

Actividad económica	Total de unidades económicas		Personal ocupado		Con capacitación al personal		Unidades económicas con sistemas contables
					Unidades económicas	Personal ocupado	
	Total	%	Personas	%	%	%	%
Total nacional	4 273 864	100.00	25 769 302	100.00	4.36	33.61	59.78
Manufacturas	412 033	9.64	6 277 195	24.36	5.20	48.33	64.76
Comercio	2 069 412	48.42	7 201 063	27.94	3.78	18.28	58.71

Actividad económica	Total de unidades económicas		Personal ocupado		Con capacitación al personal		Unidades económicas con sistemas contables
					Unidades económicas	Personal ocupado	
	Total	%	Personas	%	%	%	%
Servicios privados no financieros	1 697 331	39.71	9 259 454	35.93	4.19	29.60	59.16
Resto de actividades económicas	95 088	2.22	3 031 590	11.76	16.17	51.83	72.82

**Fuente:** INEGI, Censos Económicos [2019].

Por sector de actividad, las unidades económicas se concentran en el comercio, con 48.4 %, y servicios no financieros, con 39.7 %. En términos del personal ocupado, las proporciones son más equilibradas. Los servicios no financieros explican 35 % del total del personal ocupado, el comercio 28 % y las manufacturas 24 %. En la tabla 3, se encuentra información adicional que nos ayuda en nuestro diagnóstico sobre el mercado laboral: en el ámbito nacional, solo 33.6 % del personal ocupado recibe capacitación; en el sector manufacturero, se reporta el mayor porcentaje, que es de 48.3 %, y apenas 18.28% de las actividades de comercio recibe capacitación. Por otra parte, 60 % de las unidades económicas reporta contar con sistemas contables.

## a) Principales características del mercado laboral mexicano

El análisis de la estructura del mercado laboral mexicano se llevará a cabo con la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) al cuarto trimestre de 2019.<sup>6</sup> Como puede observarse en la tabla 4, la población económicamente activa (PEA) representa 60.4 % de la población mayor

<sup>6</sup> Se considera la información del cuarto trimestre de 2019, ya que por las condiciones padecidas por la crisis sanitaria debido a la covid-19, para el primer trimestre de 2020 se presentó otra encuesta con distintas características metodológicas.



a 15 años. La tasa de desocupación es de 3.37% de la PEA, lo que equivale a casi 2 millones de personas. De los desocupados 15% se ubica en un rango de edad de entre 15 y 29 años; es decir, son mayoritariamente los jóvenes quienes se declaran en búsqueda de empleo, y casi el mismo porcentaje (49%) tiene estudios de educación media superior y superior.

Las personas ocupadas son 55.6 millones, de las cuales, 61.4% se encuentra en el rango de edad de entre 30 y 59 años; es decir, son adultos; solo 10% corresponde a adultos mayores –más de 60 años–. Respecto al nivel de escolaridad de las personas ocupadas, 38.6% declaró tener estudios de nivel medio superior y superior; en tanto que 27% indicó tener estudios hasta primaria, y 34.2% cuenta con estudios de secundaria.

Por otra parte, es importante analizar los datos desde la perspectiva de la población no económicamente activa (PNEA). La PNEA representa casi 40% de la población de más de 15 años –poco más de 37.7 millones de personas–; se divide entre disponibles y no disponibles para trabajar. Estos últimos representan 84.6% de la PNEA; el resto, es decir, 15.4%, corresponde a personas que no tienen un empleo, no lo están buscando –pueden haber dejado la búsqueda porque no encontraron un empleo o el que consiguieron no cumplió con sus expectativas–, pero de hallar una oportunidad laboral la tomarían. Ese porcentaje corresponde a más de 5.8 millones de personas, es decir, prácticamente tres veces más de las que se declaran desocupadas. Los jóvenes –entre 15 y 29 años– son los que se declaran mayoritariamente disponibles para trabajar con 42%; 26% de los que se declaran disponibles para trabajar cuentan con estudios de educación media superior y superior.

La PNEA es clasificada entre algunas actividades no económicas, las cuales pueden observarse en la tabla 5. Casi 21 millones de personas se dedican a quehaceres en el hogar, de las cuales 16% se declaran disponibles para trabajar. La segunda actividad más relevante son los estudiantes, con 8.7 millones de personas. Debe destacarse que, de las personas mayores de 60 años no disponibles para trabajar –9.5 millones de personas–, solo una tercera parte se declara como jubilados o pensionados –3.5 millones de personas.

**Tabla 4** Estructura del mercado laboral, cuarto trimestre de 2019

<b>Población total 126 371 358</b>				
<b>Población mayor a 15 años 95 405 581</b>				
	Población Económicamente Activa 57 625 521 (60.4%)		Población NO Económicamente Activa 37 780 060 (39.6%)	
	Ocupados 96.63%	Desocupados 3.37%	Disponibles 15.43%	No disponibles 84.57%
<b>Rangos de edad*</b>				
15 a 29	28.32%	51.32%	42.32%	37.40%
30 a 59	61.36%	44.61%	33.80%	32.73%
más de 60	10.24%	4.05%	23.84%	29.76%
<b>Escolaridad*</b>				
Hasta primaria	27.13%	15.96%	39.14%	38.98%
Hasta secundaria	34.21%	34.99%	34.49%	36.75%
Medio superior y superior	38.59%	48.99%	26.34%	24.21%

**Fuente:** INEGI, ENOE, cuarto trimestre de 2019.

Nota: \*los porcentajes no suman 100 % porque algunos no respondieron la pregunta.

**Tabla 5 Población no económicamente activa, cuarto trimestre de 2019**

Población NO Económicamente Activa										
	Estudiantes		Quehaceres domésticos		Pensionados y jubilados		Impedimentos físicos		Otros	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Total	8 782 621	100	20 855 896	100	3 814 122	100	662 158	100	3 665 263	100
Disponible	1 553 866	18	3 327 073	16	270 998	7		0	676 323	18
No Disponible	7 228 755	82	17 528 823	84	3 543 124	93	662 158	100	2 988 940	82

**Fuente:** INEGI, ENOE, cuarto trimestre de 2019.

Como puede observarse en la tabla 4, la tasa de desocupación es pequeña, históricamente así ha sido. Esto se debe a la forma en que se define este indicador, por lo que, para dimensionar las características del mercado laboral mexicano, se deben analizar los distintos segmentos que componen el mercado laboral, por ejemplo, considerar el empleo formal e informal.

Se encuentran en el empleo formal las personas vinculadas laboralmente a una empresa mediante un contrato y que pueden invocar el marco legal que regula las relaciones laborales; de acuerdo con la ENOE, al cuarto trimestre de 2019, estos trabajadores representaban 44 % de la ocupación total; de los cuales, el trabajo formal privado, representado por los trabajadores inscritos en el IMSS, representa 85 % de este –o 37 % del total– (véase tabla 6).

El restante 56 % del personal ocupado se ubica en la informalidad, la cual se clasifica en dos sectores: el primero, las personas ubicadas en el sector informal definido como aquel donde se trabaja en una unidad económica en la que no es posible identificar la contabilidad del negocio con la del hogar, que equivale a 27 % de la fuerza de trabajo total. El segundo, las personas ocupadas fuera del sector informal, como lo clasifica el propio INEGI, las cuales tienen una relación salarial, pero sin un contrato, por lo que no están protegidas por la ley laboral; también se incluyen las actividades del servicio doméstico remunerado no protegido y autoempleados en la agricultura campesina de subsistencia; en este segmento, se ubica 29 % del total de trabajadores.

**Tabla 6** *Clasificación de la población ocupada, cuarto trimestre de 2019*

	Personas	% respecto al total
<b>Población ocupada total</b>	55 683 450	100
<b>Ocupación formal</b>	24 369 201	44
Empleados en el IMSS*	20 650 839	37
Resto	3 718 362	7
<b>Ocupación informal</b>	31 314 249	56
Sector informal	15 281 473	27
Fuera del sector informal	16 032 776	29

**Fuente:** INEGI, ENOE, cuarto trimestre de 2019.

Nota: \*promedio del trimestre.

## b) Dinámica del salario y las remuneraciones

Para comenzar nuestro análisis sobre las remuneraciones del factor trabajo, debemos indicar que el salario comprende tres elementos: 1) el salario directo; es decir, la cantidad de dinero que un trabajador recibe como pago por las actividades que realiza; 2) el salario indirecto, conformado por las subvenciones, además de la parte del gasto público destinado al gasto social y que, con ello, supone la garantía de acceso a un determinado bien o servicio, por ejemplo, el acceso a los servicios de salud, guarderías o actividades culturales, etc., y 3) el salario diferido, el cual es percibido ya sea de manera temporal, como prestaciones por desempleo o por baja laboral –en el caso de la legislación mexicana podría ser el pago de indemnización al finalizar la relación laboral–, o definitiva, como el pago de pensiones [Sanabria, 2008; Salazar & Azamar, 2014].

De acuerdo con la estructura del mercado laboral mexicano, el único segmento que cuenta con las tres vertientes del salario es el del trabajo formal, es decir, aquel trabajo que cuenta con una relación contractual bajo el marco de la Ley Federal del Trabajo (LFT). Cabe precisar que un trabajador de cualquiera de los dos segmentos informales descritos puede tener un salario directo superior al de un trabajador formal –aunque es menos probable como lo veremos más adelante–; empero, en el sector informal, carecen de las otras vertientes del salario, indirecto y diferido, con lo cual existe una precarización inicial respecto a los empleos formales.

Analicemos ahora las condiciones de salario directo entre los tres segmentos del mercado laboral. En la tabla 7, puede verse la estructura salarial que refleja la ENOE. Casi 20 % de la población ocupada (PO) recibe un salario mínimo; 31.6 % percibe entre 1 y 2 salarios mínimos; 18 % recibe hasta 3 salarios mínimos, y 6% no recibe ingresos. Lo anterior significa que tres cuartas partes del personal ocupado tienen un nivel de ingreso de entre 0 y hasta 9 441 pesos. Solamente 3.61 % del PO reporta ingresos superiores a los 5 salarios mínimos.

En esa misma tabla, llama la atención cómo se determinan los ingresos entre los distintos segmentos de ocupación. En el sector formal, prácticamente no se registran trabajadores sin salario y solamente 7 % indica percibir hasta 1 salario mínimo, lo cual es muy inferior a lo reportado por el sector informal que está alrededor de 30 %. Por otra parte, en los mayores ingresos, casi 7 % de los trabajadores formales indica tener un salario superior a los 5 salarios mínimos, en tanto que solo alrededor de 1 % en el sector informal responde obtener dicho nivel de ingreso.

Poco más de 60% de la PO en los sectores formal y fuera del sector formal, reportan ingresos de hasta 1 y 2 salarios mínimos, además de que 14.4 % del segmento fuera del sector informal no recibe remuneración.

**Tabla 7** Clasificación de la población ocupada, cuarto trimestre de 2019

Remuneraciones	Población ocupada			
	Total	Ocupación formal	Sector informal	Fuera del sector informal
Hasta un salario mínimo	19.86	6.92	32.30	27.68
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	31.57	31.07	29.81	34.00
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	18.06	23.43	16.83	11.07
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	8.93	15.30	4.91	3.08
Más de 5 salarios mínimos	3.61	6.82	1.32	0.92
No recibe ingresos	6.03	0.07	6.79	14.37
No especificado	11.94	16.39	8.04	8.88

Fuente: INEGI, ENOE, cuarto trimestre de 2019.

Para analizar salarios, sin embargo, es necesario explicar su comportamiento, particularmente, la caída del poder adquisitivo en las últimas cuatro décadas. Dentro de las categorías de análisis, debemos considerar el salario mínimo, el cual es una remuneración monetaria mínima obligatoria que surge de un acuerdo entre la representación de los trabajadores, los empleadores y el Estado. Este salario que, como se ha indicado, es resultado de una negociación ha perdido 60 % de su poder adquisitivo entre enero de 1982 y enero de 2020,<sup>7</sup> a pesar del importante incremento que se registró tanto en 2019 como en 2020 con la nueva Administración federal. La determinación del salario mínimo es importante porque, sin duda, refleja la escasa protec-

<sup>7</sup> Cálculo propio con base en información del Banco de México, índice del salario mínimo real. Recuperado de <www.banxico.org.mx>.

ción efectiva de las instituciones del Estado hacia los trabajadores; además, porque –como vimos antes– 20 % de la PO declara obtener ese nivel de ingresos.

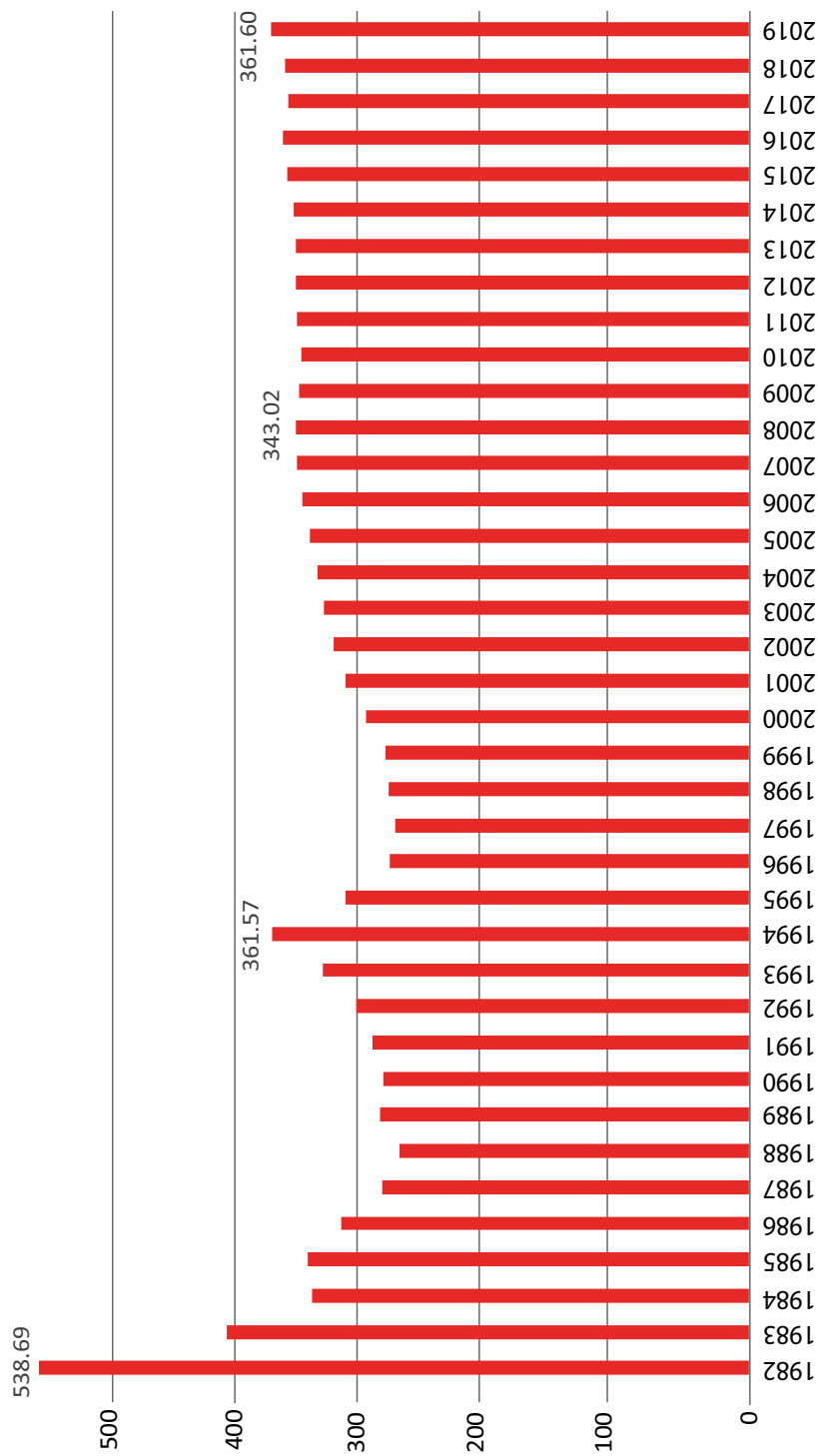
Otro importante indicador de las remuneraciones es el salario medio de cotización real del Instituto Mexicano del Seguro Social (SMC-IMSS). Como puede observarse en la figura 1, a precios de julio de 2018, el SMC-IMSS pasó de 538.7 pesos promedio, en 1982, a 361.6 pesos por día en el promedio de 2019, es decir, perdió 33 % de su poder adquisitivo entre esos años, pero, además, llama la atención que el salario en 2019 es prácticamente el mismo que se tenía en 1994.

La caída del poder adquisitivo del salario tiene diversas explicaciones, las cuales no exploraremos en este capítulo. Sin embargo, vale la pena señalar el estancamiento de la productividad laboral que ha enfrentado nuestro país en las últimas décadas, resultado, justamente, de la segmentación del mercado laboral mexicano que hemos enfatizado antes. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, el producto por persona empleada en México prácticamente ha estado estancado, ya que, valorado en dólares constantes de 2011, en paridad de poder de compra, entre 1991 y 2019 apenas creció a una tasa de 4.4 % durante todo el periodo; lo anterior, cuando en Chile creció 89.3 %, en Brasil, 18.6 %, y en Estados Unidos, aumentó en 52.1 %, en el mismo periodo.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Véase Banco Mundial, indicadores de desarrollo. Recuperado de <<https://bit.ly/3fyXVsB>>.

**Figura 1** Salario medio de cotización-IMSS. Pesos constantes base julio de 2018=100, promedio anual



Fuente: elaboración propia con base en IMSS, Series de Tiempo; INEGI, Banco de Información Económica; Fox [2002].



### *III. Efectos de las crisis económicas en el mercado laboral mexicano*

Hemos analizado hasta aquí, la estructura de las unidades económicas productivas, los segmentos que componen el mercado laboral, así como la estructura de las remuneraciones y la evolución del poder adquisitivo del salario, considerando dos referencias importantes: el salario mínimo y el SMC-IMSS, es decir, el salario promedio del trabajador formal privado. Con base en todo lo anterior, la pregunta que debemos responder es: ¿cómo se comporta la dinámica del empleo y las remuneraciones en la fase recesiva del ciclo económico?

En primera instancia, deberíamos indicar por qué, en etapas de contracción económica severa, las tasas de desocupación no se elevan significativamente, lo cual tiene una respuesta simple: la definición de una persona ocupada es muy laxa y, por tal motivo, crece el número de personas ocupadas –y disminuye, en consecuencia, el número de personas desocupadas–. La definición de *población ocupada* de acuerdo con el INEGI es:

Personas de 15 y más años que en la semana de referencia realizaron alguna actividad económica durante al menos una hora. Incluye a los ocupados que tenían trabajo, pero no lo desempeñaron temporalmente por alguna razón, sin que por ello perdieran el vínculo laboral con este; así como a quienes ayudaron en alguna actividad económica sin recibir un sueldo o salario. [INEGI, ENOE, 2019.]

Es decir, una persona que laboró una hora en la semana de referencia, sin remuneración, se considera como ocupada. Por supuesto, esta definición es muy laxa, en Estados Unidos, “las personas se clasifican como empleadas si hicieron algún trabajo con remuneración durante la semana de referencia; trabajaron en su propio negocio, profesión o en su propia granja; o trabajaron, sin paga, al menos 15 horas en un negocio o granja familiar”.<sup>9</sup>

Las dinámicas entre el trabajo informal y el formal son distintas y, ante una crisis, dadas las características ya señaladas del mercado laboral mexicano, la pérdida de empleo absoluto no es el principal problema, sino la precarización de las condiciones de trabajo resultantes. Para los que están

---

<sup>9</sup> Traducción propia. Véase la nota técnica “The employment Situation-June 2020”, BLS [2020].

clasificados dentro del trabajo informal –sin diferenciación de la contabilidad de la actividad económica desarrollada y el hogar– cuando existe una contracción importante de la actividad económica verán precarizados sus ingresos ante la caída de la demanda de los productos o servicios que comercializan. Estas personas no pueden perder su empleo porque propiamente no cuentan con uno, pero ante la caída de la demanda de sus productos pueden dejar de percibir ingresos o verlos seriamente comprometidos.

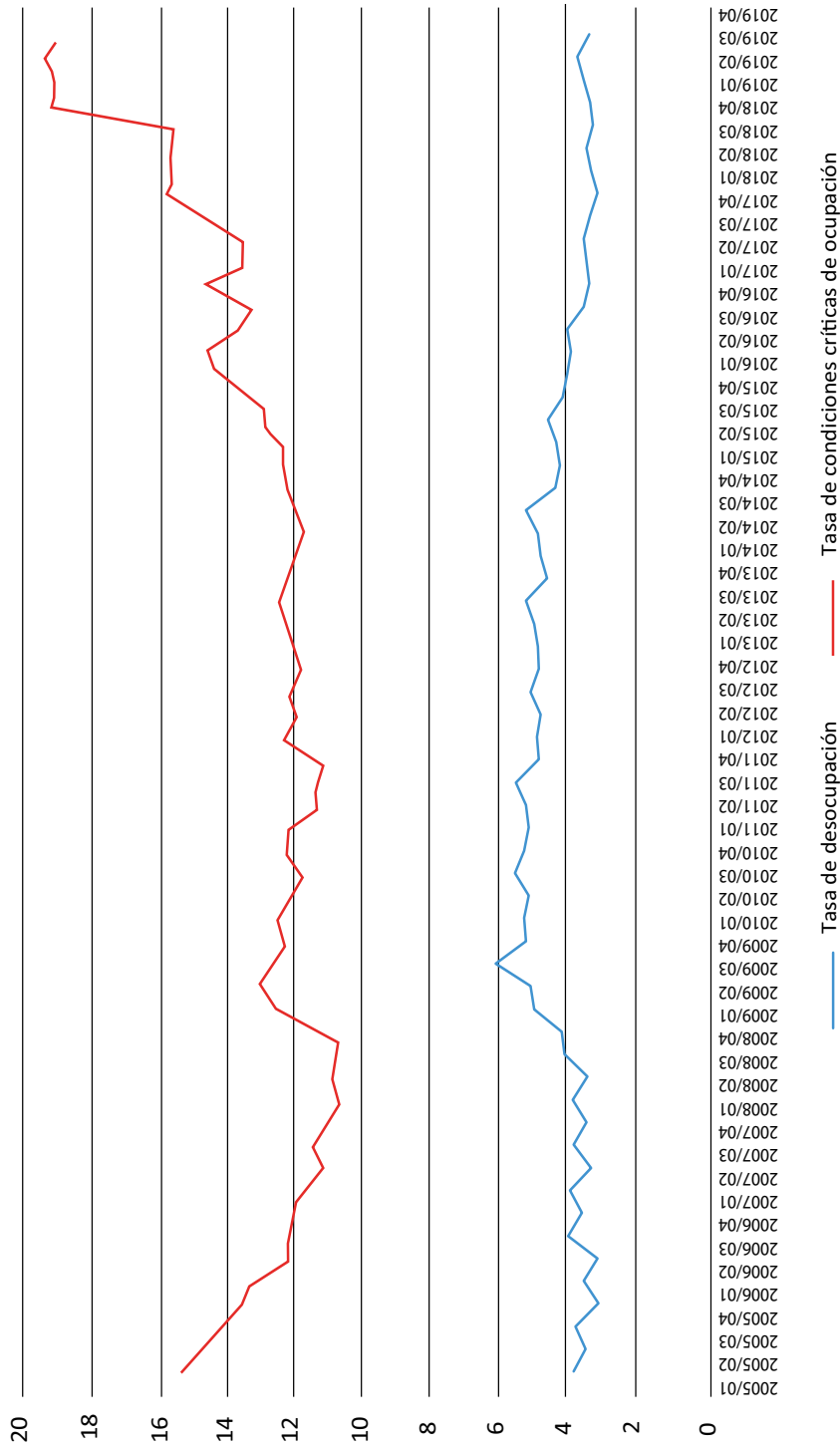
Las personas ocupadas en el otro segmento de la informalidad –que INEGI clasifica como fuera del sector informal–, que tienen una relación asalariada, pueden fácilmente perder su empleo ante, justamente, la no protección de la ley laboral, o verán altamente precarizadas sus condiciones laborales, ya que podrían sentirse obligadas a aceptar una reducción de su jornada laboral con menores ingresos o aceptar mayores jornadas laborales sin una compensación adicional. Ahora bien, ante el despido, los trabajadores de este último segmento se integrarán a cualquier otra actividad que les signifique una remuneración porque simplemente deben tener un ingreso –incluso pueden optar por actividades ilícitas– y no existe ningún esquema de seguridad social que los proteja ante la pérdida de empleos, como podría ser el seguro de desempleo.

Para mostrar lo indicado hasta ahora, analicemos la figura 2, en la cual se muestran tanto la tasa de desocupación como la tasa de condiciones críticas de ocupación (TCCO).<sup>10</sup> La periodicidad para ambas tasas es del primer trimestre de 2005 al cuarto trimestre de 2019. La tasa de desocupación en este periodo alcanza su nivel más alto en el tercer trimestre de 2009 con 6.1 % –el nivel mínimo previo a la crisis de 2008-2009 fue de 3.43 % en el segundo trimestre de 2008–; posterior a ese nivel, la tasa de desempleo decrece y, a partir del 2016, se ubica por debajo de 4 %. Ahora bien, aunque la desocupación se haya reducido, la precarización del empleo se incrementa después de la crisis. La TCCO alcanza su punto mínimo, previo a la crisis de 2008-2009, con un registro de 10.5 % en el primer trimestre de 2008, y alcanzó 12.9 % en el segundo trimestre de 2009 y, si bien estuvo alrededor de 11% en 2011, a partir de 2014, creció de forma muy importante hasta ubicarse en 18.8 % en el cuarto trimestre de 2019.

---

<sup>10</sup> La definición de la TCCO es: porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos.

**Figura 2** Tasas de desocupación y de condiciones críticas de ocupación



Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.

Por otra parte, dadas las características de protección al trabajo antes mencionadas, es un comportamiento distinto el del empleo formal, particularmente el privado, es decir, el registrado en el IMSS (E-IMSS). Como se puede observar más adelante en la figura 3, existe una muy alta correlación entre E-IMSS y PIB mexicano. En ella se advierte el crecimiento respecto al mismo trimestre del año previo, el promedio trimestral de los E-IMSS y el crecimiento del PIB. Puede observarse un ligero rezago en dinámica de crecimiento del E-IMSS respecto al PIB, así como un mayor crecimiento del E-IMSS en etapas de expansión y estabilidad del crecimiento del PIB.

Si existe una contracción en la actividad económica, el resultado es una pérdida de empleos en el sector formal privado de la economía; la contraparte es que con el reinicio del crecimiento se revierte la pérdida. Durante la Gran Recesión, el punto máximo de empleados en el IMSS se dio en septiembre de 2008, con 14 564 570; a partir de ese mes, inició la pérdida de empleos. El punto mínimo de empleados se dio en junio de 2009, con un registro de 13 868 132, lo que significó una pérdida neta de 696 438 empleos entre estos meses. En sus comparaciones anuales, como suele leerse, al no estar ajustado estacionalmente este indicador, la pérdida mayor fue en junio de 2009, al registrar 601 733 empleos menos, respecto al mismo mes del año previo.

La recuperación del E-IMSS fue muy lenta. No obstante que a partir de enero de 2010 se comenzó a observar una tasa de crecimiento positiva, respecto al mismo mes del año anterior, no fue sino hasta agosto de ese año que la cifra de empleados fue ligeramente superior al máximo nivel previo, con 14 593 979 trabajadores; es decir, pasaron 22 meses para regresar al máximo nivel de empleo formal previo a la crisis.

Por supuesto, uno de los elementos para analizar es la dinámica de empleo formal bajo el contexto de la actual crisis provocada por el confinamiento debido a la covid-19. En febrero de 2020, el punto máximo de registros de empleo en el IMSS fue de 20 613 536; en junio de ese mismo año, el registro de empleo es de 19 499 859, con lo cual durante esos meses se perdieron 1 113 677 empleos; en ese último mes, junio de 2020, respecto al mismo mes del año anterior, la pérdida es de 868 807 empleos, ya por encima de la pérdida durante la Gran Recesión.

Las cifras anteriores son alarmantes y dan cuenta de la profundidad de la crisis actual. Si bien de la comparación absoluta de datos no podemos obtener conclusiones relevantes, de todo el periodo sí podremos analizar algo: la resiliencia del empleo formal. Hemos indicado la alta correlación entre E-IMSS y crecimiento económico, pero se debe destacar la resiliencia del primero

en el contexto de la crisis actual. Como puede observarse igualmente en la figura 3, la tasa de crecimiento del PIB fue negativa durante todo 2019, y aun así se mantuvo un crecimiento del empleo formal, aunque ciertamente cada vez a menor ritmo. El gran catalizador para la crisis fue la jornada de sana distancia, lo cual llevó a que en el segundo trimestre la caída en el E-IMSS fuera de -3.47 %, respecto al mismo periodo del año previo, y aunque es una tasa cercana a la peor experimentada durante la gran recesión, debe observarse que la caída del PIB para el mismo trimestre es prácticamente de 19 %, algo sin precedente para la contabilidad del PIB trimestral en México.

Un elemento adicional para analizar es la forma como el mercado laboral se reconstruye después de enfrentar una crisis económica; esto nos permitirá analizar la dinámica económica en dos sentidos: primero, la importancia de las instituciones que regulan el mercado laboral, frente a la idea de la flexibilización de las relaciones laborales. Segundo, la capacidad que tiene la economía mexicana de generar empleo.

Por otra parte, en la sección previa, adelantamos la enorme pérdida del poder adquisitivo del salario en las últimas cuatro décadas. Como se pudo observar en la figura 1, el SMC-IMSS, en 2019, apenas estaba ligeramente por encima del registrado en 1994, y, en 2008, el SMC-IMSS aún no había recuperado el nivel de 1994.

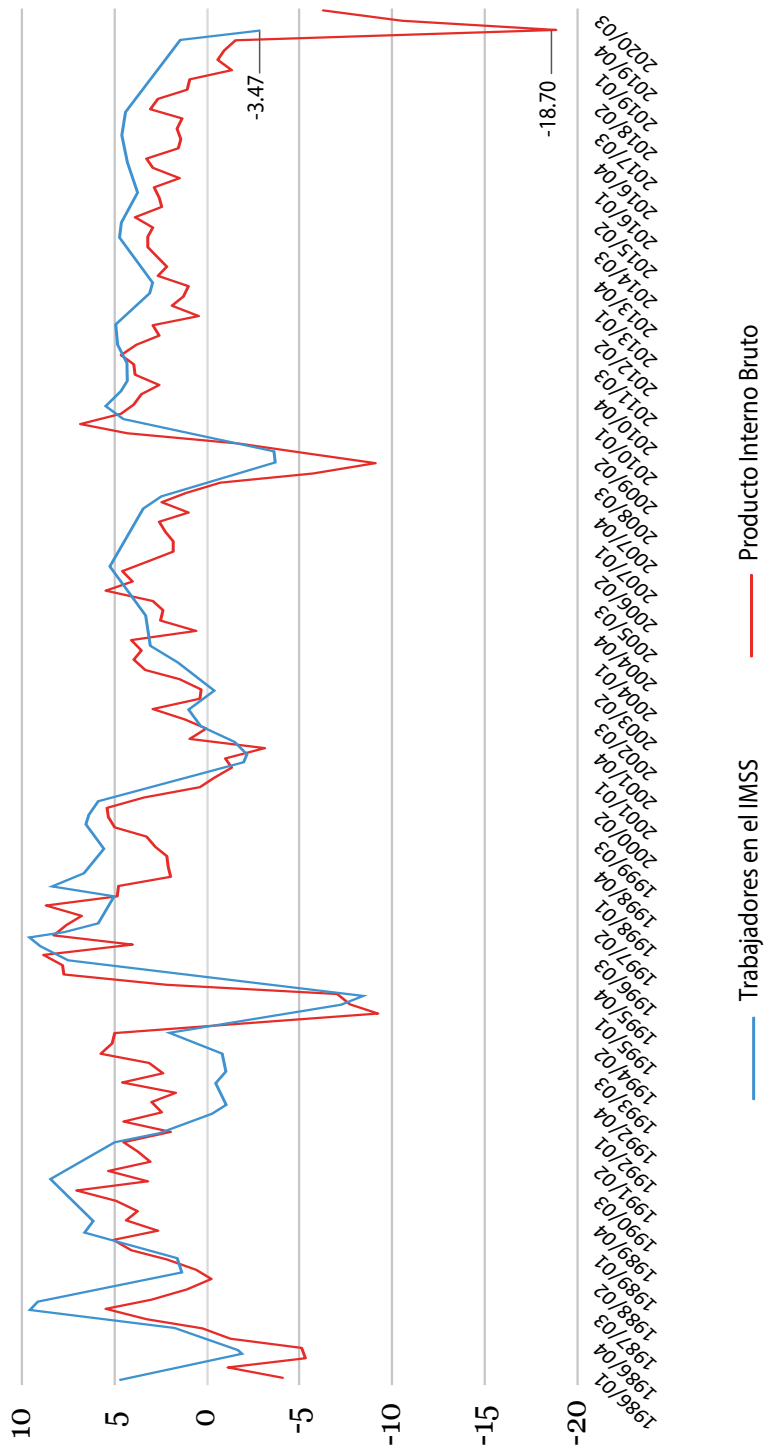
Algo similar ocurre para el conjunto de la población ocupada. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) publica dos indicadores que son relevantes para analizar la dinámica de los salarios: el *ingreso laboral real*, que el mismo consejo define como *ingreso laboral per cápita del hogar*, así como el *ingreso laboral promedio de la población ocupada*. En ambos indicadores, puede observarse cómo en estos niveles agregados de salario en su última actualización –primer trimestre de 2020, es decir, prácticamente previo a la crisis sanitaria– los niveles de ingreso se encuentran por debajo de los niveles alcanzados antes de la crisis de 2008-2009.<sup>11</sup>

En suma, si bien los niveles de desempleo no se elevan significativamente, en las crisis existen dos fenómenos relevantes: la pérdida de empleo formal privado y una mayor precarización de las condiciones laborales en el trabajo informal. Lo primero, ante la alta correlación que existe entre crecimiento

---

<sup>11</sup> Ambos indicadores pueden consultarse en <<https://bit.ly/2Vxe62a>> y <<https://bit.ly/3jm59B7>>.

**Figura 3** Trabajadores inscritos en el IMSS y PIB. Crecimiento anual respecto al trimestre anterior



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Banco de Información Económica; IMSS, Series de Tiempo; Banco de México [2020].

económico y dinámica del empleo formal privado; lo segundo, porque la mitad de la población con ocupación informal no cuenta con un empleo asalariado, por eso no puede perder su trabajo; sin embargo, disminuye su actividad económica significativamente, y porque la otra mitad, que mayoritariamente tiene una relación laboral, al no contar con la protección de la ley, fácilmente puede ser despedida u obligada a aceptar reducciones de los días laborables sin paga, precarizando aún más su salario. Al no contar con ningún mecanismo público para paliar la falta de ingresos, las personas deben encontrar otra fuente de ingresos rápidamente; las tasas de rotación son muy elevadas. La precarización en el segmento informal condiciona las remuneraciones de toda la estructura de salarios del mercado laboral mexicano; es por eso que los salarios de referencia tardan años en retornar a los niveles previos de la crisis.

#### *IV. Conclusiones: los desafíos que enfrentarán los trabajadores mexicanos en la siguiente década*

Hemos caracterizado la segmentación del mercado laboral mexicano entre trabajadores formales e informales como una categoría relacionada con la protección de derechos laborales, pero, también, a partir de las características y lógicas del comportamiento de cada segmento.

Un elemento que distingue a la Administración federal actual es su preocupación por configurar programas sociales en contra de la pobreza y la desigualdad; sin embargo, con base en las características de nuestro mercado laboral, queda claro que el complemento fundamental para que tales políticas sociales funcionen es lograr mejores condiciones laborales, que deben iniciar con una serie de políticas que permitan elevar el poder adquisitivo de los salarios ante el gran rezago observado, así como una mayor cobertura de los salarios indirecto y diferido para fortalecer las capacidades de los trabajadores.

Diversos autores se han pronunciado al respecto. Algunos observan que el comportamiento del mercado laboral mexicano, a partir de una mayor inserción de nuestra planta productiva a las cadenas internacionales de valor, ha condicionado un modelo económico donde su principal ventaja de competencia internacional es la mano de obra barata [Fujii, 2010], de allí la estructural contención de los salarios, la cual es ya de tal magnitud que, incluso, los trabajadores con mayor escolaridad han visto disminuir el rendimiento, por este concepto, en su remuneración; es decir, ante la presión

en el mercado laboral, aun para aquellos trabajadores con mayor nivel de preparación, las remuneraciones se contraen [Caamal, 2017; Salazar & Espínola, 2018].

Los retos que enfrentarán los trabajadores serán muchos en la siguiente década y más por venir, cada año se incorporan más de un millón de jóvenes al mercado buscando una oportunidad laboral, mientras que, en promedio en la última década, apenas se generan poco más de 600 mil empleos formales, con lo cual, la mayoría de estos jóvenes son condenados al segmento informal del mercado de trabajo. Ante el exceso de oferta en ambos segmentos del mercado, las condiciones laborales se precarizan. Por lo anterior, el primer gran reto de las políticas públicas es el de propiciar un ambiente de generación de empleo digno en el sector privado, y hacer lo propio en el sector público [véase Campos *et al.*, 2017].

Por otro lado, se debe dotar al conjunto de los trabajadores de los derechos sociales que incluyen el salario indirecto y diferido; sin embargo, desde el pensamiento económico convencional, se ha señalado, como elemento básico para crear más empleo formal, la necesidad de flexibilizar las relaciones laborales, ya que, desde este punto de vista, se observa la rigidez del mercado laboral –la existencia de una ley laboral que eleva los costos no salariales del trabajo o que obliga a los empleadores a mantener los salarios indirecto y diferido– como un obstáculo para la creación de mayor empleo.

Algunos otros autores indican que el segmento de la informalidad es el que condiciona a toda la estructura del mercado laboral, que su baja productividad y sus malas condiciones laborales arrastran a la economía en su conjunto [Fernández & Meza, 2014]; por eso, se discuten los elementos que determinan la incorporación de las personas a este segmento [Dougherty & Escobar, 2019], así como la localización y las actividades que realizan [Robles, Sánchez & Beltrán, 2019].

De hecho, señalan lo pernicioso que sería proponer políticas de universalidad de la seguridad social, particularmente, de servicios de salud, ya que tendría el efecto de incentivar una mayor informalidad –como una decisión racional, ya que sin pagar impuestos ni contribuciones de la seguridad social tendrían acceso universal a los servicios de salud– y, con ello, menores ingresos del Estado, debido a que los informales no pagan impuestos [véase Bosch & Campos, 2014; Alonso & Leal, 2018].

Más allá del combate a la informalidad, si se quisiera incentivar el empleo formal, debería haber una correcta aplicación de la LFT con suficiente capacidad de supervisión de las autoridades laborales; debemos recordar que 29 % de la población ocupada tiene una relación salarial sin la protección de



la ley laboral; sin embargo, es cierto que no todas las unidades económicas estarían en condición de formalizar su trabajo asalariado y, antes que eso, podrían desaparecer. Como hemos visto, el empleo formal se incentiva con una mayor actividad económica.

El análisis necesario para nuestro mercado laboral no debe darse utilizando instrumental empleado para cuantificar incentivos y costos de oportunidad, como se da de manera convencional, sino bajo una lógica institucional con base en la estructura productiva del país, olvidando la visión de que con la reducción o desaparición del sector informal se resolverán los problemas estructurales. Desde la misma lógica, que es la lógica del capital, se pretende que el funcionamiento del mercado laboral deba dejarse a las fuerzas del mercado y que el Estado no deba intervenir de ninguna forma. Nada más alejado de la realidad.

El gran compromiso para enfrentar los desafíos en los próximos diez años debería ser crear instituciones fuertes de protección al empleo y al salario. El diseño de políticas públicas debe tener el objetivo de elevar la productividad del trabajo con base en las características de cada segmento del mercado laboral y, a su vez, que en el informal puedan incorporarse a un esquema de tributación que ayude a financiar las coberturas de protección social de las instituciones que emergerán, sin olvidar, por supuesto, la necesidad de una reforma fiscal progresiva.

## REFERENCIAS

- Ackley, G. [1983], *Macroeconomía: Teoría y Política*, Barcelona, Hispanoamericana.
- Alonso, J. & Leal, J. [2018], “Cross-Subsidies, and the Elasticity of Informality to Social Expenditures: The Case of Mexico’s Seguro Popular”, *Review of Income and Wealth*, 64(2): 482-512.
- Banco de México [2020], “Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: Agosto de 2020”. Recuperado de <<https://bit.ly/2VLe4E6>>.
- Bosch, M. & Campos, R. [2014], “The Trade-Offs of Welfare Policies in Labor Markets with Informal Jobs: The Case of the ‘Seguro Popular’ Program in Mexico”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4): 71-99.
- Bureau of Labor Statistics (BLS) [2020], “The employment situation”. Retrieved from <<https://bit.ly/3iJMqRb>>.
- Caamal, C. [2017], “Decreasing returns to schooling in Mexico”, *Estudios Económicos* 32(1), enero-junio: 27-63.
- Campos, R., Esquivel, G. & Santillán, A. [2017], “El impacto del salario mínimo en los ingresos y el empleo de México”, *Revista de la Cepal*, 122: 205-234.
- Carlin, W. & Soskice, D. [2006], *Macroeconomics. Imperfections, Institutions and Policies*, Great Britain, Oxford University Press.
- [2015], *Macroeconomics. Institutions, Instability and the Financial System*, Great Britain, Oxford University Press.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) [2020], “La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México”. Recuperado de <<https://bit.ly/2Ynm7sm>>.
- Doeringer, P. B. & Piore, M. J. [1971], *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington, Mass., D.C. Heath.
- Dougherty, S. & Escobar, O. [2019], “What Policies to Combat Labour Informality? Evidence from Mexico”, *Applied Economics*, 51(38): 4176-4190.
- Espino, J. [2001], “Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima”, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Esquivel, G. & Ordaz, J.L. [2008], “¿Es correcto vincular la política social a la informalidad en México? Una prueba simple de las premisas de esta hipótesis”, *Cepal, Serie Estudios y Perspectivas*, 104.
- Fernández, A. & Meza, F. [2015], “Informal Employment and Business Cycles in Emerging Economies: The Case of Mexico”, 18(2): 381-405.
- Fujii, G. [2010], “La lógica laboral del modelo de exportaciones intensivas en trabajo no calificado. El caso de México”, *Revista de Economía Mundial*, 24: 67-102.
- Kerr, C. [1950], “Labor Markets: Their Character and Consequences”, *The American Economic Review*, mayo, 40(2): 278-291.
- [1954], “The Balkanization of Labor Markets”, in *Labor Mobility and Economic Opportunity*, Cambridge, Technology Press of the MIT: 92-110.
- Lay, J. & Wiebelt, M. [2003], “Hacia un sistema de educación dual -una perspectiva desde el mercado laboral sobre la reducción de la pobreza en Bolivia”, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Documento de Trabajo núm. 08/03.
- Leontaridi, M.R. [1998], “Segmented Labour Markets: Theory and Evidence”, *Journal of Economic Surveys*, 12(1): 63-101.
- Levy, S. [2019], “Una prosperidad compartida. Transformando la seguridad social en México para crecer con equidad”, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Levy, S. & Székely, M. [2016], “¿Más escolaridad, menos informalidad? Un análisis de cohortes para México y América Latina”, *El Trimestre Económico*, LXXXIII(332), 4, octubre-diciembre: 499-548.
- Mezger, J. [1992], *Subordinación y complementariedad: el sector informal urbano en América Latina*, Lima, OIT.
- Piore, M.J. [October, 1972], “Notes for a Theory of Labor Market Stratification”, Working Paper Department of Economics, núm. 95, Cambridge, Mass., MIT. Retrieved from <<https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/64001/notesfortheoryofoopior.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
- [1983], “Labor Market Segmentation: To what Paradigm Does It Belong?”, *American Economic Review*, 73(2): 249-253.
- Porcile, G., Dutra, M. & Meirelles, A. [2007], “Technology Gap, Real Wages, and Learning in a Balance-of-Payments-Constrained Growth Model”, *Journal of Post Keynesian Economics*, 29(3): 473-500.
- Robles, D., Sánchez, H. & Beltrán, L. [2019], “La informalidad en las zonas metropolitanas de México: un análisis de sus principales determinantes”, *Desarrollo y Sociedad*, 83.
- Salazar, C.A. & Azamar, A. [2014], “Flexibilidad y precarización del mercado de trabajo en México”, *Política y Cultura*, 42: 185-207.

- Salazar, C. & Espíndola, M. [2018], “Dificultades de empleo para los jóvenes con educación superior y de posgrado”, en Calva, J.L. (coord.), *Los jóvenes de hoy: el desarrollo como recurso*, México, Juan Pablos Editor: 85-104.
- Sanabria, A. [2008], “La naturaleza salarial del ajuste”, en Álvarez, I., Buendía, L., Mateo, J.P., Medialdea, B., Molero, R., Montanya, M., Paz, M.J. & Sanabria, A., *Ajuste y salario. Las consecuencias del neoliberalismo en América Latina y Estados Unidos*, Madrid, FCE: 27-52.

## Bases de datos

Banco de México, Sistema de Información Económica.

Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo.

Fox, V. [2002], Segundo Informe de Gobierno, Anexo Estadístico.

INEGI, Banco de Información Económica, México.

\_\_\_\_\_, Glosario. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), cuarto trimestre de 2019, México.

\_\_\_\_\_, Censos Económicos 2019. Metodología, México.

\_\_\_\_\_, Censos Económicos 2019. Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC), México.

IMSS, Series de tiempo, México.

## CAPÍTULO 4. LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA PARA LA DÉCADA 2020-2030

BERENICE P. RAMÍREZ LÓPEZ<sup>1</sup>

### *Introducción*

El objetivo de este capítulo es tratar los desafíos que se le presentan a la seguridad social mexicana en 2020 y plantear escenarios posibles para 2030, a partir de dos consideraciones: *a)* ¿qué resultados se obtendrían si se continuara con la política económica y social que hasta hoy hemos observado? y *b)* ¿qué cambios habría que introducir en la política económica y en la política social para alcanzar metas que conduzcan a mejorar el bienestar de las personas con menor desigualdad social? Para este fin, tres indicadores son los que serán evaluados: 1) la cobertura de la seguridad social a nivel nacional; 2) la calidad del acceso a los servicios de salud y el promedio de pensión contributiva vigente y proyectada, y 3) el espacio fiscal actual y el requerido.

### *I. La seguridad social: proceso histórico*

La seguridad social surge a finales del siglo XIX con la perspectiva de proteger a los trabajadores de las contingencias económicas y sociales derivadas de la pérdida de ingresos a consecuencia de enfermedades, invalidez, vejez y muerte. Brindar protección al trabajador respondía, también, al interés de aumentar la productividad y la gobernanza ante un movimiento obrero en ascenso. Así, entre 1883 y 1889, Otto von Bismarck, canciller de Alemania, promovió el nacimiento de los seguros; primero apareció el seguro contra enfermedades (1883), le siguieron el seguro contra accidentes (1884) y el seguro contra invalidez y vejez, o ley de pensiones (1889) para mayores de 70 años. Los seguros impulsados por Bismarck se establecieron mediante

---

<sup>1</sup> Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México [berenice@unam.mx]. Se agradece el apoyo en la información estadística de Gabriel Badillo [gbadillo@iiec.unam.mx].

principios de obligatoriedad, con financiamiento a partir de la cotización de empleadores y trabajadores, y con la regulación del Estado. De ahí se deriva su denominación de modelos bismarckianos.

Siguiendo los principios de esta propuesta, diversos países la secundaron. Inglaterra introdujo, en 1908, la Ley de Pensiones para la Vejez y la Seguridad Sanitaria Nacional en 1911. Estados Unidos, en la administración de Franklin Delano Roosevelt, reguló, en 1935, las relaciones laborales, garantizó la libertad sindical; creó pensiones de desempleo, jubilación e invalidez, e instauró la semana laboral de 40 horas y el salario mínimo. El giro en la definición de la seguridad social, lo estableció el Informe Beveridge [1942], al considerar la seguridad social integrada por los seguros sociales contributivos, la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios. El informe elaborado por William Beveridge proponía un régimen integrado y general de seguridad social que garantizara la seguridad social de la cuna a la sepultura, no se limitaba a los trabajadores, sino que, en algunos aspectos, era extensiva a toda la población. Todos los trabajadores asalariados tendrían derecho a las prestaciones de desempleo e incapacidad durante las primeras semanas de afrontar estos riesgos. Las demás personas en edad laboral sin empleo lucrativo recibirían todas las prestaciones, excepto las de desempleo e incapacidad. Se estableció un subsidio de readaptación o aprendizaje profesional. Las amas de casa tendrían derecho a subsidios para enfrentar necesidades peculiares, entre ellas, asignación de maternidad, previsión de viudez, separación conyugal, subsidio durante el parto o incapacidad del marido y algunos beneficios más [Beveridge, 2009: 28, citado en Ramírez, 2018].

Esta propuesta fue la base de la seguridad social en Inglaterra e influyó en la construcción de su definición en la Europa Occidental y en su modelo de estado de bienestar. La perspectiva amplia de la seguridad social que define se representa como el deseo universal por una vida mejor, sin miseria, con salud, educación, condiciones decorosas de vida, trabajo adecuado y seguro. Por otra parte, la perspectiva de Bismarck se enfocaba solo en los trabajadores asalariados. No obstante, ambas propuestas, destacaban la construcción de una seguridad social solidaria, intergeneracional y generada por el Estado como política pública.

Mientras tanto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la Declaración de Filadelfia de 1944, relativa a sus fines y objetivos, señala que uno de sus principios fundamentales es “extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa” [OIT, 1944] declaración que considera a la seguridad

social como un derecho humano básico y que fue ratificado en la recomendación de 1944 sobre la seguridad de los medios de vida [OIT, 1994].

Este derecho es confirmado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, formulada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948; en su artículo 22, declara que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”, y en el párrafo 1 del artículo 25, establece que toda persona tiene “derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” [ONU, 1948]. Nuevamente se confirma este derecho en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la OIT de 1966 y en los convenios y recomendaciones relativas a las políticas de extensión de la seguridad social.

Durante el proceso reseñado, la OIT construyó la siguiente definición:

[La seguridad social es] la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, riesgos de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte, incluyendo la asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos [OIT, s.f].

Esta perspectiva se fue diluyendo con el arribo del neoliberalismo, y en la medida en que el mercado fue sobredeterminando la orientación de la política social empezó a identificarse más la seguridad social como protección social, con una particular definición, intervenciones públicas para asistir a los individuos, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza [Holzmann & Jorgensen, 1999]. Esto justificaba la intervención del sector privado en la gestión de segmentos de los servicios públicos, así como su mercantilización y privatización. De igual forma, avalaba la expansión de las políticas asistenciales orientadas a disminuir y gestionar la pobreza, más que la construcción de política económica que favoreciera la distribución de la riqueza.

La seguridad social de México se ha sostenido con perspectivas ambiguas. Constitucionalmente, se define como derecho social universal, pero, en la práctica, las instituciones que le dan forma y contenido construyen una seguridad social de corte laborista que solo reconoce como sujeto de derecho al asalariado subordinado. La misma constitución da pie a la fragmentación que hoy expresa al catalogar a los trabajadores en dos apartados: del artículo

123, fracción XXIX, el apartado A para trabajadores del sector privado y el apartado B para trabajadores del sector público.

Es así como la seguridad social de México, al incluir a los institutos de seguro social y a los de asistencia social, distinguió a las personas en tres categorías: en la primera, están las y los trabajadores asalariados subordinados y protegidos por contratos colectivos con leyes laborales y de derecho social que, mediante contribuciones de carácter tripartita –trabajador, empleador y cuota estatal–, son inscritos a una institución de seguridad social y pueden incluir a sus beneficiarios,<sup>2</sup> y a la que se suman, por medio de aportaciones, personas que solo reciben atención en salud.<sup>3</sup> En una segunda categoría, se encuentran las y los trabajadores independientes o autónomos, comerciantes de establecimientos y en vía pública, trabajadoras(es) de actividades agropecuarias, no asalariados, de las cooperativas, los que se dedican a tareas domésticas y del cuidado de las personas, así como todos los que buscan ingresos derivados de su actividad ocupacional, que atienden su salud en instituciones públicas para no derechohabientes de los institutos de seguro social y en el ámbito privado y social y no tienen acceso a pensiones, ni a prestaciones de la seguridad social, solo de la asistencia social en los servicios públicos de salud, obteniendo asignaciones monetarias y en especie de la política social federal, estatal y municipal. Por último, en la tercera categoría, se ubica el resto de la población que ha sido clasificada como no económicamente activa (PNEA) –trabajo doméstico no remunerado, niñas y niños de 0 a 15 años, estudiantes, pensionados, personas incapacitadas para trabajar y todas aquellas que están fuera del mercado de trabajo–. Una buena parte de la PNEA tiene acceso a los institutos de seguro social, por su condición de beneficiario del trabajador(a) o por seguros de salud para estudiantes; el resto acude para atender su salud a las instituciones de salud pública y privada y las pensiones que pudieran obtener se derivan de su condición de beneficiario o de subsidios estatales.

Los que están en la primera categoría cuentan con el acceso a los institutos nacionales de seguro social, ya sea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o el Instituto de Seguridad Social para las

---

<sup>2</sup> Esposa/o, concubina/o, hijos menores de 25 años si continúan estudiando [Ley del Seguro Social, 1995].

<sup>3</sup> Nos referimos al Seguro de Salud para la Familia que ofrece el IMSS, al que se accede a partir del pago de una cuota anual, cuyo monto se determina por edad del que será atendido, ofrece exclusivamente servicios de atención a la salud [Ley del Seguro Social, 2019].



Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). Tienen cobertura de atención a la enfermedad, maternidad, riesgos de trabajo, incapacidad, pensiones, prestaciones económicas para obtención de vivienda y servicios de guardería. Se registran diferencias en sus servicios, en sus prestaciones y en sus requisitos.

Los de la categoría dos y tres disponen, desde 1917 –cuando se crea el Consejo de Salubridad General y el Departamento de Salubridad Pública–, con medidas sanitarias preventivas [Ordóñez, 2017], que serán mejor organizadas a partir de 1943, con la creación de la Secretaría de Salud y Asistencia Pública, mediante servicios de salud para la población no derechohabiente de los Institutos de Seguro Social, promoviendo también otras prestaciones que formaron parte del modelo de bienestar instrumentado en el periodo del “desarrollo estabilizador”.<sup>4</sup> El acceso se ha ofrecido mediante cuotas de pago diferenciadas por el nivel de ingreso que perciben, es decir, por sus condiciones socioeconómicas. La falta de cobertura en salud y el cambio introducido en el modelo de bienestar condujo, en 1983, a la reforma del artículo 4, y 20 años después, en el 2004, se estableció el Sistema de Protección Social en Salud, que incluía los programas de Seguro Popular, Embarazo Saludable, Seguro Médico para una Nueva Generación y Oportunidades, en su componente de salud y cirugía extramuros, y cuyos principales problemas fueron su carácter voluntario, cobro de cuotas y su falta de infraestructura y personal sanitario. A pesar de estas medidas, a inicios de 2019, se reportaron 20 millones de mexicanos sin acceso a servicios de salud [Coneval, 2020].

## *II. La seguridad social en 2020*

Los sustantivos que mejor identifican a la seguridad social mexicana y consecuentemente a los sistemas de pensiones son la desigualdad, la exclusión y la

---

<sup>4</sup> En 1961, se forma la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), encargada de regular la producción y distribución de alimentos básicos y las primeras agencias relacionadas con la vivienda. En 1954, se crea el Fondo de las Habitaciones Populares (Fonapo) y el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI). La concentración de los beneficios en las zonas urbanas y el mantenimiento de las deterioradas condiciones de la población rural condujeron, en 1973, a la creación del Programa de Solidaridad Social del IMSS, el Programa Integral para el Desarrollo Rural (Pider) y, en 1976, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (Coplamar), para el impulso al desarrollo comunitario [veáse Ordóñez, 2017] que, en realidad, debió ser para su reconocimiento.

fragmentación, características que tienen correspondencia con los marcados contrastes socioeconómicos que el país presenta y que han sido profundizados en los últimos cuarenta años. Son notorios los elementos de exclusión y desigualdad si observamos, por ejemplo, que antes de los efectos de la pandemia 56 % de la población ocupada se encontraba en condiciones de informalidad [INEGI, 2020b], es decir, sin acceso a la seguridad social, y 70 % de las personas en edades de 65 años y más no cuentan con una pensión de retiro por jubilación o vejez. La brecha de género se manifiesta, ya que reciben pensiones derivadas de contribuciones 41 % de los hombres y 23 % de las mujeres, y la mayoría de las que reciben las mujeres son de viudez, por lo que el monto es menor [INEGI, 2018].

Los primeros antecedentes de la seguridad social en México se ubican a inicios del siglo xx, momento a partir del cual se van construyendo a nivel nacional tres institutos de seguro social: el IMSS en 1943; el ISSSTE en 1959, y el ISSFAM en 1961. A estos tres institutos de seguro social nacional se suman regímenes de pensiones específicos para trabajadores de entidades y dependencias de la Administración Pública Federal que tienen contratos de trabajo colectivos con beneficios particulares en seguridad social y que dan lugar a la diversidad, desigualdad y fragmentación que presenta la seguridad social mexicana, y, por lo tanto, se identifican más de mil planes de pensiones, tomando en cuenta estados, universidades y municipios.

Los rasgos distintivos de las reformas a la Ley del Seguro Social, vigente desde 1997, y a la Ley del ISSSTE de 2007 fueron el cambio estructural a los sistemas de pensiones y la reorganización de los sistemas de salud, manteniendo el carácter laboral y contributivo. La prima de aportación tripartita para el IMSS subió de 26.5 % a 29.5 %: 24.5 % para seguridad social y 5 % para vivienda [Ramírez, 1997: 83]. El incremento fue de las aportaciones del gobierno mediante la cuota social y desgravaciones para empleadores y trabajadores. En el caso del seguro de enfermedades y maternidad que ofrece el IMSS, la construcción de la cuota adolece de errores que se han traducido en permanente desfinanciamiento del mismo, debido a que se construyó a partir de cuatro componentes en la cuota del seguro de enfermedad y maternidad con bases salariales distintas –comportamiento del salario mínimo, del índice de precios al consumidor y del salario base de cotización–. El ajuste de esta cuota se realizó en un periodo de diez años, y el resultado, para 2008, era la pérdida de 3 % de las aportaciones en relación con el salario base de cotización, lo que se expresa en pérdida de ingresos para la institución [Soto, 2011]. La fórmula de indización contenida en la ley implica que, en la medida en que el nivel general de los salarios crezca por encima

de la inflación y del salario mínimo, la tasa de contribución al seguro de enfermedades y maternidad, expresada como porcentaje del salario base de cotización, seguirá disminuyendo, por lo que continuará el desfinanciamiento progresivo ante el rezago en las aportaciones patronales –indexadas al salario mínimo– y las gubernamentales –indexadas al INPC–. Esta situación se ha complejizado desde la instrumentación de la unidad de medida y actualización (UMA). En el caso de la salud, también se instrumentó la separación entre financiamiento y otorgamiento del servicio, lo que permitió al sector privado no solo profundizar la figura de subrogación de servicios, sino ir participando en mayores espacios de la atención de la salud pública.

En el caso de las pensiones, sustituyeron el sistema de reparto, solidario, de beneficios definidos, por uno de cuenta individual y administración privada. Al mismo tiempo, se incorporaron cambios paramétricos que modifican los requisitos para tener derecho a los seguros sociales, como aumento en el tiempo de aportación, que se transforma en aumento en la edad de retiro y mayor tiempo de trabajo. De 550 semanas que tenía como requisito la Ley del Seguro Social del IMSS en 1973, pasó a 1 250 semanas de cotización; la edad de retiro por cesantía en edad avanzada quedó en 60 años, y la de vejez en 65 años. El mayor número de años de cotización se ha expresado en mayor número de años trabajados. La reforma de la Ley del ISSSTE de 2007 siguió los mismos lineamientos que la del IMSS: la afectación para los trabajadores tiene expresiones similares; el tiempo de aportación para gestionar una pensión de retiro o de vejez se estableció en 25 años. En la ley de 1983, los años de aportación para pensión de vejez eran 30 años para hombres y 28 para mujeres, pero podían solicitar pensión de cesantía en edad avanzada con 10 años de cotización y 60 cumplidos, o de retiro por edad y tiempo de servicios con 55 y 15 años de cotización. La tasa de aportación del trabajador afiliado al ISSSTE era mayor tanto para los que se adscribieron al artículo décimo transitorio –que podrían acogerse a una pensión de beneficios definidos– como para los que estaban inscritos en sistema de aportación definida y capitalización individual. Para los que se acogieron a la pensión de beneficio definido, la aportación subió de 3.5 % del salario base de cotización a 6.5 %. Para los trabajadores inscritos a la cuenta individual, el Estado contribuyó con una cuota social y la aportación subió a 11.3 %; si el trabajador realizaba, además, ahorro solidario, la aportación podía llegar hasta 19.8 %, pero el manejo de sus ahorros siguió los mismos lineamientos, aunque los administrara Pensionisste, en cuanto a la reglamentación de Consar, portafolios de inversiones y mercantilización de la renta vitalicia o del retiro programado, por lo que las tasas de reemplazo proyectadas para

las pensiones de los trabajadores del ISSSTE serían con menores tasas de reemplazo que las que se habían obtenido, hasta el momento, con la ley anterior de 1983 [Ramírez & Valencia, 2008].

En 2014, se reformó el sistema de pensiones de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y, en 2015, el de Petróleos Mexicanos (Pemex); en ambos casos, se adoptó, para los trabajadores de nuevo ingreso, la capitalización individual y el Gobierno federal asumió el costo de las pensiones en curso de pago y los compromisos que derivaban de la conservación de derechos con cargo a las finanzas públicas [Ramírez, Nava & Badillo, 2018]. Solo se replicó lo realizado con la reforma estructural del IMSS de 1995, que rompió la solidaridad, cerró el modelo de beneficios definido y dejó al gobierno el costo de los pensionados de la ley 73 del IMSS, y a los que se pensionaran amparados en esta ley y en el artículo décimo transitorio de la ley del ISSSTE, más otros sistemas de pensiones públicos de universidades, estados, etc., por lo que el costo fiscal de la transición representa hoy 4 % del PIB.

Entre los aspectos que se consideraron exógenos en el diseño de las reformas de pensiones, se encuentra la dinámica del salario y el comportamiento del mercado de trabajo, dos de los determinantes de la situación por la que atraviesan las pensiones de los trabajadores y que fueron puestos al límite mediante el modelo de capitalización plena, porque, si bien mantiene el equilibrio actuarial entre aportaciones y beneficio, este último fue sumamente recortado por la correspondencia entre aportaciones del salario base de cotización, rentabilidad que se ha obtenido y el cobro de comisiones que el sector privado ha realizado. El modelo de financiamiento no solo mantiene las inequidades salariales, sino que las profundiza por el costo tan alto de administración.

Además, la precariedad laboral se agudizó en las últimas cuatro décadas, la informalidad por condición laboral fue la que más aumentó, en buena parte, por la permisibilidad en las contrataciones realizadas por las empresas formales que no registran ante el IMSS a sus trabajadores. Para el primer trimestre de 2020, 7 millones 755 mil trabajadores tenían condición de informalidad, trabajando en unidades económicas formales; empresas, instituciones y sector gobierno, lo que representa 14 % de la ocupación informal [INEGI, 2020b]. Ha contribuido a esta situación el crecimiento anual del *outsourcing* o subcontratación, que fue de 14.3 % en el periodo 2004-2009; 5.5 % de 2009 a 2014, y de 5.5 % de 2014 a 2018. En números absolutos, pasó de 1 399 264 ocupados, en 2004, a 4 685 356 en 2018 [INEGI, 2020a].

Por otra parte, cabe recordar la estructura empresarial en México: 94.4 % de los más de 6 millones de establecimientos, son catalogados como micro,

con menos de 10 ocupados, absorben a 37 % de los ocupados y han crecido a 8 % entre 2014 y 2018. Las denominadas pymes representan 4.9 % de los establecimientos, poseen a 30.7 % de los ocupados en empresas o negocios de 11 a 250 trabajadores, y en el periodo 2014-2018, crecieron a 10 %; mientras las grandes empresas, con más de 250 trabajadores, representan 0.2 % de los establecimientos, generan 32.1 % de las ocupaciones, y su tasa de crecimiento en el periodo señalado fue de 3.4 % [INEGI, 2020a].

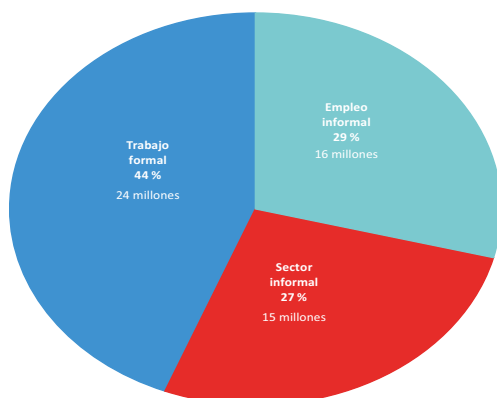
Además, la desigualdad que se observa actualmente en la sociedad mexicana tiene correspondencia con el comportamiento macroeconómico y del mercado laboral: por una parte, creciente concentración y centralización de la economía; por la otra, informalidad y precariedad. En 111 clases de actividad económica, cuatro o menos establecimientos generan más de 80 % de la producción bruta total, mientras que 62.6 % de los establecimientos califican como informales por su condición y organización, aunque generan 18.9 % del empleo, pero 3 % del valor agregado. Asimismo, en el periodo 2014-2018, crecieron más los ocupados que las remuneraciones, ya que la tasa de crecimiento del personal pagado fue de 5.9 % anual, en tanto que el de las remuneraciones fue de 4.1 %. Consecuentemente, la remuneración por persona disminuyó en las micro -0.1 %, en las pymes -0.5 % y en las grandes -3.0 % [INEGI, 2020a].

### *III. ¿A cuántos protege la seguridad social?*

Una de las promesas que las reformas del IMSS y del ISSSTE no cumplieron fue la de ampliar la cobertura para otorgar, cada vez más, a un mayor número de trabajadores pensiones de retiro y de vejez derivadas de contribuciones. Al no modificar el cariz laborista de la seguridad social, orientada solamente a los trabajadores asalariados subordinados, la cobertura de 35 % de la población económicamente activa (PEA) que cubría el IMSS en 1994 continúa en porcentajes cercanos, que no alcanzan más de 40 % de la misma.

La cobertura de la seguridad social, al primer trimestre de 2020, mostraba las siguientes características: la PEA era de 57.3 millones de personas; de estas, 55.3 millones estaban ocupadas, 24.3 millones tenían acceso a la seguridad social, y 31 millones de ocupados tenían condiciones de informalidad laboral o pertenecían al sector informal; por lo tanto, no contaban con acceso a la seguridad social.

**Figura 1** Cobertura de seguridad social 2020



**Fuente:** elaboración de Badillo con datos de INEGI [2020b].

La figura 1 muestra la cobertura en un momento determinado –primer trimestre de 2020–; sin embargo, la prioridad para mantener la inscripción a los sistemas públicos de seguridad social y obtener sus beneficios es la construcción de una carrera laboral y salarial que permita obtener pensiones, atención a la salud, créditos a la vivienda, guarderías y todas las prestaciones que la ley señala. No obstante, si las características del mercado laboral no permiten generar puestos de trabajo asalariado y subordinado al ritmo que va creciendo la población, las ocupaciones en donde las personas desarrollan trabajo y logran ingresos empezarán a diversificarse.

Por lo general, las unidades económicas que generan empleo e ingreso son las empresas, las instituciones sin fines de lucro y el sector gobierno. Al no encontrar puestos de trabajo, se van generado actividades autónomas, algunas porque el grado de profesionalización y especialización lo permite, como la gama de profesionales que brindan servicios para el funcionamiento de la sociedad: escuelas, salud, servicios legales y un sinnúmero de actividades en las que el trabajador labora de forma independiente. Se registran también actividades en el ámbito rural, en el que los trabajadores solo son asalariados una parte del tiempo, situación que va creciendo y cada vez más se generaliza en el sector urbano porque los contratos son por obra determinada o forman parte de trabajadores que son subcontratados o pertenecen a plataformas tecnológicas.

Una característica de los mercados laborales latinoamericanos y dependientes, pero que se ha globalizado, es el trabajo que genera la unidad económica de los hogares. Reconocemos, de tiempo atrás, el realizado por trabajadoras y trabajadores del hogar, pero cada vez crece más el de cuidado

de personas. Lo que más resalta es cómo se transforman los hogares en espacios de realización de alimentos para venta, producción de manufacturas que saldrán al mercado, entre otros, como cuando parte del hogar se convierte en bodega o establecimiento y punto de venta de alguna mercancía. También tenemos diversas actividades en vía pública, comerciales, artísticas y culturales, etcétera. El hogar y la vía pública se han constituido en alternativas de trabajo y en espacios para generar ingresos, pero sin acceso a la seguridad social.

Las características descritas del mercado de trabajo han traído como consecuencia la imposibilidad de cumplir lo que señala la ley para optar por una pensión derivada de contribuciones, máxime cuando los años solicitados cambiaron de 500 semanas (10 años) a 1250 semanas (24 años), por lo que ahora ya se constata que muy pocos lograrán cubrir los requisitos y, por lo tanto, al no obtener una pensión derivada del retiro, el porcentaje que ahora es de 30 % tenderá a caer de forma significativa.

Ya se anticipaba, con el Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL), que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) recabaría información de que, en 2015, a solicitud de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) [2016], solo 21 % de la población que en ese momento cotizaba alcanzaría los requisitos para obtener una pensión, además de que confirmaba lo que analizábamos desde que se realizó la reforma [Ham, Ramírez & Valencia, 2008] y que fue reconocido hasta que lo señaló la OCDE [2015]: pocos llegarían a las 1250 semanas y la tasa de reemplazo o la relación entre monto de la pensión y último salario sería menor a 26 por ciento.

Considerando que por ley la pensión no puede ser menor a un salario mínimo, quienes cubran los requisitos de cotización por ley –una gran mayoría– obtendrán una pensión mínima garantizada y quienes solo obtengan negativa de pensión recibirán únicamente el monto total de lo ahorrado. Los que tengan menos de 750 semanas no solo no obtendrán pensión, sino que también se quedarán sin servicios de salud. A estos trabajadores va dirigido el proyecto de reforma a la Ley del SAR, que se presentó el 22 de julio de 2020.

#### *IV. Calidad del acceso a los servicios de salud y promedio de pensión contributiva vigente y proyectada*

Un dato proporcionado por la Consar en 2018 señala que, de los trabajadores de 15 a 44 años que forman parte de la PEA, únicamente 24 % –en lugar de 44 % como el promedio nacional– cuentan con acceso a la seguridad social, lo que significa que la precariedad laboral, al haberse intensificado en las últimas décadas, deja más desprotegidos a los jóvenes y a los adultos jóvenes.

Este dato es significativo en el contexto de la pandemia por covid-19 que el mundo está enfrentando porque –como se ha señalado– la cobertura de la seguridad social alcanza a 56.6 % de la población, aquellos que pueden ir a los institutos de seguridad social a recibir atención integral de salud. No obstante, en muchas ocasiones, por la fuerte demanda de servicios frente a una disminuida oferta de espacios en las instituciones públicas de salud que ocasiona tiempos muy largos de espera para obtener consulta y atención, cada vez más personas acuden, asegurados o no, a servicios privados, a consultorios de barrio o de farmacias, lo que representa un alto gasto para el bolsillo de las personas a fin de atender sus enfermedades. Asimismo, prevalece la acción de acudir ante una enfermedad, pero no para la periódica revisión que pudiera prevenir riesgos mayores. El gasto general en salud representa 5 % del PIB [OCDE/The World Bank, 2020], del cual el gasto público alcanza 2.7 % del PIB, y el resto proviene del gasto de bolsillo. La OCDE estableció, para 2017, en 41 % el monto que pagan las familias de un gasto per cápita de 1 138 pesos del gasto total [OCDE/The World Bank, 2020].

La insuficiente inversión, la mala administración, los servicios que se fueron mercantilizando, corrompiendo o centralizando, así como las empresas que han conformado oligopolios que distribuyen medicamentos o equipo médico y sanitario para este sector, además de la deficiente infraestructura que se expresa en 1.4 camas por 1000 habitantes, cuando el promedio de la OCDE es de 4.7 y en países de la región, como Cuba, es de 5 por cada 1000 o de 3.8 en Argentina [OCDE/The World Bank, 2020], todo esto forma parte del panorama de baja cobertura de servicios de salud, heterogénea y fragmentada atención, con alta proporción de gasto de bolsillo. El virus SARS-CoV-2 y la enfermedad covid-19 encontraron en estas condiciones a las instituciones de salud y al país en general.



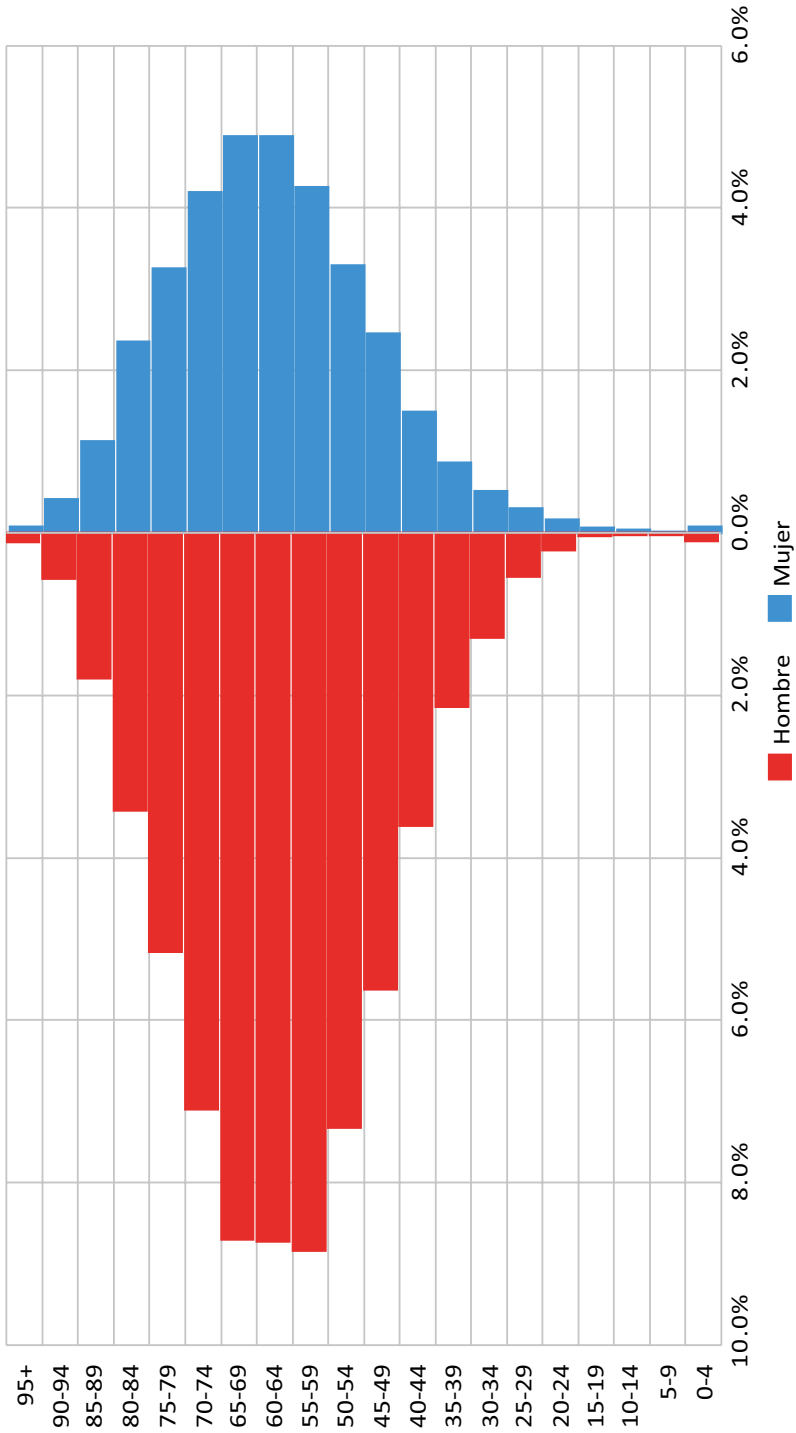
Existen evidencias de que los contagios por la pandemia de la covid-19 se han presentado con mayores tasas de crecimiento en la población a partir de los 40 años y no solo en los mayores de 65. Para el 18 de julio de 2020, el mayor número de fallecimientos se dio en hombres en edades de 55 a 59 años (figura 2), que superaron a los del rango de edad de 65 a 69 y también al de 60 a 65 años; esto provocó que se pusiera atención sobre el estado de salud de estas personas al contagiarse del virus.

Las reformas estructurales que han modificado la dinámica económica tienen ya en el país cerca de cuarenta años ejecutándose. La orientación por participar en las cadenas de valor del mundo globalizado, debilitando la integración del mercado interno, provocó mayor precariedad laboral. En el periodo que va de 2006 a 2015, la tasa de ocupaciones en el sector informal pasó de 26 a 29 % y la de informalidad laboral de 30 a 32 %. Ante tal crecimiento se han seguido algunas políticas de formalización; los resultados han sido pocos, pero ya se observa disminución de la ocupación informal: de 59.9 % en 2009 a 56 % en el cuarto trimestre de 2019 [INEGI, 2020b]. No obstante, por las características del mercado de trabajo, no es posible bajar a cero la informalidad laboral, mientras no se reconozcan derechos sociales, laborales y de seguridad social a todo tipo de trabajo.

Con datos al 7 de agosto de 2020 [UNAM, 2020], se observa el impacto de las comorbilidades en el agravamiento de las personas que padecían covid-19, lo cual puede ser resultado de las vulnerabilidades que han enfrentado ante la precariedad laboral y salarial. De los fallecidos, 46 % tenían hipertensión; el estado con más alta incidencia es Colima (57 %) y con menor, Tlaxcala (33%). La diabetes es la segunda comorbilidad que se encuentra: 40% de los fallecidos eran diabéticos. El estado con mayor incidencia es San Luis Potosí (44%) y el menor, Durango (32%). Sin embargo, también se ha registrado que 27 % no presentaba otra comorbilidad, lo que ameritaría continuar indagando su condición de nutrición, de estrés y de vulnerabilidad en general. La obesidad se registra en 26 % de los fallecidos; destaca Colima con 40 % y en menor proporción, el Estado de México con 20 %. Por último, con tres comorbilidades, se documenta 8 % de los fallecidos, y vuelven a ser representativos Colima, con el mayor porcentaje (14 %), y el Estado de México, con el menor (4 %). El tabaquismo se encontró en 8 % de los fallecidos, siendo Jalisco el que presenta mayor porcentaje (14 %) y Tabasco el menor (2 por ciento).

Se señaló, al inicio de este apartado, que también se revisaría la suficiencia de las pensiones mediante el promedio de pensión contributiva que se está recibiendo. En 2018, se contabilizaron 5.52 millones de personas con

**Figura 2** Defunciones causadas por el virus SARS-CoV2 (covid-19)  
 Porcentajes de las muertes totales por sexo y grupos etarios al 18 de julio de 2020



Fuente: elaboración de Badillo con base en datos del Gobierno de México [2020].

pensión de beneficio definido<sup>5</sup> [ASF, 2020]. La tasa media de crecimiento en el periodo 2013-2018 fue de 4.7%. La institución que presenta la tasa más alta de pensionados es Pemex, con 9.3%; le sigue la CFE, con 6.8%, y, en tercer lugar, la que otorga IMSS-Patrón, bajo el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP), con 5.8%. Las reformas de pensiones que se han realizado para Pemex [2015] y CFE [2013], adoptando capitalización individual de administración privada, han ocasionado un mayor número de solicitudes de pensión de beneficio definido, porque ya han reunido el tiempo de trabajo, aunque la edad se encuentre por debajo de la reglamentaria para el IMSS o ISSSTE, 60 años por cesantía en edad avanzada y 65 por vejez. Esto provoca mayor presión fiscal porque el Estado es el que las financiará, en mayor medida, con recursos públicos. La tasa de crecimiento de los pensionados por IMSS asegurador fue de 4.8%, similar crecimiento para las del ISSSTE, los pensionados de ISSFAM crecieron en 1% y las universidades públicas estatales, 4.7% [ASF, 2020].

De las 343 338 pensiones otorgadas en 2018, 25% (85 977) fueron otorgadas por vejez y 44.6% (153 196) por cesantía en edad avanzada; 97.6% (233 235) contó con los requisitos establecidos y 2.4% (5 825) no acreditó su cumplimiento, por lo que no obtuvieron pensión [ASF, 2020].

Del total de la población, 40% recibe pensión mensual que va de 1 000 a 5 000 pesos; 19% recibe entre 5 000 y 20 000 pesos; 2% obtienen una pensión de entre 40 000 y 60 000 pesos y menos de 1% reciben una pensión mayor a 60 000 pesos.

De las pensiones, 61% son otorgadas por IMSS-Asegurador y 28% por el ISSSTE, 7% por IMSS-Patrón, 3% por Pemex y 1% por la CFE.

De los cerca de 23 millones de trabajadores formales en 2018, 65.6%, es decir, 15 millones, son ya parte de la generación afores, al haber ingresado o reingresado al mundo laboral después del 1 de julio de 1997.

En el caso de los trabajadores afiliados al IMSS que ya han recibido pensiones derivadas de la nueva ley, también identificadas como aportación definida<sup>6</sup> o sistema afores, registraron, para 2018, un rango de pensión

---

<sup>5</sup> Se calcula a partir de una tasa de reemplazo fija para todo individuo que cumpla con los requisitos establecidos por la ley respectiva y ofrece certidumbre al trabajador.

<sup>6</sup> La tasa de reemplazo se derivará de cumplir los requisitos de tiempo de trabajo y edad, del monto ahorrado y de la tasa de interés, de la rentabilidad obtenida, cobro de las comisiones, costo del seguro de sobrevivencia y de las diferencias de género que se producen al tomar en cuenta la esperanza de vida a la edad del retiro o jubilación.

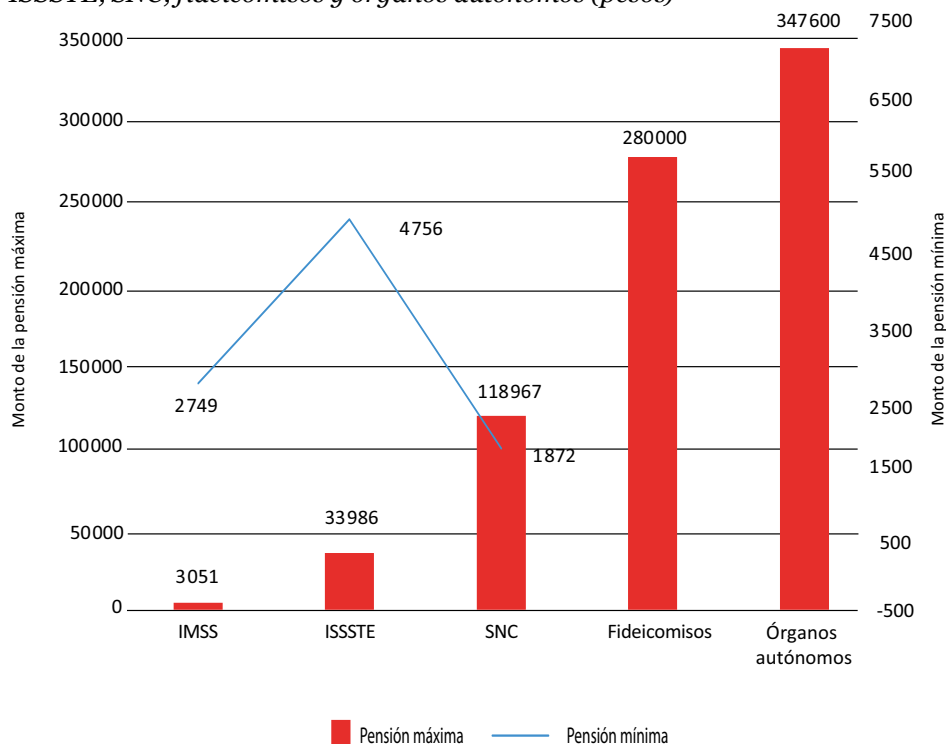
que va de 2 749 pesos mensuales, como mínima, a 3 051 pesos como pensión máxima [ASF, 2020].

Durante el periodo 2013-2018, los pensionados por capitalización individual pasaron de 475.3 miles de pensionados en 2013 a 620.6 miles en 2018, el promedio anual creció 5.5%. De acuerdo con la ASF, en 2018, el IMSS otorgó un total de 317 pensiones por el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez, el 3.2% obtuvo un monto de 2 749.0 pesos, ya que previamente habían sido subsidiadas por el seguro de incapacidad permanente, y 96.8% alcanzó una pensión mensual de 3 051.4 pesos, las cuales se encontraron en el rubro de la pensión mínima garantizada (PMG). Asimismo, se identificó que todas las pensiones del seguro de cesantía en edad avanzada y vejez se mantuvieron debajo de la línea de pobreza por ingresos (LPI) urbana (3 089.4 pesos) por 38.0 pesos, ya que la pensión garantizada se actualiza anualmente en el mes de febrero y se mantiene constante hasta el mismo mes del siguiente año, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), aunque a partir de la creación de la unidad de medida y actualización (UMA) se renueva bajo ese parámetro, mientras que la LPI cambia cada mes. Para el caso del ISSSTE, se identificó que, en 2018, se otorgaron 2 633 pensiones, de las cuales 100% estuvieron por encima del monto establecido en la línea de pobreza por ingresos, tanto rural como urbana.

Lo que encendió aún más la alerta fue cuando, en febrero de 2020, el presidente de la Consar señaló que, de 75 000 trabajadores inscritos desde el 1 de julio de 1997, solo 750 cumplirían, en 2021, los requisitos de 1 250 semanas de cotización [Vela, 2020]. La información de la Consar del primer trimestre de 2020 establece que las personas afiliadas al IMSS de entre 61 y 65 años tienen una densidad de cotización de 44.3%, y las de 65 años y más, 46.3% [Consar, 2020]. Las primeras se encuentran en las edades en que ya podrían solicitar una pensión por cesantía en edad avanzada y las segundas, por vejez, pero para lograrlo, con la densidad de cotización que registran, necesitan aportar 50 años de trabajo [Valencia, 2018] y no 24. La densidad de cotización para los trabajadores afiliados al ISSSTE es más alta: se registra 70% en los que tienen de 61 a 65 años; sin embargo, los que tienen 66 años y más solo registran densidad de cotización de 53%, ellos requerirán 50 años de trabajo y, por lo tanto, se les augura negativa de pensión y solo retiro de sus ahorros.

Otro dato muy alarmante son las tasas de reemplazo que la ASF publicó en sus informes de auditoría a la Consar al mostrar las pensiones mínimas y máximas que hasta la fecha se han otorgado mediante capitalización individual.

**Figura 3** Pensiones máximas y mínimas por cuentas individuales del IMSS, ISSSTE, SNC, fideicomisos y órganos autónomos (pesos)

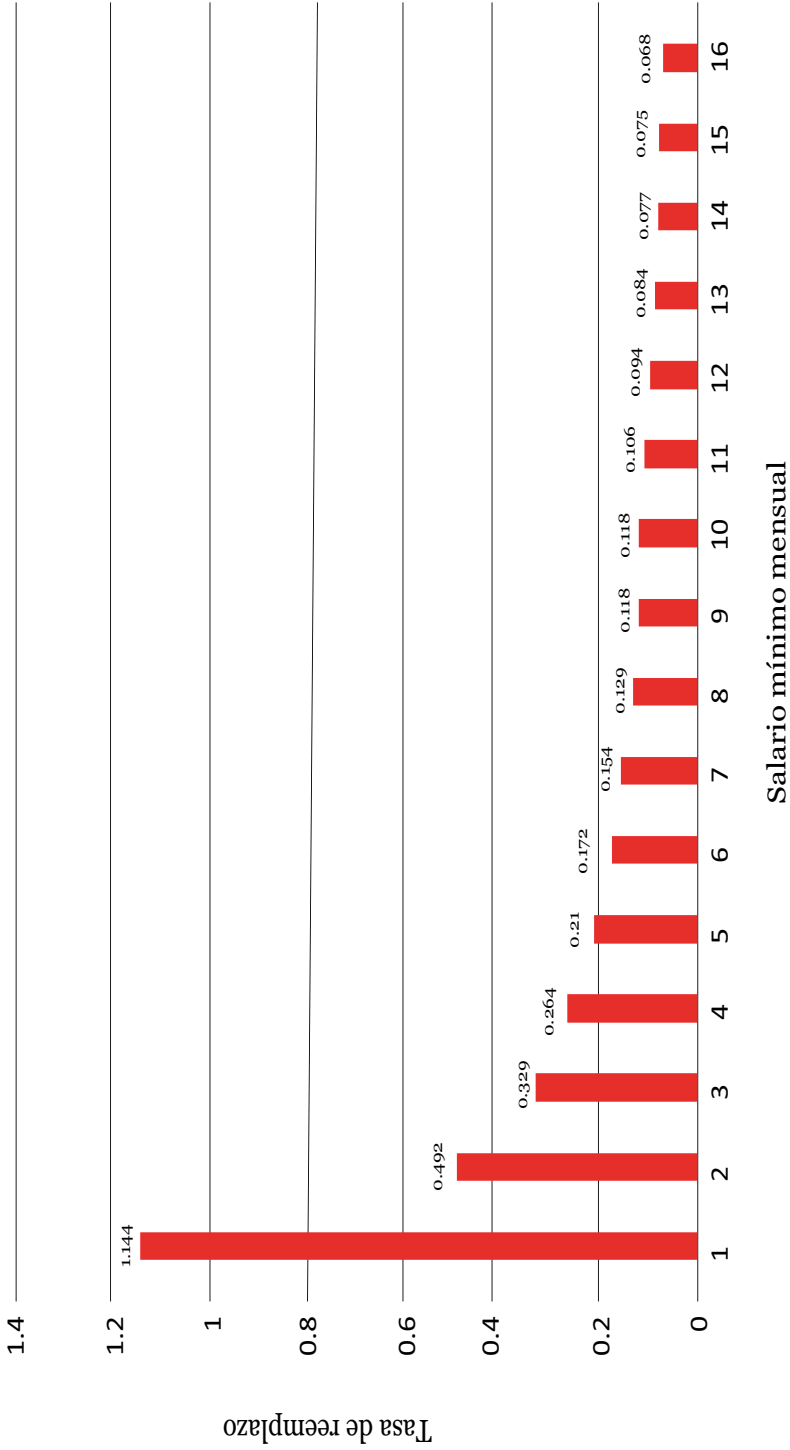


**Fuente:** elaborado con datos de ASF [2020].

La mayoría de las trabajadoras y trabajadores bajo los regímenes del IMSS y del ISSSTE obtienen pensiones muy bajas, lo que hace que se mantenga una gran desigualdad respecto a las que reciben las trabajadoras y trabajadores del sistema de las sociedades nacionales de crédito (SNC), de fideicomisos o de órganos autónomos, regímenes en los cuales se adoptaron esquemas de capitalización individual junto a reformas paramétricas, pero con administración colectiva y garantía estatal, manteniendo, así, mejores pensiones (véase figura 3).

La incertidumbre aumentó al constatar las tasas de reemplazo, o monto de pensión, en relación con el salario base de cotización de los trabajadores afiliados al IMSS que ya han obtenido pensión por capitalización individual.

**Figura 4** Tasa de reemplazo de los pensionados del IMSS en 2018  
Número de salarios y porcentajes



Fuente: elaborado con datos de ASF [2020].

Ambas manifestaciones son el fundamento del proyecto de reforma a la Ley del SAR o fortalecimiento del sistema de pensiones para los trabajadores del sector privado, presentado el 22 de julio de 2020.

Ante las evidencias descritas, *¿qué resultados se obtendrían si se continuara con la política económica y social que hasta hoy hemos observado?*

El actual gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), que se caracteriza por su lema “primero los pobres”, ha continuado instrumentando transferencias monetarias destinadas a los más vulnerables. Lo diferente de sexenios anteriores es la entrega directa a las personas, sin intermediarios, y la puesta en marcha de programas de carácter universal. Las transferencias monetarias iniciaron en 1988 con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que empezó a generalizar principalmente la focalización y las transferencias monetarias, como característica de un Estado neoliberal que se encargaría de mantener mínimos ingresos en la población para evitar caer en la extrema pobreza. A Pronasol le siguió el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), instrumentado de 1994 a 2000. En los gobiernos panistas se mantuvo la misma orientación; en 2002, se creó el Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, que continuó en los primeros dos años del regreso de un gobierno priista (2012-2014), y después cambió su nombre a Prospera (2014- 2018) instrumentado, junto con la Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013), transferencias monetarias y algunos apoyos en especie que enfatizaban el carácter asistencial de la política social.

De esta forma, fue ganando espacio la individualización de los apoyos, tratando de aparecer como la inclusión de la ciudadanía a los derechos sociales, pero, al estar tan focalizados en los pobres, se dejaron fuera a grupos sin voz y sin visibilidad –mujeres, infantes, población originaria y de diversidad genética discriminada–. Además, se ha fomentado la creciente mercantilización en la construcción de la canasta alimentaria, ya que el recurso monetario acercó a la comunidad a los expendios comerciales de su localidad de alimentos procesados y bebidas con excesivo contenido calórico, que han influido en la modificación de la dieta, talla y nutrición de la población. Y la reducción de la pobreza fue mínima, como se mostrará más adelante.

Otra diferencia de la política social del actual gobierno es el acento en impulsar el bienestar. Para ello, ha planteado 20 programas prioritarios.<sup>7</sup> Se

---

<sup>7</sup> Destacan los siguientes: apoyo para todas las personas discapacitadas que pertenezcan a grupos indígenas del país de 0 a 64 años de edad. Niñas, niños y jóvenes con discapa-

pretende instrumentarlos con una perspectiva transversal que se enfoque en los jóvenes, en los grupos excluidos y con mayor vulnerabilidad, para vincular capacitación y apoyos a diversos sectores productivos. Ello se observa en la integración entre las distintas secretarías que intervienen en su ejecución: la de Bienestar con la del Trabajo y Previsión Social. Intervienen también las secretarías de Educación Pública, la de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la de Salud.

De las acciones relacionadas con la seguridad social, destacan las siguientes: en enero de 2019, el Gobierno federal estableció la pensión de bienestar de carácter universal para todos los mayores de 68 y de 65 años si pertenecen a población originaria que continúa viviendo en sus comunidades indígenas o afromexicanas, o que tengan alguna discapacidad. Con esta acción, se trata de incorporar a 70 % de los mayores de 68 años que no tienen pensión derivada de contribuciones, y la decreta universal para incrementar las bajas pensiones de los que sí reciben.

Cabe recordar que la baja cobertura y las manifestaciones de pobreza en la vejez a finales del siglo xx motivaron las transferencias monetarias para este sector de la población. Desde 2001, el Distrito Federal –hoy Ciudad de México– fue pionero en instrumentar un programa de transferencias monetarias para personas de 70 años y más, que, en noviembre de 2003, se convirtió en ley, estableciendo, así, el derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años; en 2009, empezó a otorgarse a partir de los 68 años y, para alinearse al programa de pensión del Gobierno federal, desde 2013, se otorgó a partir de los 65 años, cubriendo alrededor de 5 millones de personas que no contaban con pensión contributiva, salvo en la actual Ciudad de México donde, desde la ley de 2003, es un derecho universal.

---

ciudad permanente de 0 a 29 años que vivan en municipios y zonas urbanas de alta y muy alta marginación. Apoyo para el cuidado y atención infantil de las niñas y niños a cargo de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian y que no tienen acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social. Programa Sembrando Vida con apoyo monetario, en especie –semillas– y apoyo técnico para sujetos agrarios mayores de edad que habiten en localidades rurales, con ingreso inferior a la línea de bienestar rural, propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal. Becas de estudio en todos los niveles para estudiantes de bajos ingresos. Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, apoyo monetario para jóvenes entre 18 y 29 años de edad, para formarse, capacitarse e incorporarse exitosamente al mercado laboral y formar un patrimonio [Secretaría de Bienestar, s.f.].



De los más de 600 programas y acciones de desarrollo social que se registraron en 2016, se mantuvieron 148 durante 2019. Después de la evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), este determinó que 103 eran relevantes. En el presupuesto de egresos de la Federación de 2020, continuaron 87. Antes de 2019, la edad para acceder a la pensión de vejez no contributiva dependía del programa estatal o de localidades específicas, y estaba focalizada con diferencias en el importe mensual, en un rango que iba de 400 pesos (17 dólares) a 584 pesos (26.6 dólares).

Durante 2020, la pensión de bienestar era de 1 310 pesos mensuales (58 dólares), que representa 36 % de salario mínimo;<sup>8</sup> se encuentra por arriba de la canasta alimentaria de pobreza extrema rural (1 157.33 pesos), no así de la urbana (1 623.19 pesos), y se otorga de forma bimestral. Para enfrentar la pandemia, se otorgó en marzo en una sola exhibición el monto por cuatro meses (marzo, abril, mayo y junio). El 1 de julio se depositaron otros cuatro meses más (julio, agosto, septiembre, octubre) para que los adultos mayores pudieran enfrentar la crisis económica acentuada por la covid-19. Se entrega este apoyo a 8.25 millones de personas mayores y a 744.5 mil menores con discapacidad. El monto dispersado en la entrega de julio asciende a 45 mil millones de pesos [*El Universal*, 2020].

En el ámbito de la atención a la salud, el Coneval registró que, a finales del gobierno anterior –diciembre de 2018–, había 20 millones de personas sin acceso a servicios de salud, de ahí el interés por eliminar el Seguro Popular y crear el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) para ofrecer servicios de salud del primer y segundo nivel de forma gratuita a todas las personas que no cuentan con seguridad social y que representan más de la mitad de la población.

El mayor desafío ha sido que el nuevo sistema empezó su construcción en noviembre de 2019, cuando se aprobó la reforma a la Ley General de Salud, aceptada por la mayoría de los estados del país en febrero de 2020, cuando la pandemia se manifestó en el país y salió a relucir lo que ya se documentó, líneas arriba, acerca del deterioro de los servicios públicos de salud, abandono en la inversión de infraestructura, déficit de médicos, enfermeras y de personal de la salud. Después del censo de 2019, se detectó que el registro

---

<sup>8</sup> La proporción frente al dólar ha disminuido por dos factores: el aumento que desde 2016 ha tenido el salario mínimo, que para 2020 representó 20 %, y por la devaluación del peso en los últimos seis meses.

de 1.4 camas por 1000 habitantes, en realidad, era de 0.7. Entre las acciones que se han llevado a cabo para enfrentar la pandemia, destaca la contratación de médicos y, en general, de profesionales de la salud, lo que permitió la reconversión de hospitales. Se destinaron recursos para compra de equipo y materiales, acción reforzada mediante la cooperación internacional que fue gestionada y que se convirtió en varios cargamentos de insumos que llegaron al país. Se amplió la infraestructura y se construyó, bajo nuevas bases, la coordinación en el ámbito de la atención a la salud, entre el sector público y el privado.

El fortalecimiento de los programas de bienestar, entre los que destacan la Pensión Bienestar, las becas y el Insabi, se realiza con la reforma al Artículo 4° de la Constitución, aprobada en mayo de 2020, que establece la garantía de extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social. Además, le da garantía estatal al otorgamiento de la pensión de bienestar y para personas con discapacidad, así como las becas para estudiantes en situación de pobreza.

El monto de los recursos asignados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el presupuesto de las entidades federativas del ejercicio fiscal que corresponda, para los programas de atención médica y medicamentos gratuitos, de apoyo económico para personas que tengan discapacidad permanente, de pensiones para personas adultas mayores, y de becas para estudiantes que se encuentren en condición de pobreza, no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior [DOF, 2020].

Esta reforma puede conducir a superar uno de los muchos problemas de los programas asistenciales: la falta de sustentabilidad financiera, debido a que el número de personas beneficiadas se determinaba de acuerdo con el presupuesto que anualmente se asignaba a los programas y no por las que realmente lo necesitaran.

Los programas sociales del actual gobierno se alinean bajo la concepción de construir bienestar y se intentan políticas transversales que consideran las diferencias regionales y espaciales, género y edad. Lo distintivo es que mantiene las transferencias monetarias individuales, con la particularidad de otorgarlas de forma directa.

Ante la falta de instrumentos financieros, como puede ser una tarjeta bancaria, una buena parte se dispersa por medio de la banca privada,

herencia de las transferencias monetarias condicionadas, oficinas de gobierno, como correos nacionales y telégrafos. Por la falta de sucursales bancarias en una buena parte del territorio nacional, la perspectiva del actual gobierno se ha dirigido a la construcción de sucursales del Banco del Bienestar en localidades sin instituciones financieras. Aquí se puede observar una diferencia con los gobiernos anteriores, que persiguieron la inclusión y la educación financieras solo desde la perspectiva de la rentabilidad de la banca privada; por ello, no llegó a todo el territorio nacional. Si esta perspectiva avanza, se podría construir una banca pública que acompañe inversión productiva y crédito para amplios sectores de la economía social que carecen de estos apoyos.

En el ámbito de las pensiones, el 22 de julio de 2020 el presidente de la República mexicana presentó y firmó el proyecto para la reforma del Sistema de Ahorro para el Retiro, denominado Fortalecimiento del Sistema de Pensiones, avalado por la Secretaría de Hacienda, el representante del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), el representante de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y los coordinadores del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. El proyecto fue resultado de la propuesta del CCE, orientado a “mejorar” las pensiones de los trabajadores del sector privado, que se derivarían de la capitalización individual de administración privada.

La urgencia de este proyecto –diseñado sin diálogo social– pareciera pretender adelantarse a la reacción que causará el desastre de la reforma del IMSS de 1995, que inició su vigencia el 1 de julio de 1997 y que prometió mejores pensiones para todos. A partir de la segunda mitad de 2021, los trabajadores que ingresaron al mundo laboral en el sector privado, cotizando en una cuenta individual, la generación afore, podrán constatar que menos de 10 % de los que debieran pensionarse por cuentas individuales podrán obtener pensión [Consar, 2020], mientras el resto continuará trabajando hasta cumplir los requisitos –1 250 semanas de cotización– o se le dictaminará negativa de pensión, recibiendo solo el monto de su ahorro. A ello se suma que para quienes reciban pensión, esta representará una tasa promedio de 17 % de su salario base de cotización [ASF, 2020] y por último, el que algunos obtengan mejores pensiones se derivará de su mayor tiempo de permanencia laboral, de una carrera salarial continuamente en ascenso y de que hayan escogido la afore que tenga mejores rendimientos y menos comisiones, ya que, en el trayecto de la administración de la cuenta individual (24.03 años), lo que se haya cobrado en comisiones puede significar hasta 28 % del ahorro total [Aguirre, 2012].

Los contenidos principales del proyecto de reforma son (no han presentado la iniciativa de ley):

- a) Reducción a 750 semanas de cotización para el derecho a una pensión garantizada –con un crecimiento gradual y posterior para alcanzar 1 000 semanas– [SHCP, 2020a, 2020b]. Cabe recordar que, por ley, la pensión mínima garantizada es equivalente a un salario mínimo de 1997 actualizado por IPC [Ley del Seguro Social, 1995, art.170]. La pensión garantizada es responsabilidad del Gobierno federal, quien con recursos propios, complementarios a los de la cuenta individual correspondiente, cubrirá la pensión garantizada, por conducto del IMSS [Ley del Seguro Social, 1995, art.172].

*Alcance:* para 2018 (ASF), se contabilizaban 13 573 600 trabajadores cotizando al IMSS en cuenta individual (24 % de la PEA). La densidad mínima para obtener una pensión garantizada, considerando que se mantenga vitalidad y trabajo formal, era de 60 % con cuarenta años de trabajo. La densidad que Consar reportó para los afiliados desde 1997 fue de 43 %, aunque se reduzcan 500 semanas de cotización; de todas formas, se requiere trabajar más de cuarenta años para lograr la pensión garantizada, y de 21 % subiría a 37 % de los trabajadores que podrían obtenerla.

*Riesgo:* que, de todas formas, una buena cantidad de trabajadores no obtengan pensión y que los que obtengan la garantizada aumente tanto el costo fiscal que presione más a las finanzas públicas, condicionando el gasto social a salud, educación y ciencia, que son fundamentales para el desarrollo del país, además de agudizar la situación de pobreza en la vejez, en un país con rápida transición demográfica al envejecimiento.

- b) Se eleva la tasa de reemplazo 40 % en promedio, alcanzando 103 % para trabajadores con ingreso de un salario mínimo y 54 % para trabajadores con un ingreso de cinco salarios mínimos. Para alcanzar esta tasa de reemplazo, la iniciativa se construye sobre la reforma al Artículo 4º constitucional, que establece el derecho que tienen los adultos mayores a recibir una pensión [SHCP, 2020b].

*Alcance:* Si la tasa de reemplazo es menor a 30 % y la media de salario base de cotización de los trabajadores afiliados al IMSS que cotizan para cuenta individual son tres salarios mínimos y 70 % de los ocupados declaran ganar hasta ese monto [INEGI, 2020b], hay corres-

pondencia con la información y con el hecho de que se concentren en mejorar las pensiones hasta cuatro UMAS.

*Riesgo:* la tasa de reemplazo que se reporta para un salario mínimo con la Ley del SAR actual es de 68 % y con la reforma subiría a 69 %. La posible mejoría es insignificante. Hay que considerar que 20 % de la población ocupada declara ganar hasta un salario mínimo [INEGI, 2020b]. Además, presentar una mejor tasa de reemplazo, tomando en cuenta la Pensión del Bienestar que representa menos de 40 % del salario mínimo, requiere recordar que esta se otorgará hasta los 68 años, mientras que la pensión por cesantía en edad avanzada es a partir de los 60 años y la de vejez a partir de los 65. La mostrada virtud del aumento de la tasa de reemplazo debe tomar en cuenta estas diferencias que obligarán a más años de trabajo o de cotización para no perder derechos. Otra situación de grave cuidado es que están calculando las tasas de reemplazo considerando una tasa de rentabilidad real de 4 %, cuando la que registra la trayectoria de la capitalización individual desde su instrumentación, en 1997, es menor a 3 %, y el panorama de la economía mundial no anuncia en el corto plazo una reactivación dinámica que influya en el aumento de las tasas de interés.

- c) Se incrementará la contribución tripartita total de 6.5 % del salario base de cotización a 15 %, de manera gradual durante ocho años, empezando en 2023. La aportación patronal se eleva de 5.15 % a 13.87 % [SHCP, 2020b]. Las aportaciones serán diferenciadas, dependiendo del nivel salarial de cada trabajador. Para una persona de un salario mínimo, la aportación no cambia, mientras que para una persona de cinco salarios mínimos la aportación llegará a 15 %. La aportación de los trabajadores no se incrementa. La aportación del Estado modifica su composición para beneficiar solo a los trabajadores de menores ingresos, pero sin incrementar su monto total.

*Alcance:* el Estado, al redistribuir la cuota social en las primeras cuatro UMAS, está admitiendo el costo de otorgar la pensión garantizada, salva la ineficiencia y voracidad del sector privado e intenta componer, de forma muy limitada y cara, un sistema de pensiones sin futuro. Asume todos los costos, aunque el sector patronal se presente como el que más apoya. Su aumento es 1 % anual, distribuido en ocho años y los puede absorber limitando el aumento salarial con más productividad o con aumento de precios.

La presentación de esta propuesta está generando adhesiones, interrogantes y un sinnúmero de críticas, y abre la posibilidad, si el legislativo lo permite, de un debate profundo que considere los siguientes puntos:

La capitalización individual fracasó en un contexto laboral y salarial con las disposiciones iniciales que marcó la ley en 1995. Pone en evidencia que el resultado de ser administrado por la iniciativa privada es observable en la alta rentabilidad que los ahorros de los trabajadores representan actualmente (16% del PIB) y que 40 % de ese monto proviene de las comisiones y de la rentabilidad, pero que, a pesar de ello, quienes logren obtener una pensión, y que hasta el momento será 1 de cada 100 [Vela, 2020], tendrán pensiones de muy bajo monto, ya que la mayoría no alcanzará más que sus magros ahorros.

A pesar de haber transformado las pensiones de un sistema de seguridad social a uno de ahorro forzoso, la propuesta trata de evitar lo que ha sucedido en 18 de los 30 países que privatizaron pensiones y que han reformado, y hasta revertido, total o parcialmente la privatización. Es una forma que inhibe procesos de reformas profundas que podría sentar nuevas y diferentes bases para la construcción de un modelo de bienestar, acorde a los principios del actual gobierno.

*¿Qué cambios habría que introducir en la política económica y en la política social para alcanzar metas que conduzcan a mejorar el bienestar de las personas con menor desigualdad social?*

Con el proyecto de reforma presentado, no cambian los fundamentos limitados con los que se hicieron las reformas de 1995 y de 2007; siguen sin tomar en cuenta las características del mercado laboral, continúan pensando que la informalidad es voluntaria o pasajera y prevalece el interés por la jugosa rentabilidad que han sacado con el ahorro de los trabajadores. La cobertura seguirá siendo baja y cada vez menor si no se reconoce todo tipo de trabajo con derecho a la seguridad social y no solo al asalariado subordinado.

Va orientada solo a los trabajadores del sector privado, afiliados al IMSS después del primero de julio de 1997 y que se identifica como generación afore. Pretende mostrar su lado positivo, atendiendo, en parte, la crisis social que se profundizará, pero no resuelve el problema de fondo, más y mejores pensiones para todos los trabajadores a partir de un nuevo diseño de seguridad social y no solo de ahorro para el retiro.

No revisa ni toca el creciente costo fiscal de la generación en transición que alcanza 4 % del PIB, ni el problema fundamental, que es el modelo de financiamiento. La capitalización plena con administración privada acentúa

el individualismo, la ausencia de solidaridad y profundiza la desigualdad económica, social y de género.

La aspiración de una reforma o de un fortalecimiento del modelo actual no debe bajar las aspiraciones de construir bienestar, ya que parecería que únicamente se aspira a la construcción de una mínima pensión y con cargo al Estado; entonces, ¿para qué se mantiene la administración privada?

No se expresan obligaciones ni responsabilidades para los tomadores de decisiones, para quien invierte si hace mal su trabajo, para el regulador si no vigila el interés real de los futuros pensionados. Solo se deberían cobrar comisiones si hay una rentabilidad garantizada, y debiera construirse un regulador autónomo que permitiera competencia y no la concentración tan extrema que se observa en cuatro afores.

El desempeño del Insabi desde su creación demuestra la urgente necesidad de fortalecer y reorientar un sistema nacional de salud pública, pero tiene muchos retos por delante, uno es el financiero y el de la extrema inequidad que tendrá que corregir. Volver a concentrar el financiamiento y la provisión de servicios puede tener mayor efectividad, pero también requiere de una adecuada articulación y coordinación con todos los que proveen servicios de salud, con una clara y fortalecida regulación estatal, rendición de cuentas y metas que se tendrían que ir alcanzando a corto y mediano plazo. Quedará el sistema con un mayor número de personal de salud que necesita ser formalizado y estar en permanente actualización. Asimismo, es necesario incidir en el currículo de las facultades de medicina, enfermería y todos los que educan en servicios sanitarios, para sostener un cambio de modelo de atención que priorice lo preventivo por lo curativo y que pueda avanzar en el modelo de atención comunitaria, que si bien el IMSS lo había desarrollado hace décadas, ahora regresa con nuevos bríos, pareciera que con la misma perspectiva de involucramiento de la comunidad, pero con fuerte apoyo gubernamental.

## *V. El espacio fiscal actual y el requerido*

Las prioridades hacia los pobres requieren inversión pública que vaya resarcando la exclusión y los vacíos. Sin embargo, el espacio fiscal es muy estrecho. La relación focalización y efectividad siguieron caminos opuestos. El gasto social, como proporción del PIB, pasó de 7.2 %, en 1998, a 10.9 %, en 2019, muy por debajo del promedio en América Latina, que se sitúa en 18.6 %. El año que registró una mayor participación fue 2015, con 12.2 % del PIB [SHCP, 2019].

Durante este periodo de expansión de programas focalizados, la pobreza se mantuvo casi en las mismas proporciones, al pasar de 43 % del total de la población, en 2008, a 41.9 % en 2018. Por la orientación de los programas sociales, dirigidos a la población más vulnerable, es posible que contribuyeran, en alguna medida, a la disminución de la pobreza extrema, que pasó de 11 % a 7.4 % durante el mismo periodo [Coneval, 2019: 8-9], pero sin ningún impacto en disminuir la desigualdad.

A continuación, se muestran algunos datos: contar con agua diaria como recurso vital se registra en 99.5 % de las viviendas en Nuevo León, 77.4 % en la Ciudad de México y solo 19.2% en Guerrero. En Chiapas y Oaxaca, 40 % de las viviendas pueden contar con agua, pero fuera de su vivienda, situación que le sucede a 2 % de las viviendas en Nuevo León y Aguascalientes, que son los que tienen mejores condiciones de este acceso [Fuentes & Arellano, 2020]. De igual forma, llama la atención que menos de 33 % de los hogares en Chiapas, Oaxaca y Guerrero cuenten con sanitarios con descarga directa de agua o que en estos tres estados, y también en Tabasco, se haya incrementado, entre 2016 y 2018, el porcentaje de viviendas en las que el principal combustible para cocinar es la leña o el carbón, y que alcanza 50 % en Chiapas y Oaxaca, y 35 % en Guerrero y Tabasco [Fuentes & Arellano, 2020], en medio de una creciente privatización y penetración en estos territorios de inversiones para el desarrollo de energías renovables. Asimismo, pareciera que la estrategia Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013) tuvo mínimo impacto, ya que el porcentaje de hogares en carencia de acceso a la alimentación, que, en 2008, era de 21.7% de los hogares, registró, en 2018, 20.4 %. Destacan porcentajes altos entre los adultos de Tabasco, Guerrero, Campeche, Veracruz, Oaxaca y Morelos, o en infantes de los estados de Chihuahua, Baja California, Guanajuato, Nayarit, Michoacán y Coahuila [Fuentes & Arellano, 2020].

La prioridad por la instrumentación de los programas claves de bienestar de la actual administración se ha realizado a partir de reasignación del gasto, reduciendo partidas y procesos de una burocracia que creció desde 2000. Esta readecuación del gasto ha permitido enfrentar, hasta el momento, las inversiones que se han realizado en salud y mantener las transferencias monetarias; incluso, adelantar los pagos y continuar la construcción de infraestructura, manteniendo el equilibrio macroeconómico. Estas medidas han sido cuestionadas por diversos sectores, incluida una parte de la academia que considera que es momento de otorgar apoyos a las empresas para que mantengan los salarios y los trabajadores puedan resguardarse, seguir políticas contracíclicas de expansión del gasto y otras urgentes apoyadas en endeudamiento.



El problema es que, en una sociedad de tantos contrastes y desigualdad, con un mercado laboral en el que prevalece la informalidad, así como una fuerte presencia de micro, pequeñas y medianas empresas, canalizar las transferencias monetarias –como hasta ahora se ha realizado solo a los sectores más vulnerables y que, de acuerdo a cifras oficiales, está alcanzando a 25 millones de mexicanos– ha sido una buena estrategia, pero no es suficiente para apoyar a trabajadores independientes, profesionistas y especializados que constituyen una fracción de la clase media.

Por otra parte, se abrió una línea de créditos a mediano plazo para apoyar a las micro y pequeñas empresas que no despidieran trabajadores, pero las condiciones no pudieron ser cumplidas por una gran mayoría, ya que el principal requisito era que estuvieran inscritas al IMSS. Para recibir los apoyos dirigidos a trabajadores informales –comerciantes en vía pública, meseros, taxistas, no asalariados– los beneficiarios tenían que formar parte de los empadronados por las secretarías de trabajo estatales, además de estar organizados con representación para poder establecer acuerdos y negociación. Al no existir una sólida organización de base, se ha dificultado la entrega de los apoyos por básicos que sean. Se ha priorizado la atención a la pandemia para que no se desborden los hospitales, ampliándolos y equipándolos.

El mantenimiento de las transferencias a los más vulnerables, adelantando las partidas mensuales, ha impactado en el consumo de familias porque el apoyo individual trasciende al hogar. No obstante, el gasto en salud es de los más bajos de la región, 2.5 % del PIB, el gasto en protección social es de 4.3 %, el gasto en pensiones en curso de pago, 4 % del PIB y la construcción de la Pensión del Bienestar con la pensión mínima podría subir de 0.6 % a 2.5 % más. De esta manera, se requiere que el gasto social se duplique y alcance 20 % del PIB. En particular, el gasto de salud debe aumentar para solventar el gasto de bolsillo que hacen las personas, pero sin descuidar otros rubros de vital importancia, como el gasto en educación, en ciencia y desarrollo tecnológico.

Desde estas necesidades, las transferencias monetarias requieren ser fortalecidas con servicios públicos eficientes y eficaces que conduzcan al fortalecimiento de instituciones y de bienes públicos y comunitarios; por ello, es necesario, en el horizonte del corto plazo, instrumentar una reforma hacendaria que permita incrementar los ingresos públicos, gravando la riqueza generada a las empresas que se han fortalecido con esta pandemia, las tecnológicas y de comunicaciones, los servicios de internet, las plataformas digitales, etc., y los servicios financieros en general, es decir, cobrar a las empresas porque ellos cobran a los usuarios.

La contracción del Producto Interno Bruto en 2020 fue de 8.3%, y se ha proyectado un periodo de dos años –si no entramos en otro ciclo pandémico– para la recuperación de los niveles de producción que se tenían a principios de 2020 [Esquivel, 2020]. Ya tenemos la evidencia de los sectores más afectados y están relacionados con el turismo, el transporte y la actividad restaurantera, pero también la información del IMSS [ENOE, 2020] permite observar los sectores que han crecido dinámicamente: bienes y servicios vinculados con la salud, los medicamentos y el aseguramiento crecieron 39 % entre junio de 2019 y junio de 2020; en el mismo periodo, la agricultura creció 24 %, los servicios domésticos, 16 % y la fabricación y ensamble de mercancías, 15 por ciento.

Priorizar en el cuidado de la vida con el fortalecimiento de la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, etc., puede relanzar la economía y permitiría avanzar con mayor definición hacia una perspectiva de bienestar. Pero como el proceso tiene sus contradicciones y la perspectiva sobre el bienestar no es uniforme, se seguirán observando grandes riesgos, como el que se llegue a materializar la reforma a la Ley del SAR, anulando la posibilidad de construir un sistema de pensiones sólido, eficiente y universal que responda a los objetivos de la seguridad social, y no solo del ahorro individual y de la rentabilidad financiera, para avanzar sobre piso sólido y darle una proyección de seguridad humana a los avances que en bienestar se vayan consiguiendo. De otra manera, seguiremos profundizando desigualdades, inequidades y pobreza.

## REFERENCIAS

- Aguirre, F. [2012], *Pensiones...¿y con qué?*, México, Fineo.
- Auditoría Superior de la Federación [2020], *Informe de desempeño. Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018*, Auditorías 47-GB y 57-GB.
- Beveridge, W. [2009], *La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge [1942]*, México, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.
- Castañón, V. & Ferreira, O. [2017], *Densidades de Cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México*, México, Consar.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro [2016], *Encuesta de Trayectorias Laborales 2015*, México.
- \_\_\_\_\_ [2018], *Diagnóstico del sistema de ahorro para el retiro en México: funcionamiento, beneficios y Reto*, México, documento de trabajo núm. 11, septiembre: 1-93.
- \_\_\_\_\_ [2019], *Diagnóstico de la Generación AFORE IMSS*, Apuntes sobre el SAR, núm. 2.
- \_\_\_\_\_ [2020], *Pensiones bajo el Régimen de Cuentas Individuales*. Auditoría de Desempeño: 2018-5-06D00-07-0057-2019 57-GB.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [2019], *Inventario Coneval de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2016: presentación y análisis*, México, Coneval.
- \_\_\_\_\_ [2020], *Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018-2019: presentación y análisis*, México, Coneval.
- Diario Oficial de la Federación* [2020], Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 8 de mayo de 2020.
- El Universal* [2020], Redacción, “Pagarán en julio cuatro meses de las Pensiones para el Bienestar”, 2 de julio. Recuperado de <<https://bit.ly/3067I4N>>.
- Esquivel Gerardo [2020], Los impactos económicos de la pandemia en México, México, Banco de México: 1-18. Recuperado de <<https://bit.ly/3qkIPgm>>.
- Fuentes, M. & Arellano, S. [2020], *Panorama Social en México. Una mirada sobre el contexto social en el que nos golpea la crisis*, México, PUED, UNAM: 1-172.
- Gobierno de México [2020]. Recuperado de <<https://bit.ly/3bNLruK>>.

- Ham, R., Ramírez, B. & Valencia, A. [2008], *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, El Colegio de la Frontera Norte, UNAM: 1-291.
- Holzmann, R. & Jorgensen, S. [1999], “Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper”, Social Protection Discussion Papers and Notes 20119, The World Bank.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [2018], Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut). Recuperado de <[www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)>.
- \_\_\_\_\_ [2020a], Censos económicos. Recuperado de <<https://bit.ly/3fVfAKZ>>.
- \_\_\_\_\_ [2020b], Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Recuperado de <<https://bit.ly/2VJHNgs>>.
- Ley del Seguro Social [1995], consultada el 20 de julio de 2020. Recuperado de <<https://bit.ly/317swJP>>.
- Organización de las Naciones Unidas [1948], *Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III).
- Organización Internacional del Trabajo [1944], *Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT*, Filadelfia.
- \_\_\_\_\_ (s.f.), “Hechos concretos sobre la seguridad social”. Recuperado de <<https://bit.ly/2YoWvLM>>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [2015], *Estudios de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*, México, OCDE/Consar.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/The World Bank [2020], *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*, Paris, OECD Publishing. Recuperado de <<https://bit.ly/3yH2jgv>>.
- Ordóñez, G. [2017], *El Estado social en México*, México, Siglo XXI/COLEF.
- Ramírez B. [1997], “La seguridad social en México, qué ha sido, qué se reforma y tendencias” en Osorio R. & Ramírez, B., *Seguridad o Inseguridad Social: los Riesgos de la Reforma*, México, UNAM-DGAPA-IIEc-Triana: 73-97.
- Ramírez, B., Nava, I. & Badillo, G. [2018], “Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño”, en Rodríguez, I. y Vommaro, P. (coords.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO: 143-171.
- Ramírez, B. & Valencia, A. (2008), *La Ley del ISSSTE de 2007 ¿y las pensiones?*, México, IIEc/UNAM.
- Secretaría de Bienestar (2020). Recuperado el 13 de abril de <<https://bit.ly/31FPiLB>>.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [2020a], *Gobierno de México anuncia reforma para fortalecer el Sistema de Pensiones*, Comunicado 61, SHCP, Ciudad de México, 22 de julio: 1-3.
- \_\_\_\_\_ [2020b], *Fortalecimiento del Sistema de Pensiones*, México, Power Point, 9 diapositivas.
- \_\_\_\_\_ [2019], *Presupuesto de Egresos de la Federación. Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2019*, México: 1-133.
- Soto, C. [2011], *Cuotas del Seguro de Enfermedades y Maternidad bajo la nueva Ley del Seguro Social* (ponencia), Taller de Investigación y Evaluación de los Sistemas de Pensiones en México, IIEc/UNAM.
- Universidad Nacional Autónoma de México [2020], *Plataforma de Información Geográfica de la UNAM sobre COVID-19 en México. Comorbilidad [Estadísticas]*. Recuperado de <<https://covid19.ciga.unam.mx/>>.
- Valencia, A. [2018], “Medición de la pobreza: Indicadores de acceso a la seguridad social durante la vejez”, en Hernández, G., Aparicio, R. & Mancini, F., *Pobreza y Derechos Sociales en México*, México, Coneval/IIS-UNAM: 349-399.
- Vela, D. [2020], *Entrevista*. Recuperado de <<https://notipress.mx/economia/sistema-pensiones-en-mexico-resulta-insuficiente-e-insostenible-futuro-3177>>.



## CAPÍTULO 5. POLÍTICA EN SALUD. RETOS PARA LA SIGUIENTE DÉCADA<sup>1</sup>

ABRAHAM GRANADOS MARTÍNEZ<sup>2</sup>

### *Introducción*

El sistema de salud en México ha cambiado desde las últimas décadas del siglo pasado. En la década de 1980, se gestaron modificaciones estructurales en el sistema económico de México, como en otras regiones de América Latina. Se pasó de contar con un Estado amplio que intervenía en diversos sectores a un Estado limitado y regulador, donde se favoreció la participación de la iniciativa privada y del mercado; como resultado, muchas empresas paraestatales se privatizaron.

Estos cambios incidieron en el sistema de salud, derivaron en diversas limitaciones y en inequidad en salud. En este capítulo, se presenta una síntesis del sistema de salud para contextualizar propuestas para la siguiente década. Se reconocen avances, pero restricciones del sistema actual, como una oportunidad de mejorar y solventar las necesidades fundamentales de la población en salud, en donde se involucren diversos sectores en favor de la equidad en materia de salud.

La propuesta en este capítulo considera, como argumenta Osorio [2007], que la política pública debe incluir la modernización real de programas con fundamento en necesidades sociales prioritarias, además del desarrollo científico y del tecnológico. Asimismo, se reflexiona, como señala Ramírez [2011], que la eficacia y la estrategia de política social son resultado del proceso de acumulación y del modelo que cada nación determina para su desarrollo. Es decir, las condiciones actuales son consecuencia del proceso de apertura comercial y prioridad al mercado. El poco interés en las necesidades de la población y el restringido cumplimiento de los derechos son rezagos urgentes de contrarrestar. La salud es básica y fundamental para todas las personas,

---

<sup>1</sup> Investigación realizada gracias al Programa UNAM-PAPIIT IA300420 “Inequidades socioeconómicas y de la salud: análisis desde la interseccionalidad”.

<sup>2</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México [abraham.granados@iiec.unam.mx].

pero parece ser relegada como privilegio para quienes pueden pagar por una mejor atención.

La política pública en salud debe ser integral e incluir diversos sectores, donde se coordinen con un mismo interés y una perspectiva amplia, con principios de bienestar y prevención. La próxima década puede ser un periodo de cambio para concretar el cumplimiento de los derechos en salud y reducir la inequidad que hay en este sector. El Estado debe ser rector, destinar recursos humanos y financieros suficientes para asegurar una salud adecuada para todas y todos.

El actual capítulo se divide en tres secciones: primero, se presenta la relevancia de la política social y cómo esta se desarrolló para México en los últimos años en el tema de salud, con un recorrido por el Seguro Popular y por el actual Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi). La segunda sección se concentra en la propuesta de intersectorialidad en salud. Finalmente, se reflexiona sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con relación al tema de salud y la oportunidad de concretar condiciones favorables para todas y todos.

## *I. La política social*

La política social es una estrategia que contribuye a remediar los efectos del sistema. Con la intervención del Estado, se busca contrarrestar la desigualdad social; sin embargo, estas políticas pueden generar consecuencias no esperadas en caso de que se realicen actividades parciales o particulares que no sean integrales y que deriven en resultados contradictorios [Adelantado *et al.*, 1998].

En este sentido, la política social contribuye a conformar la estructura de una sociedad, ya que es un instrumento que incide en la composición social y representa un principio para la organización gubernamental. Así, esta política constituye un conjunto de decisiones administrativas que permean en la organización y en la distribución de los recursos, ya sea para generar bienestar o para contribuir a disminuir la desigualdad [Adelantado *et al.*, 1998].

A su vez, la política social se puede orientar al desarrollo y a la distribución de bienes; con ello, se fomentan mecanismos y programas destinados a fines determinados, los cuales manifiestan la orientación de la política económica y establecen las prioridades nacionales [Valdés & Espina, 2011]. Al respecto, para Adelantado *et al.* [1998], la política social implica decisiones y acciones político-administrativas generadas en el sector gubernamental



para incidir en los medios de organización y en la distribución de bienes y servicios, lo cual está limitado por el contexto en que se desarrollan y por el grado de influencia de los actores principales. Por su parte, Valdés y Espina [2011] consideran la política social como un conjunto de acciones organizadas y reglamentadas para solventar insuficiencias sociales, las cuales superan la capacidad de ser atendidas de forma individual o esporádica.

En relación con la salud, la política pública pretende realizar intervenciones de acción de forma colectiva, lo cual implica intervenciones de política focalizadas en prevenir y minimizar el daño por enfermedades y no solamente atender a personas de forma reactiva ante una contingencia [Dawson, 2011]. Así, la salud pública incluye el vínculo entre factores que inciden en la vida de la población y se relaciona con la prevención y reducción de riesgos, además de considerar los determinantes sociales de la salud para mejorar las condiciones sociales y económicas de la población. Para ello, argumenta Dawson [2011], se requiere una acción colectiva realizada por el Estado en favor de la sociedad.

A su vez, las políticas sociales se deben planear con perspectivas de amplio alcance, donde se pretenda modificar e incidir en las desigualdades, con fundamento en normas, acciones y en programas para alcanzar logros concretos en favor de la equidad, de preferencia, con base en un modelo económico que priorice los derechos y el bienestar de la población [Adelantado *et al.*, 1998].

A continuación, se presenta una síntesis de las políticas sociales en salud en México de los últimos años.

## a) La política social en salud

La protección social en México se extendió entre las décadas de 1940 y 1970, como consecuencia del crecimiento económico, de la estabilidad en la inflación e incremento en la creación de empleos del sector formal; mientras en tanto, la Secretaría de Salud ofrecía servicios de atención a población abierta, aunque con bajo presupuesto [Dautrey, 2013].

Por su parte, las coberturas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) eran desiguales, aun para personas beneficiarias, ya que en estas dependencias prevalecían diferencias en la cobertura por regiones –urbanas y rurales– debido a que se favoreció la infraestructura en las ciudades y después se extendió a las comunidades rurales vinculadas

con la industria, lo cual excluyó a distintos grupos de la población y acentuó la inequidad en salud [Dautrey, 2013].

La política social en México se focalizó en otorgar seguridad social con sustento en el trabajo formal, lo cual estratificó el acceso a los servicios de salud, debido a que una importante proporción de la población se concentró en la informalidad, excluyendo la posibilidad de ejercer sus derechos sociales [Valencia, 2010]. Como explica Ramírez [2011], el Estado, después de la Revolución mexicana, buscó disminuir las desigualdades sociales mediante la implementación de políticas distributivas. Sin embargo, después de los ajustes estructurales de la década de 1980 se extendió la desigualdad.

Así, la protección social se incrementó durante las décadas de 1940 y 1970, la dinámica económica alentó el crecimiento de los sectores industriales y elevó la proporción de población trabajadora de forma asalariada, en especial, en el sector de servicios. Asimismo, las zonas urbanas crecieron y se fomentaron servicios públicos, como la educación, la salud, las pensiones, la vivienda, el cuidado y el esparcimiento. No obstante, no se lograron establecer acciones integrales, ya que las estrategias mantuvieron un alto interés político y menos prioridad en contrarrestar las necesidades sociales; por ello, el gasto social de las décadas de 1950 y 1960 no se destinó a la población indígena ni a las personas no asalariadas [Ramírez, 2011].

La política social de 1940 a 1980 se caracterizó por ser corporativista y conservadora, con pocas mejoras sociales para la mayoría de la población, con avances en algunos espacios de poder, como los sindicatos que obtuvieron logros inequitativos en relación con el resto de las y los trabajadores [Esping-Andersen, 2000]. En la década de 1980 se gestó un cambio sustancial en el modelo económico, ante un escenario de déficit –interno y externo– y de deuda externa, con reformas orientadas hacia la apertura comercial y mayor intervención de la iniciativa privada en la economía, con base en propuestas del Consenso de Washington, lo cual generó incremento de la inversión extranjera y la privatización de actividades gubernamentales [Ramírez, 2011].

La apertura comercial generó cambios en el mercado laboral y en las actividades del Estado, institución que pasó a tener menor participación en la economía y en la vida pública, con menor gasto público; como consecuencia, se destinaron menores recursos a inversión y al gasto social. Desde esta visión económica, se entiende que gran parte de la población cuenta con capacidad para contratar su seguridad social, así la función del Estado se concentra en atender necesidades de una parte de la población con mayor desprotección social [Esping-Andersen, 2000].

Con la alternancia política en 2000, se realizó una reforma al sistema de salud, en donde se extendió la participación de la iniciativa privada en este sector, con base en el marco normativo del Programa Nacional de Salud 2001-2006. Se buscó direccionar, desde lo normativo, a la política social en favor de los derechos y para fortalecer a la ciudadanía [Ramírez, 2011]; sin embargo, en los hechos no se concretaron estos lineamientos. Con ello, surgió el Seguro Popular de Salud en 2001, con su fase piloto en Aguascalientes, Campeche, Colima, Jalisco y Tabasco. Finalmente, en 2004, con modificaciones a la Ley General de Salud, se puso en marcha, a nivel nacional, el funcionamiento del Seguro Popular de Salud [Tamez & Eibenschutz, 2008].

Así, la política social, a inicios del siglo XXI, se caracterizó por destinar apoyos corporativos con estrategias políticas-clientelares entre el sector público y la población beneficiaria. De esta manera, el Estado no priorizó la cobertura universal ni los subsidios; en cambio, privatizó gran parte de sus actividades y se concentró, por lo menos en lo formal, en atender la pobreza [Dautrey, 2013], con resultados muy limitados. La dispersión del gasto público en áreas poco prioritarias afecta el pleno de ejercicios de los derechos y la atención de las necesidades fundamentales para la población, con mayores repercusiones para personas con más precariedades.<sup>3</sup>

En el siguiente apartado, se explica el Seguro Popular y su transformación al Insabi, estrategia que surge como una alternativa del gobierno actual de Andrés Manuel López Obrador, con el fin de lograr la cobertura universal de salud en México.

## *II. Del Seguro Popular al Insabi*

El Seguro Popular comenzó en 2004 y terminó sus operaciones en 2019, para dejar su lugar al Insabi. Es pronto para evaluar a este último; con unos meses de funcionamiento en 2020 y ante la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2, causante de la enfermedad covid-19, se potencializaron los retos para el sistema de salud.

---

<sup>3</sup> La pandemia de covid-19 evidenció más las limitaciones y las carencias del sistema de salud de México. Se espera que en adelante la salud sea realmente una prioridad y se avance en erradicar las inequidades en salud de forma estructural.

A continuación, se presenta un recuento de lo más relevante del Seguro Popular y del Insabi, para después proponer alternativas al sector salud mexicano en los siguientes años.

### a) El Seguro Popular

El objetivo del Seguro Popular era ofrecer a población no derechohabiente servicios de salud mediante un seguro público y voluntario, el cual pretendía reducir los gastos de bolsillo y permitir la atención adecuada en salud [Secretaría de Salud, 2020]. El Seguro Popular incrementó el acceso a servicios médicos para una importante proporción de la población que carecía de ellos.

No obstante, este seguro contaba con diversas limitaciones; es decir, tampoco representaba una alternativa efectiva en favor de los derechos ni para disminuir la inequidad en salud. Otro problema grave que mantenía el Seguro Popular consistía en que ofrecía servicios restringidos para las personas usuarias, pues no se atendían todas las enfermedades, como algunas crónicas, las cuales se mantenían durante periodos de 18 meses [Tamez & Eibenschutz, 2008].

El mayor logro del Seguro Popular fue avanzar en la cobertura de servicios médicos. En 2000, eran 55.6 millones de personas que no tenían servicios de salud; es decir, 57.0 % de la población total no contaba con afiliación [INEGI, 2001]. En tanto, para 2015 se registraron 20.6 millones de personas no afiliadas a servicios de salud, quienes representaban 17.3 % de la población total, y el Seguro Popular ya concentraba 49.0 millones de personas con servicio médico [INEGI, 2018].

El Seguro Popular se concentró en atender a la población con deciles de ingreso más bajos, ubicados principalmente en regiones rurales e indígenas; consecuentemente, fueron las entidades con más carencias en donde este seguro se extendió [CNPSS, 2017]. Sin embargo, el avance en equidad de salud fue poco, ya que no era una atención integral, con capacidad suficiente para solventar inequidades. En cambio, representó un paliativo principalmente al acceso y fue poco efectivo en la atención y en la prevención de la salud.

### b) El Insabi

En 2019, se reformó la Ley General de Salud en México; se estableció contar con un sistema con acceso universal y gratuito a servicios de salud, con

medicamentos e insumos que aseguraran servicios y asistencia social de forma oportuna para la población. Con ello, se gestó la creación del Insabi, para funcionar con criterios de universalidad e igualdad, y brindar acceso progresivo, efectivo, oportuno, de calidad y sin discriminación a la población beneficiaria [DOF, 2020].

El Insabi pretende coordinar la prestación de servicios de salud de alta especialidad. Entre las funciones normativamente determinadas por la Ley General de Salud para el Insabi, destacan: utilizar de forma racional, transparente y oportuna los recursos, y promover redes de servicios de salud, donde participen todas las instituciones públicas de salud, tanto federales como locales. Así, se busca garantizar la extensión de los servicios de salud, principalmente, en favor del acceso universal, con servicios integrales para todas las personas en el territorio nacional sin seguridad social [DOF, 2020].

En 2020, comenzó el funcionamiento del Insabi y se registraron distintas expresiones sobre la ausencia del cumplimiento de su mandato normativo, desde el cobro de cuotas hasta la carencia de medicamentos. El adecuado funcionamiento del Insabi se debía presentar desde el primer día de operación, pero se entiende que el cambio institucional puede generar restricciones de corto plazo. Asimismo, parece complicado que se cumpla con todo lo mandado en los próximos años y que el Insabi, por sí mismo, resuelva la inequidad en salud en México.

Por ello, en este capítulo se realizan algunas propuestas de políticas públicas para reducir y, de ser posible, erradicar la inequidad en salud, y, consecuentemente, dar cumplimiento al objetivo 3 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, relacionado con la salud y el bienestar.

### *III. Estrategias para revertir la inequidad en salud en México*

Son diversas las limitaciones del sistema de salud en México. El rezago del sector en las últimas décadas es grave, con repercusiones en mayor inequidad en salud. La pandemia de covid-19 evidenció las carencias e inequidades del sector. Esta enfermedad ha generado mayores repercusiones a la población con más carencias, consecuencia de la falta de personal de salud, por limitaciones en recursos financieros y por instalaciones e insumos insuficientes. Factores que agravan el potencial de esta pandemia.

En lo normativo, el Insabi se responsabiliza de atender, desde una perspectiva integral, a las personas sin seguridad social; con ello, se pretende

revertir las carencias del Seguro Popular. Sin embargo, será conveniente tomar con cautela y reserva los logros que podría tener el Insabi para mejorar el sistema de salud; aun desde una visión optimista se deberían implementar mejoras en los servicios de salud asociados con la actividad laboral, es decir, fortalecer el IMSS, el ISSSTE, ISSSTE estatal, Petróleos Mexicanos (Pemex), Defensa y Marina, instituciones que también presentan carencias en sus servicios, limitada capacidad de atención y restricciones en recursos financieros y materiales.

Es evidente que se requiere más inversión en el sector salud, pero desde una perspectiva diferente a la que ha imperado en las últimas décadas, en donde se privilegie la prevención, la atención universal y la intersectorialidad, conceptos que en adelante se desarrollan.

## a) Cobertura universal en salud

Las ventajas de contar con un sistema público universal de salud están, antes que nada, en otorgar cobertura médica a toda la población. Además, ofrecen atención homogénea para todas las personas; es decir, se atiende con las mismas condiciones para todas y todos, con independencia de su actividad laboral o localización geográfica; a su vez, se espera que, al conjuntar procedimientos administrativos, se reduzcan costos [Palmer, 2006]. Con ello, se evita exclusión médica de la población vulnerable, como las personas desempleadas, envejecidas y con enfermedades crónicas, quienes ya no dependerán de alguna afiliación, sino que se reconocen como sujetos de derechos [Reisman, 2007].

A su vez, al contar con un seguro universal, es menos probable que se propaguen enfermedades contagiosas porque las personas expuestas cuentan con mayor atención médica y se contribuye la integración social; asimismo, se fomenta la equidad en salud, con atención sin discriminación e independientemente de la raza, la etnia o la clase social [Reisman, 2007].

Desde esta perspectiva, con mayor participación pública en la salud, se contribuye a generar beneficios para todas las personas. Para ello, se requiere solventar limitantes urgentes, como la escasez de personal y de recursos financieros, para asegurar realmente el acceso a servicios universales [Meurs, Seidelmann & Koutsoumpa, 2019]. Es necesario realizar acciones de largo plazo, como formar especialistas en salud; para ello, resulta urgente generar condiciones educativas y laborales coordinadas por el Estado para que las instituciones educativas desarrollen más programas o amplíen

los existentes, con el fin de incrementar la matrícula en menos de una década.

Asimismo, se requiere infraestructura y servicios asequibles de salud, condiciones que se deben acompañar con intervenciones efectivas que mejoren las condiciones sociales, económicas y ambientales que influyen en el estado de salud; adicionalmente, modificar marcos normativos para asegurar el desarrollo, donde se contribuya en revertir las desigualdades y la exclusión social para evitar dejar fuera a la población en marginación y en vulnerabilidad [PNUD, 2016].

Al respecto, Palmer [2006] enfatiza que es crucial una adecuada gobernanza, con procedimientos y controles transparentes, particularmente, en los flujos de presupuesto. El reto para erradicar la inequidad en salud está en llevar a cabo políticas públicas que favorezcan las necesidades de la población donde se consideren los determinantes sociales de salud.

A continuación, se presenta una estrategia de intersectorialidad para articular los esfuerzos gubernamentales en favor de la equidad en salud.

## b) Políticas integrales de salud: la intersectorialidad

La formulación de políticas públicas para atender la salud no debe ser unidireccional, en el entendido de que los problemas en el estado de salud son resultado de múltiples factores sociales. Una limitante en los sistemas de salud es el enfoque reactivo de atención; es decir, resulta restringido atender los problemas de salud como una reacción en lugar de priorizar la prevención y el cuidado de la salud. En este sentido, un reto para la próxima década será priorizar la prevención de enfermedades y el cuidado físico y mental.

El fomento de la equidad en salud es fundamental para el bienestar de la población. Es importante que las políticas públicas incluyan diversos sectores, no exclusivamente los dedicados a la salud, como la educación y la asistencia social para una atención integral; además, resulta pertinente consolidar marcos normativos para asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos [López & Gadsden, 2016].

En este contexto, una estrategia de política para la siguiente década en México es la intersectorialidad, la cual se refiere a realizar acciones que sean compuestas entre distintos sectores que participan en las políticas sociales y con incidencia en espacios no exclusivos del sector de estudio, en este caso, de la salud; es decir, se busca abarcar amplios aspectos de la vida pública [Lisboa & Lolatto, 2013].

El antecedente de la intersectorialidad en el campo de la salud se remonta a la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, de Kazajistán en septiembre de 1978, donde se enfatizó la importancia de implementar acciones de atención primaria en salud. En esta Conferencia, se destacó la pertinencia del desarrollo sanitario y la implementación de la intersectorialidad como estrategia para alcanzar mejores resultados para la salud humana; con la iniciativa de que el sector salud debe priorizar la atención primaria, con la colaboración conjunta de otros sectores y dependencias involucradas con el desarrollo [OPS, 2015].

Así, esta actividad gubernamental conlleva que distintas entidades públicas se organicen para atender la salud de la población. Se pretende enfocar en un grupo de la población, en el entendido de solventar sus necesidades con acciones estratégicas orientadas a mejorar su bienestar y, de ser posible, prevenir y atender las problemáticas desde su origen; para ello, se requiere orientar las políticas públicas de forma coordinada y estructurada con fines comunes, en lugar de contar con acciones desarticuladas que sean solamente reactivas a problemas sociales [Cunill-Grau, 2014].

Al poner en práctica la intersectorialidad, se debe contar con la coordinación de diversas instituciones públicas para trabajar en la atención de la salud, pero también en favor del bienestar y de la calidad de vida de la población [Castell-Florit, 2007].<sup>4</sup> Con ello, se busca que la política pública se enfoque en la oferta de servicios públicos y, a su vez, pretenda resolver problemas estructurales; es decir, superar la asistencia superficial de ofrecer acciones de corto plazo sin atender problemas crónicos.

Así, se avanza en la atención y mitigación de problemas que se deben a múltiples causas desde una visión de integración sectorial, en donde se privilegia la actuación coordinada y se promueven soluciones más cercanas a lo que se pretende atender, mediante la cooperación y administración compartida de presupuestos gubernamentales eficientes [Cunill-Grau, 2014]. Esto permite superar limitaciones administrativas entre dependencias gubernamentales y trabajar por metas conjuntas.

El reto de estas acciones y de utilizar presupuestos compartidos entre instituciones de la Administración pública implica superar trabas adminis-

---

<sup>4</sup> En el mismo sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se relaciona con la intersectorialidad al vincular sectores ambientales, educativos, de patrones de consumo con la salud; así, se promueve la colaboración multisectorial entre diversos actores, adicionales al sector salud para resolver desafíos complejos en favor de la salud y el bienestar [Bennett *et al.*, 2020].



trativas y políticas. Se requiere una coordinación institucional, donde trasciendan actividades sectoriales y, si es necesario, se modifiquen mandatos administrativos para asegurar que sea factible y eficaz. Asimismo, es evidente que se requiere voluntad y disposición para coordinar acciones, con el objetivo de alcanzar resultados más efectivos en favor de la salud a mediano y largo plazo.

Al llevar a cabo políticas públicas desde la intersectorialidad, se deben ejecutar programas con objetivos específicos, con alcances articulados y con acciones diferenciadas y necesidades específicas para mujeres y hombres [Juárez-Ramírez *et al.*, 2014]. Al respecto, Cunill-Grau [2014] propone que las políticas sociales se dirijan a sectores determinados, es decir, con la visión de atender problemas públicos desde sus raíces, en donde se jerarquicen los derechos y la atención integral de la población. El reto está en cambiar las dinámicas utilizadas durante años, y se espera que los resultados no sean inmediatos, pero que a mediano y largo plazo se concreten avances sustantivos y efectivos en favor de la salud.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) [2015] señala la pertinencia de la intersectorialidad para atender problemáticas complejas, en especial, en condiciones de alta vulnerabilidad, así como incidir en la conducta de la población, de las comunidades y del entorno. Adicional a la estrategia de intersectorialidad, Castell-Florit y Gispert [2012] sugieren la planeación estratégica, con el objetivo de alcanzar logros concretos en términos cuantitativos y cualitativos para favorecer el bienestar y la calidad de vida.

Al mismo tiempo, al ejecutar políticas públicas desde la perspectiva de la intersectorialidad es conveniente asegurar negociaciones exitosas con todas y todos los actores involucrados en su proceso, desde la planeación hasta la evaluación, en el entendido de que prevalecen arreglos institucionales donde se determinan procedimientos internos que suelen parecer inmutables y permanentes; a su vez, se deben considerar las normas no escritas que mantienen el funcionamiento del sistema, como códigos de conducta adquiridos en las instituciones. También, es fundamental contar con los recursos necesarios para realizar estas acciones de política pública con una adecuada oferta de recursos humanos, materiales y financieros [Ramírez, 2016].

De esta forma, con la articulación entre el gobierno y actores involucrados en la economía, como sectores mercantiles y privados no mercantiles, y las comunidades, pueden asegurarse mejores logros [Cunill-Grau, 2014]. Con ello, los sectores públicos y privados pueden participar en la provisión de servicios, en el sentido de que la distribución de algunos bienes rebasa la

capacidad de oferta por parte del Estado; así, se abre la oportunidad de servicios mixtos en casos excepcionales, bajo el principio de favorecer a la ciudadanía y no al sector privado, con cumplimiento en los mandatos gubernamentales y asegurando los derechos de la población.

Además, se requiere incluir a la sociedad civil, escuchar la voz de la ciudadanía y tener proximidad entre el gobierno en turno y las personas usuarias [Cunill-Grau, 2014], con una visión inclusiva y equitativa, donde se consideren todos los grupos de la sociedad, incluyendo a los menos organizados y quienes suelen no tener voz pública.

Para asegurar el éxito de la intersectorialidad, Castell-Florit [2007] propone llevar a la práctica acciones con base en tres elementos: 1) los *determinantes*, para articular sectores, instituciones y programas enfocados en actividades sociales; 2) las *condicionantes*, en relación con los factores previos a la ejecución de la intersectorialidad, para tener un panorama de la voluntad política y acción del Estado, así como la posibilidad de concretar reformas en salud, fortalecer las instituciones de gobierno, invertir en ciencia y tecnología, además de evaluar los alcances de la sociedad organizada, y 3) los *desencadenantes*, es decir, las áreas de oportunidad para asegurar que se lleven a cabo estas políticas de forma adecuada, como las actividades gerenciales, mediante un manejo programático del sector salud, con actividades directivas y profesionales que aseguren el sostenimiento de la intersectorialidad en lo normativo y en los hechos.

Ante retos de salud amplios, como es actualmente el virus SARS-CoV-2, resulta oportuno que las instituciones coordinen servicios en favor de la salud, es decir, las acciones de intersectorialidad representan una alternativa ante riesgos y contingencias durante todo ciclo vital [Cunill-Grau, 2014]. Para comenzar, se sugiere intercambiar información entre instituciones que participen en la estrategia de intersectorialidad del sector de salud con otras entidades gubernamentales, además de cooperación, coordinación e integración para realizar acciones conjuntas con eficiencia en todas las dependencias públicas involucradas, con políticas y programas articulados que se enfoquen a mejorar el estado de salud de la población [Meijers & Stead, 2004; Solar *et al.*, 2009].

En suma, la intersectorialidad es una alternativa para afrontar los riesgos potenciales a la salud con una articulación que se puede concretar en los próximos años. Será necesario partir de la inequidad en salud y atender los determinantes sociales de salud, como recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS) [2009]. No obstante, después de atender estos determinantes se requiere trascender la perspectiva de la epidemiología

social y considerar la determinación social de la salud, con el fin de modificar estructuras y relaciones de poder, donde se contraponen un sistema social orientado a la acumulación del capital a la exigencia de lograr una vida saludable para todas y todos [Breilh, 2013].

### c) Avanzar hacia la agenda 2030

Con la implementación de la intersectorialidad en la siguiente década, se avanza en cumplir el objetivo 3 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible:<sup>5</sup> “Salud y bienestar. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades” [Naciones Unidas, 2018], en el entendido de que lograr desarrollo sostenible garantiza una vida saludable y con bienestar para todas y todos los grupos etarios.

Esta Agenda 2030 incluye temas prioritarios para América Latina, como erradicar la pobreza extrema, las desigualdades, crecimiento inclusivo con trabajo decente [Naciones Unidas, 2018]. A su vez, refleja una comprensión holística del desarrollo sostenible y su interacción con la salud humana y la justicia social [Bennett *et al.*, 2020].

Entre las metas del objetivo 3 de la Agenda 2030, destacan: reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles, tales como cardiovasculares, cáncer, diabetes o respiratorias crónicas, mediante la prevención y el tratamiento adecuado, y promover la salud mental; alcanzar la cobertura sanitaria universal con protección de riesgos financieros y acceso a servicios de salud de calidad, a medicamentos y a vacunas [Naciones Unidas, 2018].

En relación con la salud, la Agenda 2030 representa una respuesta a la intensa complejidad e interconexión entre la salud y el desarrollo, al considerar la presión generada por las enfermedades infecciosas, así como el riesgo por otros problemas sanitarios, como el incremento en las enfermedades no transmisibles [Naciones Unidas, 2018]. Actualmente, la pandemia de covid-19 es una muestra de estos retos inesperados que enfrenta el sistema

---

<sup>5</sup> La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada, en septiembre de 2015, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, e incluye 17 objetivos y 169 metas, considera los sectores económicos, sociales y ambientales, coloca la igualdad y la dignidad de las personas como tema central y propone modificar la estrategia de desarrollo con respeto del ambiente [Naciones Unidas, 2018].

de salud, más aún por la elevada letalidad asociada con las enfermedades crónicas.

Asimismo, la Agenda 2030 reconoce la necesidad de generar cambios de política sistémica en países tanto de altos como de bajos ingresos para solventar problemas de salud actuales y, al mismo tiempo, alcanzar objetivos sociales pendientes, como reducir la pobreza,<sup>6</sup> las desigualdades y promover acuerdos económicos más justos a nivel mundial [Meurs, Seidelmann & Koutsoumpa, 2019]. En este sentido, los esfuerzos se deben enfocar a la inclusión social y al fortalecimiento de la gobernabilidad para alcanzar resultados perdurables en el sector sanitario y en el desarrollo [PNUD, 2016]. Así, la Agenda 2030 enfatiza la coordinación intersectorial, la equidad en salud, la voluntad política y el compromiso en la agenda pública [Ramírez-Rubio *et al.*, 2019].

Con ello, se promueven estrategias que fortalezcan el compromiso cívico y la responsabilidad en los sistemas de salud, así como promover la transparencia, la inclusión y la participación ciudadana; al mismo tiempo, se avanza en crear un sistema de salud centrado en las personas, donde se responda de forma integral a las necesidades de la población y las comunidades [Bennett *et al.*, 2020].

De igual manera, se requiere mantener atención prioritaria a enfermedades de transmisión, con interés en erradicar epidemias y enfermedades transmisibles [PNUD, 2016]. Ante la actual pandemia de covid-19, es inevitable considerar la aparición de nuevos virus que pongan en peligro a la población, pero se pueden minimizar sus repercusiones en función de contar con acciones que solventen las necesidades básicas y sustantivas de la salud de la población, principalmente con mayores inequidades.

## *IV. Conclusiones*

En la próxima década, se pueden atender y resolver las limitaciones del sistema de salud en México, con la condicionante de concretar iniciativas de política y de voluntad efectiva en favor de los derechos de la población.

---

<sup>6</sup> La pobreza es un factor determinante sobre el mal estado de la salud, debido a que se vincula con inadecuadas condiciones de vida y de trabajo, de malnutrición y con el analfabetismo, factores que incrementan la vulnerabilidad, y, de forma conjunta con las desigualdades, la exclusión social y la violencia, las cuales presionan la salud y el desarrollo [PNUD, 2016].

Un reto fundamental para tal fin será trascender la inadecuada distribución de recursos, en favor de beneficios privados o institucionales, que se han realizado a nivel nacional e internacional, factor que genera efectos adversos en el ámbito regional, local y mundial para el estado de salud de las personas y las comunidades.

Al mismo tiempo, se requiere ir más allá de la atención reactiva a la salud, que interviene solamente como consecuencia de enfermedades, para privilegiar el cuidado temprano, la prevención, la alimentación saludable y la actividad física. Para ello, se requiere involucrar a diversas instituciones gubernamentales y reconsiderar los medios de crecimiento económico; es decir, cuestionar el modelo de desarrollo para otorgar mayor relevancia a las necesidades y a los derechos de la población.

En este sentido, la Agenda 2030 representa una oportunidad de revertir la inequidad en salud mediante la promoción de vidas saludables [Mackey, Vian & Kohler, 2018]. El esfuerzo concentrado en las personas, y no en la salud como negocio, será fundamental para realmente concretar cambios sustantivos y urgentes para solventar dificultades de salud. Se sugiere un cambio de amplio alcance, el cual trascienda a los periodos gubernamentales y se formule basado en acuerdos políticos con el sector privado y con la sociedad civil; en el entendido de que será en favor de la mayoría y de la equidad en salud.

Se reconoce que los problemas de salud en México son amplios y condicionados por los determinantes sociales de la salud. Para atenderlos, se requiere impulsar acciones de política de amplio alcance, con la incursión de distintos sectores con fines comunes en favor de la salud humana. Para ello, se propone la intersectorialidad como alternativa para articular programas y políticas públicas, en donde se atiendan los problemas de salud de forma integral.

La intersectorialidad es una estrategia que contribuye a dar cumplimiento a la Agenda 2030 en salud y bienestar, y prioriza la atención y la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles, mediante la asignación de más recursos y planes adecuados a la realidad nacional.

La pandemia de covid-19 evidenció las inequidades en salud y las limitantes del sistema para contrarrestar el riesgo de este virus. En los próximos años, se esperan más amenazas a la salud humana; por ello, es impostergable el fortalecimiento del sistema y el fomento de la equidad en salud. El derecho a una vida saludable y a la atención médica adecuada debe ser prioridad para todas las personas, en particular, para las más vulnerables. La próxima década representa un periodo de transición y oportunidad para concretar políticas públicas efectivas y adecuadas para la población en México.

## REFERENCIAS

- Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X. & Sáez, L. [1998], “Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica”, *Revista Mexicana de Sociología*, 60(3): 123-156. Recuperado de <<https://bit.ly/3iBx9le>>.
- Bennett, S., Jessani, N., Glandon, D., Qiu, M., Scott, K. & Meghani, A. [2020], “Understanding the Implications of the Sustainable Development Goals for Health Policy and Systems Research: Results of a Research Priority Setting Exercise”, *Globalization and Health*, 16(5):1-13. Retrieved from <<https://bit.ly/3AFGCyd>>.
- Breilh, J. [2013], “La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública”, *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 31(suppl. 1): 13-27.
- Castell-Florit, P. & Gispert, E. [2012], “Intersectorialidad en el contexto socioeconómico cubano y sus implicaciones en la salud de la población”, *Revista Cubana de Salud Pública*, 38(5): 823-833. Recuperado de <<https://bit.ly/2VREG6G>>.
- Castell-Florit, P. [2007], *La intersectorialidad en la práctica social*, La Habana, Editorial Ciencias Médicas.
- Celhay, P., Chemor, A., Delgado, V., Halley, M., Martínez, S. & Matías, M. [2018], *Evaluación del impacto del Seguro Médico Siglo XXI: Efectos sobre gasto de bolsillo, egresos antropometría y morbilidad*, Washington, D.C., Banco Internacional de Desarrollo.
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) [2017], Sistema de Protección Social en Salud, Informe de Resultados, enero-junio 2017. Recuperado de <<https://bit.ly/39PUvhX>>.
- Cunill-Grau, N. [2014], “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual”, *Gestión y Política Pública*, XXIII(1): 5-46.
- Dautrey, P. [2013], “Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social: El caso de México”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (94): 25-42.
- Dawson, A. [2011], “Resetting the Parameters: Public Health as the Foundation for Public Health Ethics”, in A. Dawson (ed.), *Public Health Ethics: Key*

*Concepts, and Issues in Policy and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press: 1-19.

*Diario Oficial de la Federación* (DOF) [2020], Ley General de Salud, DOF 24-01-2020.

Esping-Andersen, G. [2000], *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [2001], XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Recuperado de <<https://bit.ly/3jM3q8D>>.

\_\_\_\_\_ [2018], Encuesta Intercensal 2015. Recuperado de <<https://bit.ly/3s7yaoh>>.

Juárez-Ramírez, C., Márquez-Serrano, M., Salgado de Snyder, N., Pelcastre-Villafuerte, B. E., Ruelas-González, M. G. & Reyes-Morales, H. [2014], “La desigualdad en salud de grupos vulnerables de México: adultos mayores, indígenas y migrantes”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, 35(4): 284-290.

Lisboa, T. K., & Lolatto, S. [2013], “Políticas Públicas con transversalidad de género. Rescatando la interseccionalidad, la intersectorialidad y la interdisciplinariedad en el Trabajo Social”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 26(2): 409-419. Recuperado de <<https://bit.ly/3fY4t3Y>>.

López, N., & Gadsden, V. L. [2016], “Health Inequities, Social Determinants, and Intersectionality”, *NAM Perspectives*, 1-15. Retrieved from <<https://bit.ly/37HdTw9>>.

Mackey, T. K., Vian, T. & Kohler, J. [2018], “The Sustainable Development Goals as a Framework to Combat Health-Sector Corruption”, *Bulletin of the World Health Organization*, 96(9): 634-643. Retrieved from <<https://bit.ly/3lWf1TO>>.

Meijers, E., & Stead, D. [2004], *Policy Integration: What does it Mean and How can it be Achieved? A Multi-Disciplinary Review*. 2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environment Change: Greening of Policies - Interlinkages and Policy Integration, Berlin.

Meurs, M., Seidelmann, L., & Koutsoumpa, M. [2019], “How Healthy is a ‘Healthy Economy’? Incompatibility between Current Pathways Towards SDG3 and SDG8”, *Globalization and Health*, 15(83): 1-13. Retrieved from <<https://bit.ly/3xCzCjp>>.

Naciones Unidas [2018], *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. Objetivos, metas e indicadores mundiales*, Santiago, Naciones Unidas. Recuperado de <<https://bit.ly/3xL3nyU>>.

- Organización Mundial de la Salud (OMS) [2009], Subsanan las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud. Informe Final de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. Recuperado de <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/44084>>.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) [2015], *Intersectorialidad y equidad en salud en América Latina: una aproximación analítica. Programa Especial de Desarrollo Sostenible y Equidad en Salud*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- Osorio, H. [2007], “Política pública y necesidades sociales de educación y salud”, en G. Campos & M. D. Zarza (eds.), *Política social, educación y salud en México: una visión multidisciplinaria*, México, Plaza y Valdés: 157-169.
- Palmer, E. [2006], *Public Policy for Pensions, Health and Sickness Insurance. Potential Lessons from Sweden for Latin America*, Santiago, United Nations/ECLAC.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [2016], *Conexiones e interrelaciones. Nota estratégica. VIH, Salud y Desarrollo 2016-2021*, New York, PNUD.
- Ramírez-Rubio, O., Daher, C., Fanjul, G., Gascon, M., Mueller, N. & Pajín, L. [2019], “Urban health: An example of a health in all policies. Approach in the context of SDGs implementation”, *Globalization and Health*, 15(87): 1-21. Retrieved from <<https://bit.ly/2VMYGHM>>.
- Ramírez, B. [2011], “La política social del gobierno mexicano”, en Valdés Paz, J. & Espina, M. (eds.), *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias*, Montevideo, Flacso/Unesco: 135-161.
- Ramírez, F. [2016], “Los desafíos de la intersectorialidad en un Sistema Nacional de Cuidados con enfoque de género en El Salvador”, *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 4(4): 243-256.
- Reisman, D. [2007], *Health Care and Public Policy*, Cheltenham, UK, Northampton, Edward Elgar.
- Secretaría de Salud [2020], Seguro Popular de Salud. Recuperado de <<https://bit.ly/3CEBtIq>>.
- Solar, O., Valentine, N., Rice, M. & Albrech, D. [2009], *Moving Forward to Equity In Health*. 7<sup>th</sup> Global Conference on Health Promotion. Promoting Health and Development: Closing the Implementation Gap, Nairobi, Kenya.
- Tamez González, S. & Eibenschutz, C. [2008], “El Seguro Popular de Salud en México: Pieza Clave de la Inequidad en Salud Popular”, *Revista de Salud Pública*, 10(1): 133-145.



- Valdés, J. & Espina, M. [2011], “Prólogo. Política social y políticas públicas”, en Valdés Paz, J. & Espina M. (eds.), *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto-Enfoques y experiencias*, Montevideo, Flacso/Unesco: 13-24.
- Valencia, E. [2010], “Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia. Los casos de México y Corea del Sur”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 16(47): 65-103.



## CAPÍTULO 6. FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO: ESTRUCTURA Y RETOS PARA EL PERIODO 2020-2030<sup>1</sup>

MILDRED ESPÍNDOLA<sup>2</sup>  
CÉSAR ARMANDO SALAZAR<sup>3</sup>

### *Introducción*

**E**n los *Criterios Generales de Política Económica para 2020* [SHCP, 2019], ya se pronosticaba un entorno económico complicado para México y sus finanzas públicas. Con conocimiento de que el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) sería nulo en 2019, se pronosticaba un incremento de este para 2020 de entre 1.5 y 2.5 %, en línea con el registrado en los últimos cuarenta años y lejano a la promesa de 6 % de crecimiento anual hecha por el presidente López Obrador cuando estaba en campaña. Lo más importante, desde nuestra perspectiva, es que en ese documento no se planteaban modificaciones en materia tributaria –de gasto o endeudamiento– que indicaran un cambio respecto a la política fiscal de las últimas administraciones. La receta sería la misma y se resume así: “finanzas públicas sanas”.

Aunado al franco declive en el que se encontraba la actividad económica en el primer trimestre de 2020, la aparición del virus SARS-COV-2 en el mundo detonó dos crisis de magnitudes no observadas en el México posterior a la Segunda Guerra Mundial: una crisis sanitaria que –al 1 de septiembre de 2020– ha dejado casi 65 mil personas fallecidas, oficialmente, y una crisis económica, con una contracción no vista desde 1932.

Si bien es cierto que la magnitud de las crisis sanitaria y económica obedece a un fenómeno coyuntural, también es verdad que la aparición de la covid-19 en nuestro país fue un gran catalizador de los problemas estructurales que por décadas han quedado sin resolver, como la gran vulnerabilidad de las finanzas públicas mexicanas.

---

<sup>1</sup> Investigación realizada gracias al programa UNAM-PAPIIT IN302621.

<sup>2</sup> Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México [mildredespindola@hotmail.com].

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México [csalazar@unam.mx].

Antes de que la covid-19 se convirtiera en un problema de salud en México, ya había afectado, de forma importante, los ingresos públicos al provocar una caída en el precio de la mezcla mexicana de petróleo de exportación (PMMPE), debido a la contracción de la demanda mundial de este.

Cuando la crisis sanitaria se generalizó, también dejó evidencia de los años de descuido del sector salud. El número de camas disponibles con respiradores o camas de hospital con terapia intensiva se encontraba muy por debajo del recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), de acuerdo con nuestra población total [véase Ramírez, 2020]; también, se realizó una contratación urgente de personal de la salud, médicos y personal de enfermería, ante la insuficiencia de estos en los hospitales públicos.

Asimismo, mostró la falta de mecanismos contracíclicos de nuestra política fiscal. La ausencia de un seguro de desempleo y de transferencias monetarias urgentes –y excepcionales– para los trabajadores urbanos provocó que el confinamiento decretado fuera no estricto, manteniéndose la dispersión del virus y condicionando un lento regreso a las actividades económicas después de varios meses.

Ante tal panorama, el objetivo de este capítulo es analizar las finanzas públicas en México, con el propósito de proponer medidas de política fiscal necesarias para un mayor crecimiento y una mejor distribución del ingreso en el país.

Para tal propósito, este capítulo se divide en cuatro secciones además de esta introducción. En la siguiente sección, se analiza la tendencia del gasto público en el país, donde destaca la forma en que ha disminuido y la necesidad de ampliarlo. Posteriormente, se estudia la estructura de ingresos del sector público, enfatizando que el bajo nivel de gasto obedece a un bajo nivel de ingresos, resultado de la dependencia de los recursos petroleros.

En la tercera sección, discutimos sobre los principales retos que tienen las finanzas públicas para lograr un mayor crecimiento económico y una mejor distribución del ingreso a largo plazo y para salir de la actual crisis de la forma más rápida y sostenida posible. Finalmente, se enuncian nuestras consideraciones finales.

## *I. El gasto público en México: tendencias recientes*

En los últimos cuarenta años, los gobiernos de México han optado por una visión que descalifica al Estado como promotor del crecimiento económico y del bienestar de la población; han reducido el gasto minimizando la política

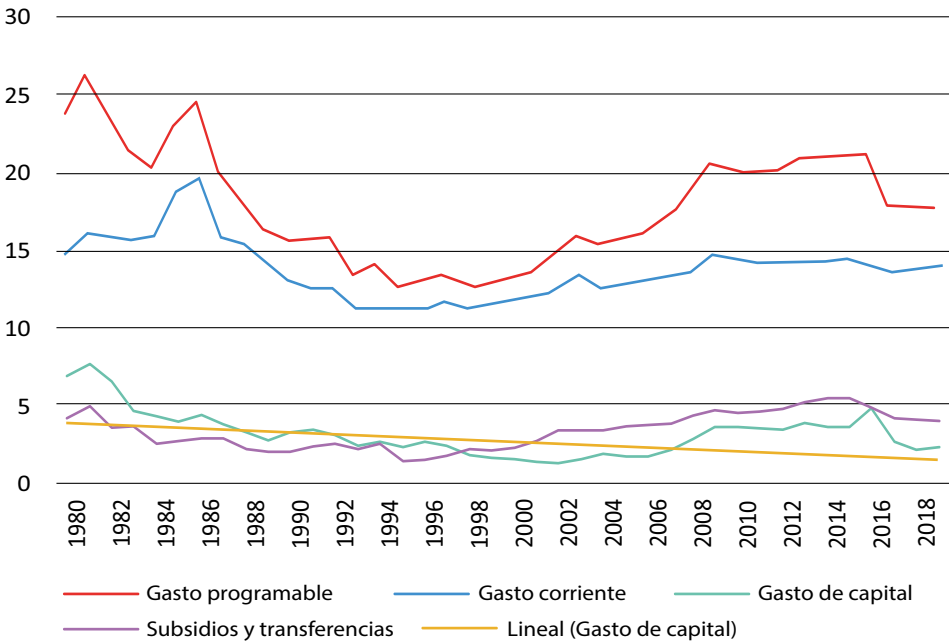
social, y, en cambio, han promovido la intervención del sector privado en la provisión de servicios que estaban a cargo del Estado.

Lo anterior se ha reflejado en la caída del gasto programable<sup>4</sup> y de sus componentes; luego de que, en 1981, este gasto representó poco más de 25.7% del PIB, en 2019, alcanzó, apenas, 17.2%. El gasto de capital, que representó 7.4%, en 1981, en 2019, solo alcanzó 2% del PIB; el gasto corriente se redujo de 13.3 a 11.1% del PIB y los subsidios y las transferencias pasaron de 5.1 a 4.1 en los mismos años. La reducción de la participación del Estado en la economía también se advierte en la tasa de crecimiento promedio anual del gasto programable que, entre 1980 y 2019, apenas creció 1.56%, incluso, por debajo del crecimiento promedio de la economía en ese periodo, pero, sobre todo, en la caída en el gasto de capital, el cual decreció a tasa de -0.80% promedio anual (véase figura 1).

---

<sup>4</sup> Son las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población y comprende las erogaciones de los Poderes Legislativo y Judicial, de los entes autónomos, de las dependencias, de los ramos generales 19 Aportaciones a Seguridad Social, 23 Provisiones Salariales y Económicas y 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; las erogaciones que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan, correspondientes al ramo general 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, así como aquellas que efectúan las entidades de control presupuestario directo (IMSS, ISSSTE, Pemex y CFE) sin incluir su costo financiero.

**Figura 1** Gasto programable y sus componentes (porcentaje del PIB)



**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Banco de México.

Las permanentes políticas de relativa austeridad que han llevado a la contracción del gasto –explicada arriba– han tenido como propósito preservar “finanzas públicas sanas”, lo cual, desde este punto de vista, promueve un mayor crecimiento económico [Ortiz & Cummins, 2019: 8]. Sin embargo, en el caso de México, esto no ha sido así. Aunque el déficit fiscal se ha reducido, e incluso se han logrado superávits primarios, la tasa media de crecimiento anual del PIB, en cuarenta años, ha sido de 2.3 % (véase figura 2), lo cual no ha permitido generar un mayor nivel de empleo formal o revertir las condiciones de precarización del mercado laboral en conjunto.

Como puede apreciarse en la figura 2, nuestro país mantuvo un superávit primario entre 1983 y hasta la Gran Recesión (2008-2009), lo cual implica que el Estado no ha utilizado el gasto público como una política de expansión de la demanda en las distintas etapas de crisis económica, y ha mantenido un gasto por debajo de lo que obtiene por ingresos. Si bien el objetivo de un superávit primario es necesario para estabilizar la relación de deuda a PIB –se argumenta desde el enfoque que persigue el equilibrio fiscal– también es cierto que tal objetivo constriñe los efectos que el gasto público podría

tener en el crecimiento y desarrollo para México, además de que los niveles de gasto que se ejercen en el país son pequeños, incluso, comparándolos con los de países de nuestra región.

**Figura 2** Crecimiento del PIB, balance presupuestario y primario (porcentaje del PIB)



**Fuente:** elaboración propia con base en datos de Banco de México.

El gasto público total en México representa alrededor de 25 % del PIB; este porcentaje es ampliamente superado por el gasto público ejercido en Brasil y Argentina, países en los cuales este indicador se encuentra por encima de 40 % del PIB, así como de países como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela, en donde su gasto se encuentra entre 30 y 40 % del PIB. En resumen, el gasto público en México se encuentra por debajo de la media de América Latina [Cepal, 2018: 89-90].

Pero no solo el gasto público se encuentra por debajo del nivel promedio de América Latina. Izquierdo *et al.* [2018], en un estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), indican que el gasto público en México se encuentra por debajo del nivel apropiado para el tamaño y el nivel del desarrollo relativo de la economía.

Los autores de este estudio explican que en algunos países de América Latina, como México, el gasto público se encuentra por debajo del nivel pronosticado según su grado de desarrollo relativo e ingreso per cápita. Por ello, sugieren que a este grupo de países les convendría proporcionar una gama más amplia de servicios públicos, aunque hacen una puntual aclaración: “[incluso los países que tienen un menor gasto respecto al nivel de desarrollo] deberían abstenerse de aumentar el gasto si no han planificado de manera sostenible cómo pagar por él” [Izquierdo *et al.*, 2018: 5].

Un claro ejemplo de que efectivamente el gasto debería incrementarse es el decepcionante desempeño del gasto de capital. La inversión pública que se argumenta como el elemento detonante del crecimiento a largo plazo no ha mantenido la dinámica esperada para tales propósitos. Desde principios de la década de 1980, tuvo una tendencia negativa hasta apenas representar 1 % del PIB entre 2001 y 2002, a partir de ese periodo comenzó a crecer lentamente hasta alcanzar un máximo de 5 puntos del PIB en 2016; sin embargo, a partir de ese momento, de nueva cuenta, comenzó a declinar hasta alcanzar 2.3 % del PIB en 2019 (véase la figura 1).

Por otra parte, para continuar con el argumento sobre un gasto público insuficiente, cabe destacar que los programas de combate a la pobreza por transferencias condicionadas –la gran apuesta del Gobierno mexicano para combatir la pobreza– han visto disminuir sus recursos y, nuevamente, se encuentran por debajo de los observados en varios países de América Latina. Los montos destinados para estos programas en México cayeron de 0.31 % del PIB, en 2005, a 0.23 puntos porcentuales del PIB, en 2015. Argentina y Brasil destinaron más de 0.5 % del PIB en ese último año; en tanto que Ecuador, Colombia, El Salvador y República Dominicana se encuentran por encima de 0.23 % [Cepal, 2019].

Un elemento que no puede quedar fuera del análisis, y que necesariamente condiciona el bajo nivel de gasto público, es la debilidad en la recaudación tributaria y la alta dependencia de los ingresos por hidrocarburos de las finanzas públicas. México tiene una de las más bajas recaudaciones de los países de América Latina, 16.1 % del PIB en 2017. Ubicándose, apenas, por encima de países como Guatemala o Perú, y muy por debajo de Argentina y Brasil, países en los cuales la recaudación tributaria está arriba de 30 %



del PIB [OCDE, 2019]. Como puede observarse en la tabla 1, uno de los rubros con diferencia más significativa respecto a las fuentes de ingresos públicos son las contribuciones sociales. Mientras México solo recauda 2.15 % del PIB por este concepto, Uruguay, Brasil, Argentina y Nicaragua perciben 9.65, el 8.41, el 6.95 y el 5.75 % de su PIB, respectivamente. Esto sin considerar a los países industrializados, quienes recaudan al menos tres veces más de lo recaudado por nuestro país [OCDE, 2021] por este concepto, lo que, sin duda, es parte fundamental de sus sistemas de salud.

**Tabla 1 Ingresos tributarios (porcentaje del PIB)**

Ingresos fiscales	Ingresos tributarios totales												
	México	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Perú	Uruguay	América Latina y el Caribe
Ingresos tributarios totales	16.17	30.33	23.94	32.30	18.77	19.92	20.37	12.39	22.82	23.80	15.30	30.90	22.82
1 000 Impuesto sobre el ingreso, beneficios y ganancias de capital	7.22	5.30	4.08	6.99	6.21	3.96	6.98	3.72	6.12	6.88	5.70	7.53	6.06
2 000 Contribuciones al Seguro Social	2.15	6.95	4.24	8.41	1.44	5.19	2.31	2.07	3.22	5.75	1.96	9.65	3.86
3 000 Impuestos sobre la nómina y la fuerza laboral	0.40	0.00	0.00	0.83	0.34	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.20
4 000 Impuestos sobre propiedad	0.31	2.87	0.19	2.02	1.93	0.30	0.43	0.13	0.56	0.19	0.37	2.10	0.80
5 000 Taxes on goods and services	6.45	14.49	13.10	13.07	7.71	10.44	10.30	6.36	11.69	10.73	7.16	11.50	11.36
6 000 Otros impuestos	0.23	0.72	2.33	0.98	1.13	0.02	0.34	0.09	1.22	0.24	0.12	0.12	0.53

**Fuente:** OCDE, 2021.

Nota: para México los datos de 3 000, 4 000, 5 000 y 6 000 corresponden a 2016.

## *II. Estructura de los ingresos fiscales en México (1990-2019)*

En esta sección analizaremos los ingresos presupuestarios del sector público.<sup>5</sup> En la tabla 2, puede observarse que, en los últimos treinta años, los ingresos presupuestarios han promediado 20.6 % del PIB. En 2016, se tuvo el registro más alto, con 24.1 % del PIB, y el más bajo se observó en 1998, con 16.3 % del PIB; ambos registros tuvieron sus propios contextos históricos, pero ninguno tuvo lugar en el desarrollo de una crisis económica.

En nuestro país, los ingresos presupuestarios se dividen en petroleros<sup>6</sup> y no petroleros<sup>7</sup>; y justamente su interacción ayuda a entender la debilidad de las finanzas públicas como motor de crecimiento económico, manifestada en la alta dependencia de los ingresos derivados de los hidrocarburos y la escasez de otras fuentes de recaudación.

México es el tercer país con mayor dependencia de los ingresos fiscales en Latinoamérica, provenientes de sectores extractivos, particularmente, de hidrocarburos, solo por debajo de Venezuela y Bolivia [Cepal, 2018]. La vulnerabilidad en los ingresos públicos se acrecienta en el contexto actual de una baja capacidad de producción petrolera y una alta volatilidad en

---

<sup>5</sup> Son todas las contribuciones y sus accesorios que, de acuerdo con lo estipulado en el Código Fiscal de la Federación, están obligados a pagar las personas físicas y morales para sufragar los gastos públicos en forma de impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos, a los productos provenientes de las contraprestaciones por los servicios que proporciona el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, y a los aprovechamientos derivados de funciones de derecho público distintos de los conceptos anteriores y de los ingresos por financiamiento. Además, se incluyen los ingresos que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, distintos de contribuciones a la seguridad social y financiamiento [CEFP, 2018].

<sup>6</sup> Son los recursos que obtiene el Gobierno federal por concepto de impuestos, derechos y aprovechamientos derivados de la extracción, explotación, producción y comercialización interna de petróleo y sus derivados, así como de la exportación de los productos petroleros. Los ingresos petroleros se dividen en petroleros del Gobierno federal –transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo, ISR de contratistas y asignatarios, hidrocarburos y aprovechamientos sobre rendimientos excedentes–, y petroleros de PEMEX [CEFP, 2018].

<sup>7</sup> Los ingresos no petroleros se dividen en ingresos no petroleros tributarios e ingresos no petroleros no tributarios.

los precios internacionales, los cuales han descendido pronunciadamente desde 2014.

Otros factores que favorecen la fragilidad en la recaudación tributaria son: los problemas en la progresividad del impuesto sobre la renta, que aún prevalecen a pesar de la reforma fiscal puesta en marcha en 2014; la evasión y elusión fiscal, consecuencia de la imposibilidad de incrementar la recaudación vía el registro y aportación de los trabajadores ocupados en el mercado informal, y la persistencia de vacíos legales que promueven la elusión. A continuación, a partir del análisis de la estructura de los ingresos petroleros y no petroleros, se analiza a detalle el origen de dicha fragilidad.

**Tabla 2** Ingresos presupuestarios del sector público (porcentajes del PIB)

Años	Total	Ingresos no petroleros						
		Total	Ingresos tributarios	Ingresos no tributarios	Ingresos propios de organismos de control presupuestario directo	CFE	Capufe	Ingresos petroleros
1990	20.7	15.0	8.7	1.5	1.8	1.2	1.8	5.7
1991	21.8	17.0	8.7	4.0	1.9	1.2	1.2	4.8
1992	21.3	17.0	9.1	3.6	2.0	1.3	1.0	4.3
1993	18.6	14.6	9.2	1.1	2.1	1.3	0.9	4.0
1994	18.3	14.9	9.0	1.6	2.2	1.2	0.9	3.5
1995	18.1	12.8	7.4	1.6	2.0	1.2	0.6	5.3
1996	18.5	12.6	7.2	1.7	1.9	1.3	0.5	6.0
1997	18.5	13.1	7.9	1.7	1.7	1.4	0.5	5.4
1998	16.3	12.7	8.4	1.1	1.5	1.3	0.4	3.6
1999	16.6	13.2	9.1	1.0	1.6	1.4	0.2	3.5
2000	17.6	12.8	8.7	1.0	1.6	1.4	0.1	4.8
2001	18.0	13.7	9.3	1.3	1.7	1.4	0.1	4.2
2002	18.6	14.6	9.8	1.5	1.7	1.5	0.1	4.0
2003	20.3	14.7	9.8	1.2	1.8	1.8	0.1	5.6
2004	20.1	13.4	8.7	1.2	1.7	1.8	0.0	6.6

Años	Total	Ingresos no petroleros						
		Total	Ingresos tributarios	Ingresos no tributarios	Ingresos propios de organismos de control presupuestario directo	CFE	Capufe	Ingresos petroleros
2005	20.4	13.0	8.5	0.8	1.8	1.9	0.0	7.4
2006	21.3	12.8	8.4	0.8	1.7	2.0	0.0	8.5
2007	21.6	13.6	8.7	1.4	1.6	1.9	0.0	8.0
2008	23.2	12.9	8.1	1.2	1.6	2.1	-0.1	10.3
2009	23.2	16.0	9.3	3.1	1.6	1.9	0.0	7.2
2010	22.1	14.5	9.4	1.3	1.7	2.0	n.s.	7.7
2011	22.3	13.8	8.8	1.2	1.7	2.0	n.s.	8.5
2012	22.2	13.5	8.3	1.4	1.7	2.1	n.s.	8.8
2013	23.3	15.1	9.6	1.7	1.7	2.1	n.s.	8.3
2014	22.8	15.8	10.3	1.7	1.7	2.0	n.s.	7.0
2015	23.0	18.5	12.7	2.2	1.7	1.9	n.s.	4.5
2016	24.1	20.2	13.5	2.7	1.6	2.3	n.s.	3.9
2017	22.6	18.8	13.0	2.5	1.7	1.6	n.s.	3.8
2018	21.8	17.6	13.0	1.1	1.7	1.7	n.s.	4.2
2019	22.2	18.3	13.2	1.5	1.8	1.8	n.s.	3.9

**Fuente:** SHCP [2020].

La información, como porcentaje del PIB, se presenta utilizando el PIB anual con base en el cálculo trimestral base 2013.

n.s.: no significativo.

## a) Ingresos petroleros

Desde la década de 1970, los ingresos petroleros han sido un importante complemento de los ingresos presupuestarios del país. En 2008, estos ingresos representaron poco más de 10 % del PIB y 44 % de los ingresos tributarios totales, en lo que fue el punto más alto de las últimas tres décadas. Sin embargo, a partir de ese punto, comenzaron a disminuir; en 2014, aportaron el equivalente al 7 % del PIB; en 2015, 4.5 % y, en 2019, cayeron hasta 3.9 % del PIB, lo que, además, significó una disminución importante en términos de su aportación al total de ingresos (véase tabla 3). De 2008 a 2019, registraron una caída de 6.4 puntos porcentuales del PIB. Así, los ingresos petroleros contribuyeron con 30.7 % del total de ingresos en 2014, 19.8 % en 2015 y 17.7 % del total en 2019.

**Tabla 3** *Ingresos petroleros*

Años	Porcentaje de los ingresos totales	Porcentaje de los ingresos petroleros	
	Ingresos petroleros	Ingresos petroleros del Gobierno Federal	Ingresos propios de Pemex
1993	21.6	55.5	44.5
1994	19.1	49.8	50.2
1995	29.1	59.5	40.5
1996	32.2	60.6	39.4
1997	29.2	60.4	39.6
1998	21.9	52.2	47.8
1999	20.9	48.9	51.1
2000	27.1	68.4	31.6
2001	23.5	65.4	34.6
2002	21.5	49.6	50.4
2003	27.8	60.4	39.6
2004	33.0	67.4	32.6
2005	36.4	73.8	26.2
2006	39.8	64.8	35.2
2007	37.2	59.5	40.5
2008	44.3	71.4	28.6

Años	Porcentaje de los ingresos totales	Porcentaje de los ingresos petroleros	
	Ingresos petroleros	Ingresos petroleros del Gobierno Federal	Ingresos propios de Pemex
2009	30.9	56.1	43.9
2010	34.7	62.5	37.5
2011	38.0	68.2	31.8
2012	39.4	66.6	33.4
2013	35.4	64.1	35.9
2014	30.7	63.9	36.1
2015	19.8	49.1	50.9
2016	16.3	39.0	61.0
2017	16.7	52.9	47.1
2018	19.1	55.4	44.6
2019	17.7	45.2	54.8

Fuente: SHCP [2020].

Dicha caída se vincula a la contracción en el precio de referencia de petróleo, como consecuencia, entre otras cosas, de disputas a nivel geopolítico, y, por otro lado, a la caída en la producción del hidrocarburo en nuestro país [Pemex, 2020].

Respecto a los precios, vale la pena enfatizar que, tan solo de abril de 2014 al mismo mes de 2015, el precio de la mezcla mexicana de exportación (PMME) cayó a tasa de -48 %, y que, en abril de 2020, la caída en el PMME, respecto al mismo mes del año previo, fue a tasa de -77 %. En este contexto, los ingresos petroleros disminuyeron a tasa de -73.8 % en el mismo periodo, lo que significó una merma en la recaudación de cerca de 60 mil millones de pesos, es decir, más del presupuesto destinado a los programas Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida y Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, juntos.

De acuerdo con el Banco de México [2020a: 7], los precios del petróleo continuarán cayendo a pesar del acuerdo de recortes de producción entre los principales países productores y de cierto incremento reciente, por lo que



es de esperarse una caída de los ingresos petroleros sin precedentes. Por lo anterior, es urgente replantear el esquema tributario, de tal manera que los ingresos públicos se incrementen y se reduzca la debilidad de las finanzas públicas.

## b) Ingresos no petroleros

Los ingresos no petroleros pueden clasificarse como aquellos no petroleros del Gobierno federal, ingresos propios de organismos de control presupuestario directo, así como los ingresos de la CFE y Capufe. Estos ingresos alcanzaron, en 2016, una contribución de 83.7% de los ingresos presupuestarios totales; sin embargo, en 2006, representaron 60.2% (véase tabla 4).

Los ingresos no petroleros del Gobierno federal pueden dividirse en tributarios y no tributarios. En 2019, los no tributarios,<sup>8</sup> aportaron tan solo 10% de los ingresos totales y 1.5% del PIB; en contraste, los ingresos tributarios del Gobierno federal<sup>9</sup> representaron casi 90% de los ingresos totales y 13.2% del PIB. Es decir, los impuestos son la fuente más importante de recursos públicos.

**Tabla 4** *Ingresos no petroleros*

Años	Porcentaje de los ingresos totales	Porcentaje de los ingresos no petroleros			
	Ingresos no petroleros	Ingresos no petroleros del Gobierno federal	Ingresos propios de organismos de control presupuestario directo	CFE	Capufe
1993	78.4	70.3	14.7	8.8	6.3
1994	80.9	71.5	15.0	7.8	5.7
1995	70.9	70.0	15.7	9.6	4.7

<sup>8</sup> Los ingresos no petroleros no tributarios se componen de derechos, aprovechamientos, ingresos propios de organismos de control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

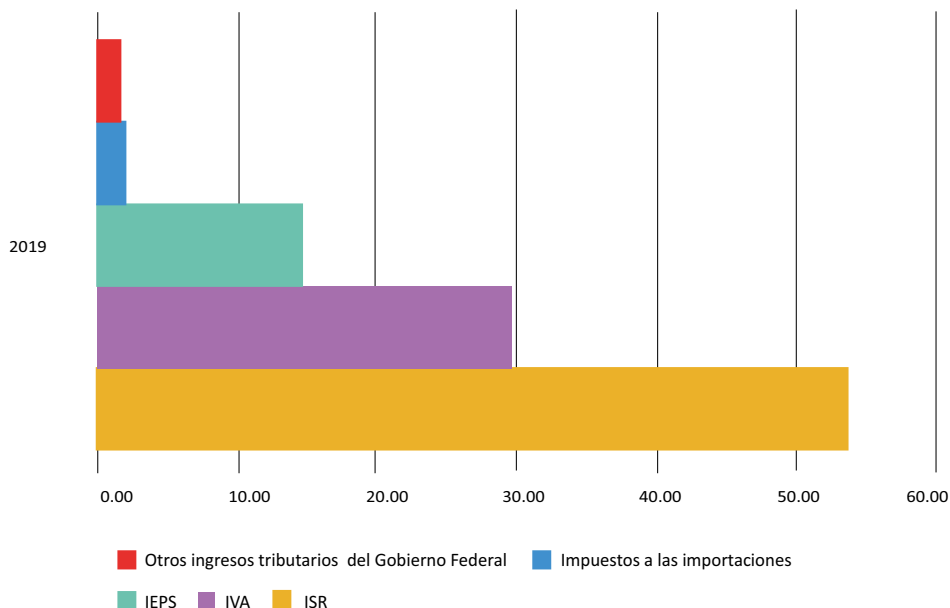
<sup>9</sup> Los ingresos no petroleros tributarios comprenden los impuestos directos, el ISR, e indirectos, el IVA.

	Porcentaje de los ingresos totales	Porcentaje de los ingresos no petroleros			
Años	Ingresos no petroleros	Ingresos no petroleros del Gobierno federal	Ingresos propios de organismos de control presupuestario directo	CFE	Capufe
1996	67.8	71.2	14.8	10.0	4.0
1997	70.8	72.9	13.1	10.3	3.7
1998	78.1	74.6	11.9	10.4	3.1
1999	79.1	76.4	11.9	10.3	1.4
2000	72.9	75.6	12.4	11.2	0.8
2001	76.5	76.5	12.3	10.3	0.9
2002	78.5	77.2	11.5	10.3	1.0
2003	72.2	74.8	12.3	12.1	0.8
2004	67.0	73.8	12.8	13.1	0.3
2005	63.6	71.8	13.9	14.3	0.0
2006	60.2	71.6	13.1	15.3	0.0
2007	62.8	74.4	11.6	14.2	-0.2
2008	55.7	71.9	12.2	16.6	-0.7
2009	69.1	77.7	10.3	12.1	-0.1
2010	65.3	74.4	11.7	13.9	0.0
2011	62.0	72.6	12.6	14.8	0.0
2012	60.6	71.9	12.9	15.3	0.0
2013	64.6	75.0	11.4	13.6	0.0
2014	69.3	76.3	10.8	12.9	0.0
2015	80.2	80.8	9.2	10.0	0.0
2016	83.7	80.4	8.1	11.4	0.0
2017	83.3	82.5	8.8	8.7	0.0
2018	80.9	80.5	9.6	9.9	0.0
2019	82.3	80.7	9.6	9.7	0.0

Fuente: SHCP [2020].

Es importante destacar que la mayor parte de lo recaudado vía impuestos proviene del impuesto sobre la renta,<sup>10</sup> seguido por el IVA<sup>11</sup> y los IEPS; en tanto que la suma de las aportaciones derivadas de los impuestos a las importaciones y de otros impuestos es menor a 4 % del total de los ingresos tributarios no petroleros del Gobierno federal.

**Figura 3** Ingresos tributarios no petroleros (porcentaje del total)



**Fuente:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público [2020].

Así, el impuesto sobre la renta representa 7 % del PIB; el impuesto al valor agregado, 3.9 % del PIB y 18 % de los ingresos totales; en tanto el impuesto especial sobre producción y servicios aporta 1.9 % del PIB y 7 % de los ingresos totales.

Es evidente que los dos principales pilares de la estructura de ingresos públicos en México son los ingresos petroleros y el impuesto sobre la renta.

<sup>10</sup> El impuesto sobre la renta (ISR) es un impuesto directo que se aplica a personas físicas y a empresas –personas morales–; el primero se aplica sobre el ingreso de las personas a una tasa progresiva, es decir, creciente respecto al nivel de renta; mientras que el segundo es proporcional, se cobra a tasa fija.

<sup>11</sup> El impuesto al valor agregado (IVA) es un impuesto indirecto que grava el consumo de los contribuyentes.

Sin embargo, después de la caída de los precios y de la producción del petróleo, y luego de la reforma fiscal en 2013, el ISR fue haciéndose más importante en la estructura de ingresos nacionales. De esta forma, en 1993, la recaudación de ISR representaba 48.35 % de los ingresos tributarios, 24 % de los ingresos presupuestarios totales y 4.4 % del PIB; mientras tanto, en 2019, representó más de 50 % de los ingresos tributarios, 31 % de los ingresos totales, y 7 % del PIB. De esta manera, el ISR se convirtió en la principal fuente de ingresos, representando un tercio de los ingresos presupuestarios totales del sector público.

### c) Impuesto sobre la renta

El impuesto sobre la renta (ISR), creado en 1921 en México, es un gravamen que se aplica tanto a personas físicas –asalariados y no asalariados– como morales. La última reforma realizada al ISR fue en 2013, y con esta se aprobaron modificaciones al impuesto aplicado a personas físicas. Esta reforma consistió en la ampliación del número de rangos de ingresos de 8 a 11; además, aumentó el monto de ingreso gravable más alto al superior de 3 millones de pesos anuales, y la tasa impositiva máxima pasó de 30 a 35 por ciento.

Con estos cambios, se esperaba un incremento en la recaudación por concepto de ISR de 42 352 millones de pesos en 2014; sin embargo, esta meta no se cumplió. Lo que sí se logró fue reducir la regresividad del impuesto y, a largo plazo, amortiguar la caída de los ingresos petroleros, lo que se hizo más evidente a partir de 2015 [Unda, 2015: 74].

### d) Aportación del ISR y sus componentes en la estructura tributaria

Las empresas y las personas físicas están obligadas a pagar el ISR. De acuerdo con datos del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en 2019, las personas morales pagaron un ISR equivalente a 3.3 % del PIB, las físicas a 0.2 %, los asalariados de 3.2 % y los residentes en el extranjero de 0.2 %, todos, con respecto al PIB. Esto representó, en conjunto, 31.3 % de los ingresos presupuestarios totales.

Un ejercicio interesante, sin embargo, es analizar si la contribución de los agentes –indicada arriba– resulta proporcional a sus ingresos; esto permi-

tiría evaluar el potencial de recaudación ante una disminución de los ingresos petroleros y la clara necesidad de incrementar los ingresos presupuestales.

Con base en la propuesta de Unda [2015], se compara la aportación de cada uno de los contribuyentes al total recaudado, con su aportación al ingreso nacional, para conocer la relación entre la aportación a las finanzas públicas, vía impuestos de cada uno de estos, y los ingresos que percibieron (véanse tablas 5 y 6).

**Tabla 5** *Recaudación de impuesto sobre la renta (porcentaje del total)*

Año	Total de ISR	Personas morales	Personas físicas	Retenciones a residentes en el extranjero	Retenciones por salarios
2018	100	48.64	2.62	3.06	45.68

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de SHCP [2018].

**Tabla 6** *PIB de acuerdo con el pago de factores (porcentaje del total)*

Año	PIB a precios de mercado	Excedente bruto de operación			Remuneración de asalariados		Impuestos a la producción e importaciones
		Excedente bruto de operación	Ingreso mixto neto	Consumo de capital fijo	Sueldos y salarios	Contribuciones sociales de los empleadores	
2018	100.00	30.60	19.70	17.30	21.80	4.10	6.50

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de INEGI, Cuentas por Sectores Institucionales.

Las personas morales y los asalariados son los contribuyentes que soportan la mayor parte de la carga impositiva: cada uno aporta poco menos de la mitad de la recaudación de ISR; sin embargo, en términos de apropiación del ingreso, hay una importante diferencia. Mientras las personas morales mantienen 30.6 % del ingreso neto generado, medido por el excedente neto de operación,<sup>12</sup> los asalariados solo concentran 21.8 % como sueldos y salarios. Esto refleja cierta desproporción entre las aportaciones de los asalariados y de las empresas; es decir, el poder redistributivo de las empresas es reducido, considerando su poder de aportación.

A pesar de esto, se revelan otros desafíos distributivos. Los ingresos mixtos,<sup>13</sup> asociados a actividades productivas vinculadas a los hogares, prácticamente representan los mismos ingresos que los asalariados y no tienen representatividad en los contribuyentes de impuestos al ingreso.

En suma, la vulnerabilidad de la estructura de ingresos públicos, debida a la caída de los ingresos petroleros, si bien fue compensada por el incremento del ISR, lo que ayudó a que no colapsara la estructura, no garantiza a largo plazo el fortalecimiento de la recaudación. El nulo control que tiene el Estado mexicano sobre la determinación de los precios del petróleo y las dificultades para incrementar la producción de este, sumadas a la ingente necesidad de incrementar los ingresos públicos para cubrir las necesidades crecientes de gasto, muestran la urgencia de hacer cambios en materia tributaria.

La capacidad de contribución de las personas morales, medida por el ingreso que obtienen, permite pensar que una reforma al ISR a personas morales puede ser una vía viable para reducir la vulnerabilidad e incrementar los ingresos públicos, aunque para realizarla es importante analizar el impacto que este impuesto pueda tener sobre la inversión y la distribución del ingreso.

---

<sup>12</sup> “Es el saldo contable de la cuenta de generación del ingreso. Se define como el valor agregado menos las remuneraciones de asalariados por pagar, menos los impuestos sobre la producción por pagar más los subsidios por cobrar”. Aquí se indica en términos netos, es decir, descontando el consumo de capital fijo [INEGI, 2017: A-17].

<sup>13</sup> “Es el excedente derivado de las actividades productivas de una empresa no constituida en sociedad, perteneciente a un hogar que representa una combinación de dos clases diferentes de ingreso: el propietario de una empresa no constituida en sociedad representa normalmente un doble papel, de una parte trabaja como empresario responsable de la creación y gestión de la empresa y también como trabajador que aporta mano de obra del mismo tipo que puede ser aportada por empleados remunerados” [INEGI, 2017: A-20].

### III. Desafíos de la política fiscal a corto y largo plazo

Es claro que la política económica llevada a cabo durante las últimas cuatro décadas no ha logrado generar un crecimiento económico que permita mejorar la calidad del empleo y la distribución factorial del ingreso, ni reducir la pobreza. El reto para la administración actual es modificar esa tendencia; sin embargo, en términos fiscales, no ha habido una ruptura con las políticas empleadas en administraciones anteriores<sup>14</sup> y, por el contrario, las “finanzas públicas sanas” son un objetivo a ultranza, olvidando la importancia del gasto e ingresos públicos en el crecimiento y la distribución del ingreso.

Además, ante la abrupta interrupción de la actividad económica debido al confinamiento a consecuencia de la crisis sanitaria por la covid-19, el desafío que enfrenta el gobierno es extraordinario. No solamente debe revertir la tasa de crecimiento promedio de las últimas décadas y el nulo crecimiento de su primer año de administración, además, debe hacer frente a la terrible contracción económica provocada por el confinamiento. Como resultado de las políticas de sana distancia por el virus SARS-CoV-2, la caída del PIB en el segundo trimestre de 2020 fue a tasa de -18.7% [INEGI, 2020], respecto al mismo trimestre del año anterior; en tanto que, durante todo 2020, se estima una contracción a tasa de alrededor de -10%.<sup>15</sup> La caída trimestral del PIB es inédita y la contracción del producto anual de tal magnitud que será la peor crisis económica desde 1932.

Necesariamente, la caída del producto impacta en diversos sentidos a nuestra economía, uno de ellos será la contracción en la recaudación tributaria. En los *Preclerios de Política Económica 2021* –publicados en abril de 2020–, se calculó una caída de los ingresos presupuestarios a tasa de

---

<sup>14</sup> Esto puede observarse al analizar los *Criterios Generales de Política Económica* (CGPE) para 2020 [SHCP, 2019], así como el documento relativo a los Preclerios para el año 2021 [SHCP, 2020]. En los *CGPE* para 2021, no se advierte un cambio, al contrario, se espera que las políticas de austeridad republicana, las cuales se intensificaron ante la crisis sanitaria y el confinamiento, se mantengan.

<sup>15</sup> El pronóstico del IMF [2020] es de una caída a tasa de -10.5%; el Banco de México [2020], en su segundo informe trimestral, plantea tres escenarios de contracción que podríamos catalogar como optimista, medio y pesimista, los cuales son: entre 4.6% y 8.8%; -8.8 a -11.3%, y -8.3 y -12.8 por ciento.

-6.2 %; sin embargo, esta estimación podría subestimar la caída real porque el pronóstico de contracción del PIB fue conservador.

Ante este escenario catastrófico, de crisis económica y sanitaria, caída en los ingresos de gobierno y una reticencia a contratar deuda, el gobierno de nuestro país ha apostado por un confinamiento flexible y regreso parcial a las actividades económicas como estrategia ante la crisis sanitaria. Además, ha seguido una política contracíclica que consiste en el apoyo a la “base de la pirámide”; es decir, a la población más pobre del país, fundamentalmente a partir de la ampliación de los programas sociales anunciados como prioritarios.

También anunció el otorgamiento de créditos a la palabra para empresas –fundamentalmente familiares– previamente registradas en el Censo de Bienestar, así como para pequeñas empresas registradas en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Se trata de dos millones de créditos por 25 mil pesos cada uno, la suma alcanzada por esta modalidad es de 50 mil millones de pesos.

A su vez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) [2020] anunció el Programa de la Banca de Desarrollo para la reactivación económica ante la covid-19. Este programa incluye medidas como la reestructuración y nuevas líneas de crédito para las empresas que hayan visto afectados sus ingresos por el confinamiento ante la crisis sanitaria. Los montos consignados de apoyo en ese programa se ubican por encima de los 20 mil millones de pesos.

Como parte de las estrategias de política contracíclica, el Banco de México [2020b], también, anunció una serie de medidas para dotar de liquidez al sistema financiero mediante operaciones de reporto, entre otras. Específicamente en el numeral siete de ese documento, se indica que el banco central proveerá de hasta 250 mil millones de pesos a las instituciones de banca múltiple y de desarrollo para que sean canalizados a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a personas físicas con actividad empresarial. El Banxico destaca que las acciones anunciadas, en su totalidad, son equivalentes a 3.3 % del PIB de 2019. Además, el banco central ha reducido su tasa de interés objetivo hasta 4.5 % [Banco de México, 2020c].

Sin duda, cualquier esfuerzo que se haga por palear la crisis económica tendrá un impacto positivo. Sin embargo, con las medidas anunciadas hasta hoy, parece que ese impacto positivo puede ser tan pequeño que no revierta la tendencia decreciente. Con la ampliación de los programas sociales, no se logrará el efecto de contener la disminución del ingreso ni, con ello, la caída generalizada de la demanda, ya que tienen una población objetivo muy



focalizada y fuera de las zonas urbanas, así lo han manifestado el Coneval [2020] y Oxfam [2020].

Los créditos de la Secretaría de Economía y del IMSS, así como los de la SHCP –vía la banca de desarrollo– y el Banco de México –vía la banca comercial del país– tienen características muy distintas. Los primeros, por el monto del apoyo, podrían no tener el impacto esperado, particularmente, en mipymes con registro en el IMSS, ya que si tienen una nómina de más de cinco trabajadores, el recurso sería muy poco. Distinto es el caso de los créditos que se dirigen a empleados independientes o trabajadoras domésticas, también con registro en el IMSS, debido a que esos 25 mil pesos seguramente significan, al menos, dos meses de salario. Este es un ejemplo muy relevante de que las características de cada una de las unidades económicas que se quiere intervenir deben ser cuidadosamente estudiadas para que los recursos que se destinan a los apoyos tengan el máximo impacto posible.

Efectivamente, los recursos destinados por el Banco de México, y en menor medida, por la SHCP, tienen un propósito muy claro: otorgar liquidez a las empresas para que puedan mantenerse y reanudar operaciones, en un contexto de baja actividad económica. Sin embargo, en estos paquetes no se observa un cambio en la forma de otorgar los préstamos, por lo que su asignación dependerá de las políticas establecidas por la banca comercial o de desarrollo, las cuales, históricamente, no otorgan mucho crédito. De acuerdo con el propio Banco de México, en el último trimestre de 2019, solo 34.1 % de las empresas utilizaron financiamiento proveniente de la banca comercial y 5.1 % de la banca de desarrollo. Si consideramos las empresas con menos de 100 empleados que acceden a financiamiento bancario, la cifra se reduce aún más, a 19.5 % de banca comercial y 3.6 % de banca de desarrollo [Banxico, 2020c]. Y con los propios datos del Banco de México, se observa cómo, de abril a junio de 2020 tanto el crédito de la banca comercial como el de la banca de desarrollo se han contraído en términos reales.<sup>16</sup>

Sistemáticamente, el presidente de la República mexicana ha advertido que no se contratará mayor deuda para rescatar a las empresas y sectores perjudicados por la situación actual. De hecho, ha exacerbado su política de austeridad para generar ahorros en el sector público que le permitan ampliar los programas sociales.

---

<sup>16</sup> Pueden consultarse en: <<https://bit.ly/3wHokc9>> y <<https://bit.ly/31LghT9>> (fecha de consulta: 31 de agosto).

Más allá de descalificar *a priori* esta postura, porque va en contra de lo que ocurre en el mundo entero, debemos analizar la situación de las finanzas públicas del Gobierno federal. En el 2007, la deuda del Gobierno federal equivalía a 20.5 % del PIB (PPIB), y de allí se incrementó, en 2019, hasta 36.4 PPIB. Los saldos de la deuda para el Sector Público Federal en los mismos años son los siguientes: 22.2 PPIB y 47.1 PPIB, respectivamente.

El nivel de endeudamiento actual parecería adecuado para aplicar políticas agresivas de estímulo y elevar la deuda. Sin embargo, se deben tener dos consideraciones: la primera, el aumento acelerado de la deuda –la cual prácticamente se duplicó en los años de referencia– no significó un mayor crecimiento económico; la segunda, la debilidad en la recaudación tributaria y la alta dependencia sobre los ingresos provenientes de hidrocarburos de nuestras finanzas públicas, ambos fenómenos analizados anteriormente.

Además, el costo de oportunidad del pago del servicio de la deuda ha sido muy alto, ya que, para 2019, el costo financiero del sector público presupuestario fue superior al total de la inversión física pública [SHCP, 2020]. Es decir, ante la debilidad de las finanzas públicas, contratar deuda para abatir este momento coyuntural podría significar aún más años de estancamiento económico y concentración del ingreso, como ha ocurrido en las últimas cuatro décadas, si no se planea su destino de forma adecuada.

En el contexto de esta crisis económica, no hay soluciones óptimas. El Gobierno federal ha anunciado una serie de medidas que profundizan la austeridad –como se indicó antes–, con el propósito de evitar la contratación de deuda; no solo la reducción de 25 % por ciento de los salarios de altos funcionarios –gradual, desde el presidente hasta los subdirectores– y el no pago de aguinaldo, sino, además, la reducción del presupuesto operativo de las entidades públicas que se anunció de 75 %. Empero, los recursos que generarán ambas medidas estarán alejados de los montos significativos de recursos que se necesitan para impactar toda la estructura productiva del país. Además, tendrá completamente un efecto procíclico, al precarizar las condiciones laborales de los funcionarios públicos y, además, eliminar la contratación de servicios que utilizan las entidades públicas y que significan empleos para más personas. Es decir, podría extender algunos programas sociales, pero, al mismo tiempo, profundiza el desempleo en zonas urbanas.

La aplicación de políticas macroeconómicas contracíclicas no puede realizarse sin considerar las características de cada una de las unidades económicas que integran la estructura productiva del país, así como tampoco pueden soslayar la prolongada trayectoria de lento crecimiento, desigual distribución del ingreso y debilidad de las finanzas públicas.

La política social de transferencias monetarias es importante, pero, por sí sola, no tendrá la capacidad de ser verdaderamente contracíclica, debido a la población objetivo a la que está dirigida; deja fuera a cientos de miles de trabajadores urbanos, los cuales caerán en desempleo y, con ello, debilitarán la estructura productiva del país. Mientras tanto, las políticas de crédito que tienen el objetivo de dar liquidez a empresas –micro, pequeñas y medianas– y personas deberán crecer en importancia y modificar las reglas de operación con el propósito de que sean asequibles para un mayor número de unidades económicas.

Ante este panorama, es fundamental la participación del Estado con un agresivo programa de gasto público y subsidios para otorgar liquidez a las empresas de todos los tamaños que lo requieran, así como garantizar un ingreso mínimo para todas las personas que lo necesiten.

Debe considerarse que los retos de política fiscal no se acaban con el término de la emergencia sanitaria y la recuperación en la actividad económica; se necesita hacer una reforma que permita elevar significativamente los ingresos públicos y que sea capaz de dejar atrás la dependencia de los ingresos petroleros, y, a partir de ello, realizar una reingeniería del gasto público para fortalecer al Estado en busca de un mayor desarrollo.

#### *IV. Propuestas de política fiscal*

No existe duda de que el Estado debe liderar la reactivación de la economía a corto plazo, en el contexto de las crisis sanitaria y económica por las que atravesamos, y a mediano-largo plazos, debe impulsar el crecimiento y mejorar la distribución del ingreso, mediante el uso de políticas de gasto e ingreso, y, con ello, propiciar el desarrollo de nuestro país.

Las acciones deben abarcar múltiples dimensiones y enfocarse en un modelo que considere medidas que promuevan tanto el crecimiento hacia afuera como hacia adentro de forma complementaria. El fortalecimiento del mercado interno no solo permitirá transitar hacia una economía con mayor autosuficiencia, también favorecerá la competitividad que se requiere para crecer hacia afuera. Sunkel [1991: 65] señalaba la importancia de superar las etapas de desarrollo hacia adentro y las experiencias que solo se enfocaban en el crecimiento hacia afuera y pensar en una estrategia de desarrollo e industrialización “desde dentro” que promueva un proceso de acumulación, innovación y aumento de la productividad.

La estrategia para reactivar la actividad económica ante el actual escenario de doble crisis, así como para superar la tasa de crecimiento inercial que ha caracterizado a nuestra economía las últimas cuatro décadas, debe considerar un sistema de acciones bien articuladas, en donde se distingan tanto las fuentes de recursos como las acciones de corto y mediano-largo plazos.

## *V. Necesidades de gasto a corto y largo plazo*

El empleo de políticas contracíclicas a corto plazo es urgente, no solo con el propósito de contener la caída de la actividad económica –lo cual parece ocurrió durante junio y julio de 2020–, sino, además, para que la reactivación en la dinámica económica sea de forma acelerada. Como se ha indicado, el pronóstico de contracción económica para 2020 es a tasa de -10 %; sin embargo, es importante enfatizar que para el siguiente año no se espera un rebote en el crecimiento, como ocurrió en los episodios de crisis de 1995 y 2009, ya que la estimación está en un crecimiento de alrededor de 4 por ciento.

Por lo anterior, urge llevar a cabo políticas de corto plazo para apoyar a las personas que se encuentran desempleadas –más de un millón de empleos formales perdidos hasta agosto de 2020– o que vieron precarizar aún más sus condiciones laborales, sobre todo, en el sector informal, ante el desamparo de la Ley Federal del Trabajo.

Se deben fortalecer, en primera instancia, las transferencias monetarias; mantener los programas sociales actuales, y constituir otros, como el ingreso básico universal, que es una medida que se ha propuesto como temporal [Oxfam, 2020; Coneval, 2020; Esquivel, 2020], principalmente, para paliar los efectos adversos de la pandemia en los trabajadores ocupados en labores relacionadas con la actividad económica diaria y que, ante este confinamiento flexible, ven seriamente afectados sus ingresos. Suponer que ha pasado lo peor de la crisis y que no es necesario plantear mayores políticas contracíclicas será un error que se observará en el tiempo que transcurrirá para retornar a los niveles de actividad económica que se tenían en 2018.

Es necesario incrementar los apoyos hacia sectores productivos. Los actuales programas de créditos –ya tratados arriba– deben ampliarse para que todas aquellas empresas con problemas de liquidez tengan una fuente de financiamiento acorde a su tamaño y en condiciones adecuadas para superar la doble crisis por la que atravesamos.

Las necesidades de gasto público a largo plazo no se separan mucho de las medidas de emergencia que deben ser puestas en práctica. México debe fortalecer sus programas sociales, pero, al mismo tiempo, crear instituciones capaces de ejecutar y supervisar el gasto para los propósitos que tienen. Sobre todo, en los programas que impulsan la capacitación de los jóvenes, deben crearse programas colaterales que garanticen que estos jóvenes ya capacitados se incorporen al mercado laboral.

Debe haber una expansión muy importante de la seguridad social y una inversión muy significativa del sistema de salud. Si una cosa quedó de manifiesto en el contexto de la doble crisis es la debilidad del sistema de salud y la vulnerabilidad de los trabajadores, sobre todo, de aquellos en el sector informal. Pero, además, deben buscarse mecanismos para incorporar al mayor número de trabajadores posibles a la seguridad social, para que, ante contingencias como esta, tengan acceso al seguro de desempleo y, sobre todo, que al final de su vida laboral puedan retirarse decorosamente.

## *VI. Opciones para incrementar los ingresos públicos*

La situación actual debería obligar a las autoridades a buscar recursos que permitan reactivar la demanda a corto plazo. Las políticas de austeridad, la cancelación de fideicomisos y el uso de sus recursos provenientes de los fondos de estabilización, es decir, los ahorros de ejercicios previos, prácticamente han llegado al límite para aportar más ingresos a las finanzas públicas [Castañares, 2020], y, por supuesto, con los que actualmente se cuenta no son suficientes; además, durante dos años, el combate a la corrupción no ha aportado una diferencia significativa en los ingresos públicos.

Por supuesto, a corto plazo, no se podrá generar una reforma fiscal que permita la ampliación de los ingresos públicos, en primera instancia, porque una reforma de las dimensiones necesarias debe partir de un nuevo acuerdo social, y tener ese nuevo acuerdo podría llevar mucho tiempo; en segundo lugar, en un contexto de crisis podría ser contraproducente realizar medidas fiscales severas.

Una alternativa para el financiamiento de gobierno a corto plazo es el endeudamiento público interno; en el país, existe un mercado de bonos denominados en moneda nacional que, si bien ha sido cuestionado, se creó con el propósito, justamente, de tener un mecanismo de financiamiento en moneda nacional, y que se ha empleado en los últimos veinte años como herramienta para reducir las presiones inflacionarias [López & Basilio, 2013: 195].

Recurrir a endeudamiento interno de largo plazo, con tasas de interés fijas, debe ser lo prioritario; sin embargo, es posible, igualmente, acudir a los mercados internacionales y hacer uso de líneas de crédito –como la preaprobada por el Fondo Monetario Internacional (FMI)– en el contexto actual de bajas tasas de interés; no obstante, las condiciones de elevada incertidumbre de los mercados financieros internacionales hacen menos atractiva esta posibilidad.

En materia fiscal, se podría promover, entre las grandes empresas que fueron menos afectadas en sus ingresos por el confinamiento, el adelanto de pago de impuestos y/o donaciones, con el compromiso, por parte de la SHCP, de realizar deducciones futuras.

Existen, sin embargo, otras alternativas en un contexto de crisis inédita –la que vivimos actualmente–, como el uso de una política monetaria no convencional, igual a la utilizada bajo el modelo del desarrollo estabilizador en México, entre 1958 y 1970, que permitió elevadas tasas de crecimiento con déficit fiscal bajo e inflación controlada, utilizando tres instrumentos: “el control directo de las tasas de interés sobre los depósitos bancarios, el encaje legal y la asignación selectiva de crédito” [Mántey, 2010: 17].

Por supuesto, en el actual contexto de liberalización económica, y desde la perspectiva del pensamiento económico convencional, las medidas se rechazarían argumentando “represión financiera” y una vuelta al pasado estancamiento inflacionario de la década de 1970. Anne Krueger, no obstante, rechaza lo anterior e indica que, por ejemplo, el establecimiento de topes a la tasa de interés permitiría a los gobiernos vender y renovar bonos gubernamentales a niveles de interés más bajos. Esta política funcionó adecuadamente cuando fue utilizada:

[R]edujo la relación deuda/PIB de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial del 116 % en 1945 al 66.2 % en 1955 (y más adelante). Además, Carmen M. Reinhart, ahora economista jefe del Banco Mundial, y Maria Belen Sbrancia, del Fondo Monetario Internacional, han estimado que, entre 1946 y 1955, Estados Unidos liquidó una deuda equivalente al 5.7 % del PIB anual mediante la represión financiera [Krueger, 2020. Traducción propia].

En México, el uso de los recursos del encaje legal –que no es más que la proporción de pasivos de la banca que deben ser depositados en el banco central– fue un instrumento adaptado para múltiples objetivos, ya que reguló el volumen de crédito y lo asignó a actividades prioritarias; al mismo

tiempo, estimuló la captación a mayores plazos “para regular los depósitos en moneda extranjera y favorecer el desarrollo regional” [Mántey, 2010: 18]. Ante la debilidad y vulnerabilidad de los ingresos públicos –explicada arriba– en la actualidad, se ha propuesto hacer las reformas necesarias a la Ley del Banco de México para que el Estado pueda, mediante el encaje legal, tener una mayor disponibilidad de recursos y ampliar su gasto en actividades prioritarias para el desarrollo [véase Ize, 2010].

De hecho, actualmente, el Banco de México opera sus programas de estímulo mediante un esquema similar. Los 250 mil millones de pesos que se encuentran disponibles para créditos a pequeñas y medianas empresas provienen de los recursos que los propios bancos comerciales depositan en el banco central y que se denominan *depósitos de regulación monetaria*.<sup>17</sup> Por ello, estas operaciones no se contabilizan como deuda pública y pueden ser un gran apoyo para el financiamiento de pequeñas y medianas empresas, pero también de las grandes que llegasen a tener problemas de liquidez.

Se debe promover que los bancos comerciales prioricen el otorgamiento de financiamiento para fines productivos a tasas preferenciales. Es decir, promover la canalización selectiva del crédito priorizando a aquellos sectores que a corto plazo provoquen un efecto arrastre para el conjunto de la economía, lo cual se traduzca en generación de empleos.

Respecto a la asignación selectiva del crédito, Mántey indica lo siguiente:

El establecimiento de cajones de crédito y, simultáneamente, la provisión de facilidades de redescuento atractivas que hagan rentable para los bancos comerciales la canalización de recursos a las actividades seleccionadas, no solo contribuye a que el ahorro financiero se destine a los usos socialmente más provechosos, sino que evita los problemas de selección adversa y riesgo moral en las instituciones de crédito privadas, causadas por la inelasticidad de la demanda de crédito para consumo respecto a la tasa de interés.

La regulación de la tasa de depósitos, unida a la canalización selectiva del crédito y a una política activa de redescuento, permite que el sector productivo disponga de recursos financieros estables en términos de volumen y costo [Mántey, 2010: 39].

---

<sup>17</sup> Para su operatividad puede consultarse la normativa. Recuperado de <<https://bit.ly/3BRNF6Y>> (fecha de consulta: 27 de agosto de 2020).

Las medidas de política monetaria no convencional que se enuncian pueden tener un carácter temporal, aunque igual pueden convertirse en permanentes. Sin embargo, es muy importante realizar una reforma fiscal que permita incrementar los ingresos para fortalecer el Estado. Calva, Espíndola y Salazar [2018] proponen una serie de medidas para homologar la aplicación del ISR, con Estados Unidos y Canadá, sus socios comerciales del T-MEC. Entre las medidas que se proponen, se encuentran la introducción de impuestos sobre las rentas estatales, gravar con ISR dividendos y ganancias bursátiles, y sobre herencias y donaciones.

También la reforma tributaria debería considerar:

- Modificar la legislación en materia de impuesto sobre la renta para personas morales, en la que se eliminen los vacíos legales que permiten a las grandes empresas eludir el pago de impuestos por medio de planificación fiscal.
- Evaluar la posibilidad de ampliar el número de rangos de ingresos y tasas de ISR para personas físicas.
- Retomar el pago de tenencia.
- Eliminar la deducibilidad de las colegiaturas.
- Incrementar el pago de predial en las zonas de altos ingresos.

Adicionalmente, se debe revalorar el pago de derechos y concesiones otorgadas por el gobierno debido al uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, ya que podría ser una fuente importante de ingresos. Además, sería primordial evaluar la posibilidad de incrementar los ingresos públicos provenientes de las contribuciones sociales que, como se señaló anteriormente, son una significativa fuente de recursos en otros países. Es decir, se debería atraer al personal ocupado del sector informal, ofreciendo acceso a la seguridad social mediante el pago de contribuciones.

## *VII. Conclusiones*

Es claro que las políticas de austeridad y, en general, las diseñadas para preservar la estabilidad macroeconómica –puestas en práctica a lo largo de cuarenta años– no generaron el crecimiento económico prometido. Actualmente, el Estado mexicano enfrenta el dilema de dar continuidad a dichas políticas, ante una creciente necesidad de gasto y vulnerabilidad en los



ingresos públicos, o aprovechar las condiciones urgentes de reactivación de la economía, agravadas por la pandemia, y cambiar de estrategia.

El desafío es de grandes dimensiones; sin embargo, si el objetivo es lograr un cambio en la siguiente década, es el momento de retomar aquellas políticas de fomento a la inversión, que antaño funcionaron, con la experiencia de lo que no se debe repetir.

## REFERENCIAS

- Calva, J.L., Espíndola, M. & Salazar, C. [2018], “El rezago tributario de México: su posible superación mediante la homologación fiscal con los países del TLCAN”, en Calva, J.L., *Finanzas públicas para el desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM.
- Castañares, G. [31 de agosto 2020], “Piden un Paquete Económico para la recuperación”. *El Financiero*. Recuperado de <<https://bit.ly/3fTRsIK>>.
- Cepal [2018], “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la agenda 2030”, Santiago, Naciones Unidas.
- [2019], “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, Santiago, Naciones Unidas.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) [2018], Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública, Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Recuperado de <<https://bit.ly/3bOQ9s3>>.
- Coneval [2020], La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México. Recuperado de <<https://bit.ly/3EZoeiI>>.
- Esquivel, G. [2020], “Los impactos económicos de la pandemia en México”, julio. Recuperado de <<https://bit.ly/3EULXDO>>.
- IMF [2020], “World Economic Outlook Update, June 2020. A crisis like no other, an uncertain recovery”, June. Retrieved from <<https://bit.ly/3H1SGop>>.
- Ize, A. [2010], “¿Puede la política macroeconómica ayudar a México a crecer?”, en Lustig, N. (coord.), “Crecimiento económico y equidad”, *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México: 80-108.
- Izquierdo, A., Pessino, C. & Vuletin, G. [2018], “Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Krueger, A. [2020], “Financial Repression Revisited”, Project Syndicate, august. Retrieved from <<https://bit.ly/3EP1p4m>>.
- López, T. & Basilio, T. [2013], “Política de deuda pública para la estabilidad financiera en México”, en Mántey, G. & López, T., *La nueva macroeconomía*

*global, distribución del ingreso, empleo y crecimiento*, México, UNAM/FES Acatlán/DGAPA.

Mántey, G. [2010], “Políticas financieras para el desarrollo en México: ¿Qué hemos aprendido de 1958 a 2008?”, en Mántey, G. & Levy, N., *Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México (1958-2008)*, UNAM/Plaza y Valdés, México.

Ortiz, I. & Cummins, M. (2019), *Austerity: The New Normal A Renewed Washington Consensus 2010-24*, Working Paper, october: 1-78.

OXFAM [2020], *Vivir al día: Medidas para combatir la epidemia de la desigualdad en México*. Recuperado de <<https://bit.ly/3054BJQ>>.

Ramírez, M. [6 de abril de 2020], “Alerta sobre infraestructura local”, *El Economista*. Recuperado de <<https://bit.ly/3mCRW9R>>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [2018], *Informes al Congreso de la Unión*. Recuperado de <<https://bit.ly/3EXkjWC>>.

\_\_\_\_\_ [2019], *Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2020*. Recuperado de <<https://bit.ly/3fUOd3Z>>.

\_\_\_\_\_ [2021], *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, “Precriterios 2021”*. Recuperado de <<https://bit.ly/2VPs1kg>>.

Salazar, C. (2020), “Gasto público y crecimiento económico: Controversias teóricas y evidencia para México”, *Economía UNAM*, 17(50): 53-71.

Sunkel, O. [1991], “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”, en *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Unda [2015], “La reforma tributaria de 2013: los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXII(64): 69-99.

## Bases de datos

Banco de México, “Sistema de Información Económica”. Recuperado de <<https://bit.ly/3iDRVR9>>.

\_\_\_\_\_ [2020], *Informe trimestral*. 27 de mayo. Recuperado de <<https://bit.ly/3iDYBi7>>.

- \_\_\_\_\_ [2020b], “Medidas adicionales para promover un comportamiento ordenado de los mercados financieros, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito y proveer liquidez para el sano desarrollo del sistema financiero”, 21 de abril.
- \_\_\_\_\_ [2020c], “Evolución del Financiamiento a las Empresas durante el Trimestre octubre-diciembre de 2019”, 19 de febrero.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [2017], Sistema de Cuentas Nacionales de México. Fuentes y metodologías, año base 2013. Cuentas por Sectores Institucionales. México. Recuperado de <<https://bit.ly/2VQhe9O>>.
- \_\_\_\_\_, “Cuentas por Sectores Institucionales”. Recuperado de <<https://bit.ly/3oc3HDO>>.
- \_\_\_\_\_ [2020], Producto Interno Bruto de México durante el segundo trimestre de 2020, 26 de agosto. Recuperado de <<https://bit.ly/301GoVr>>.
- Petróleos Mexicanos [2020], Estadísticas petroleras, junio. Recuperado de <<https://bit.ly/39HrKUd>>.
- SHCP [2020], Estadísticas oportunas de finanzas públicas. Recuperado de <<https://bit.ly/3woAxVX>>.

## CAPÍTULO 7. SURGIMIENTO Y OCASO DEL CONTROL SELECTIVO DEL CRÉDITO EN MÉXICO: DEL ENFOQUE DESARROLLISTA AL FINANCIERISMO

VIOLETA RODRÍGUEZ DEL VILLAR<sup>1</sup>

Mediante la descripción detallada de la estrategia de canalización selectiva del crédito doméstico, realizada por el Banco de México (Banxico), por medio de la administración del encaje legal, este documento enfatiza la función fundamental que tuvo el enfoque congruente, con el objetivo del crecimiento económico que adoptó la autoridad monetaria, durante el desarrollo estabilizador, para llevar a la producción doméstica a alcanzar el mayor crecimiento que ha tenido en su historia posrevolucionaria. Pone de relieve, también, que más que ser el resultado fortuito de las decisiones individuales, ese desempeño productivo tan favorable, fue la consecuencia del programa económico de largo alcance que definió, dirigió y llevó a cabo el gobierno en esa época.

El primer apartado describe el surgimiento de la estrategia y sus condicionantes; los dos siguientes, sus componentes y efectos, a la luz del desenvolvimiento del crédito doméstico, la captación bancaria y la inversión bruta fija. Las conclusiones se concentran en las causas y proceso para dismantelar el financiamiento proporcionado por la canalización selectiva del crédito.

### *I. El encaje legal*

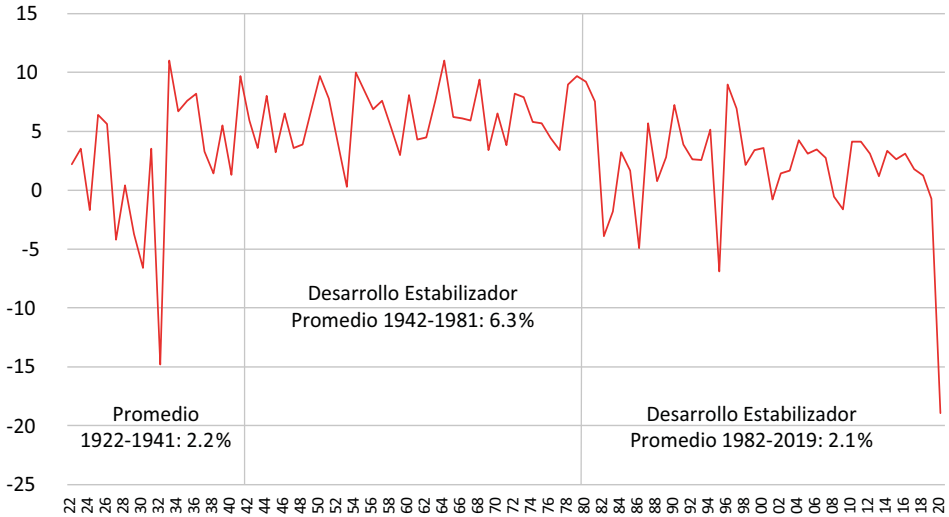
Coincidiendo cronológicamente, y por sus características, con la época de oro estadounidense [Palley, 2009], el desarrollo estabilizador es un periodo del desenvolvimiento económico de México, que se distinguió por el crecimiento económico más grande y de mayor duración que haya tenido el país en su historia moderna (figura 1). Este desempeño estuvo anclado en el enfoque desarrollista que prevaleció en el mundo en esa época, el cual fue implementado en México mediante el programa de industrialización por

---

<sup>1</sup> Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México [violetta@unam.mx].

etapas que planteó, organizó, dirigió y aplicó el gobierno con vistas a lograr la autosuficiencia en la producción, inicialmente de bienes primarios, luego de bienes de consumo duradero y por último de maquinaria y equipo.

**Figura 1** Tasa de crecimiento anual real del PIB, 1922-2020 (%)



**Fuente:** INEGI. Banco de Información Económica, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), consultado en México, agosto de 2020.

Aunque dicho programa fue interrumpido en su segunda etapa, el éxito que lo caracterizó hasta mediados de la década de 1970 tuvo como uno de sus pilares la política monetaria, no solamente porque impulsó el efecto multiplicador de los depósitos bancarios, sino porque sincronizó las cantidades, periodos de pago y costos de los créditos privados no comerciales que fueron financiados con el ahorro en moneda doméstica, con las necesidades de inversión y con los montos y lapsos de recuperación de ganancias del proceso de producción del país [Rodríguez, 2012a], principalmente, por medio de la administración del encaje legal, como se describe a continuación.

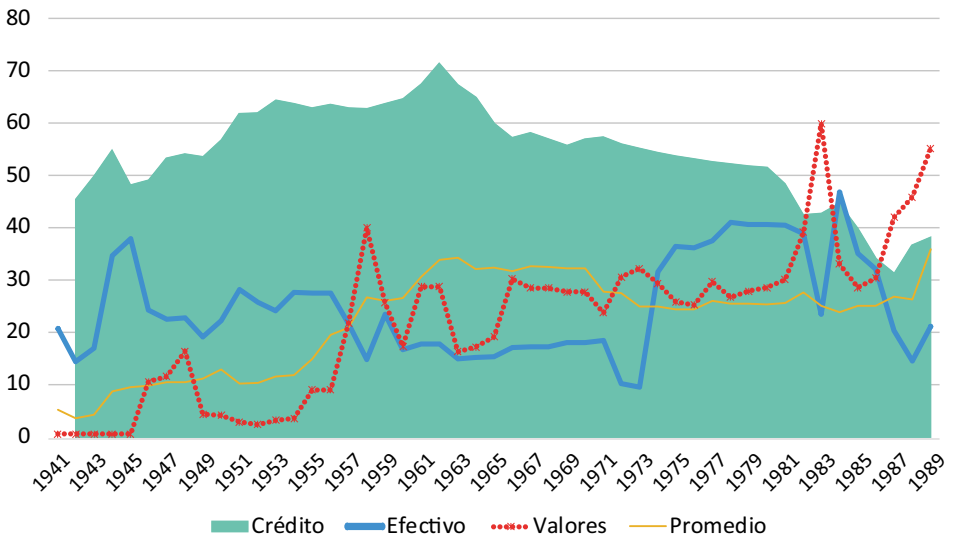
### a) El cajón de efectivo

En 1941, Banxico elevó las tasas de encaje a los límites máximos de 20 y 25% que tenía autorizado aplicar, respectivamente, sobre los depósitos en moneda nacional [Banxico, 1941: 13] y extranjera [Banxico, 1945: 86], reci-

bidos por la banca privada, con el propósito de esterilizar el aumento que tuvo la circulación monetaria ese año, como consecuencia de las compras de divisas que realizó el propio instituto central para evitar la apreciación que podía tener la moneda doméstica por el aumento que registró la entrada de capitales externos, los cuales llegaron al país buscando protección frente a los efectos de la Segunda Guerra Mundial [Banxico, 1941:12].

Como los flujos de entrada de divisas no cesaron y el aumento del encaje desanimó el crédito no comercial otorgado a los particulares (figura 2), en 1942, Banxico volvió a elevar el encaje, en esta ocasión, sin embargo, complementó el incremento con dos medidas que aplicó para influir en el uso del ahorro doméstico, inaugurando, así, la “estrategia de control selectivo o cualitativo de crédito” [Banxico, 2020] que estuvo vigente durante el desarrollo estabilizador.

**Figura 2** Tasas de encaje promedio, en efectivo y en valores y participación del crédito no comercial a los particulares en el crédito total concedido por el sistema bancario, 1941-1989 (%)



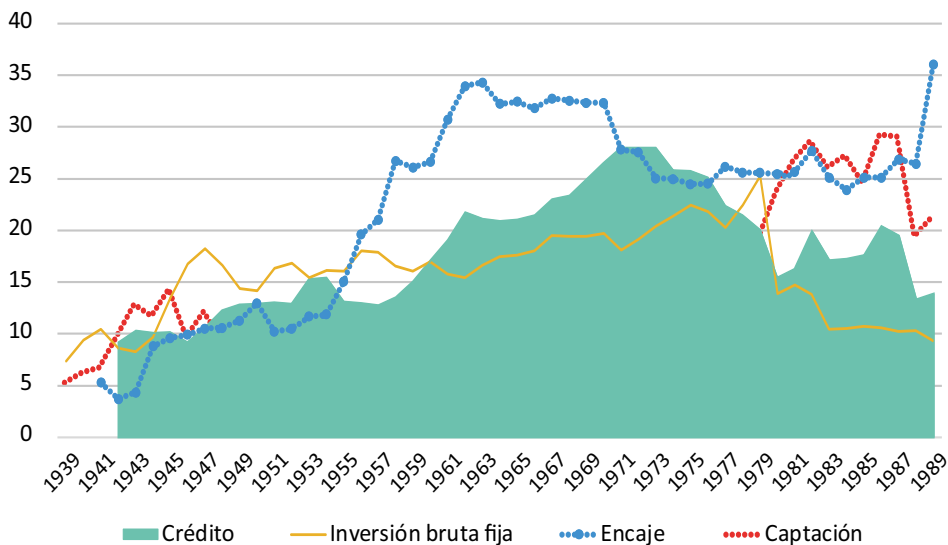
**Fuentes:** elaboración propia con datos de Nafin [1981: 271], INEGI [1995: 400, cuadros 1 al 12].

Una de ellas fue el requisito de constituir la cartera de activos con 60 % de papel de producción y el resto con papel comercial sin exceder, para este último, 10 % de la línea de crédito particular de cada banco que recurriera al redescuento con el instituto central [Banxico, 1942: 20]. La otra fue

la determinación de la tasa única de redescuento de 4.5 %, disminuyendo la que era aplicable al crédito a la producción para homologarla a la del crédito comercial [Banxico, 1942: 21].

En la evaluación oficial, sin embargo, la abundancia de depósitos externos que estaban recibiendo los bancos (figura 3), evitaba que estos recurrieran al redescuento con Banxico [Banxico, 1943: 24], por lo que no caían en la obligación legal de componer su cartera conforme a la disposición de la autoridad monetaria. Para darle a esta última la capacidad de estimular el uso de ese instrumento de la política monetaria, el gobierno aumentó el límite máximo del encaje en moneda doméstica que Banxico tenía permitido aplicar, elevándolo a 50% en 1942 [Banxico, 1942: 23] y a 100% en 1945 [Banxico, 1945: 20]. Este año le fue autorizado, además, penalizar los faltantes al depósito obligatorio [Banxico, 1945: 20].

**Figura 3** Tasa de encaje promedio y proporciones del PIB del crédito no comercial concedido a los particulares por el sistema bancario, la inversión bruta fija y la captación bancaria, 1939-1989 (%)



Fuentes: elaboración propia con datos de Nafin [1981: 237-244]; INEGI [1995: 400, cuadros 1 a 12].

Para administrar sus nuevas facultades, en 1942, Banxico decretó tasas de encaje diferenciadas por zona geográfica, otorgando trato preferencial a las sucursales del interior, debido a que eran las que más créditos proporcionaban a la producción primaria [Banxico, 1945: 22]. Dividió en dos regí-



menes el encaje aplicable a los depósitos en moneda nacional, al definir una tasa para las sucursales bancarias del Distrito Federal y otra para las sucursales del resto de entidades federativas [Banxico, 1942: 21].

**Tabla 1** *Tasas de encaje en efectivo aplicables a bancos o departamentos de depósito, vigentes desde su emisión y hasta su sustitución o hasta antes del 18 de enero de 1946*

Fecha	Interior		DF
	Sin sucursales	Con sucursales	
<b>Moneda nacional</b>			
31-may-41	15	15	20
01-ene-42	15	15	20
28-feb-42	15	15	21
15-mar-42	15	15	23
31-mar-42	15	15	25
30-abr-42	15	15	30
30-sep-42	15	15	31
20-oct-42	15	15	33
02-ene-43	17	17	33
01-feb-43	20	20	33
01-mar-43*	0	0	100
15-ago-43	25	25	33
15-sep-43	30	30	45
31-dic-43*	0	0	0
01-ene-44	30	30	50
01-feb-44	33	35	50
17-may-44**	0	0	100
01-jun-44	34	37	50
01-jul-44	35	40	50
01-may-45	38	42	50
01-jun-45	45	45	50
01-jul-45	45	46	50
01-ago-45	45	48	50
01-sep-45	45	50	50
01-sep-46	50	50	50

Fecha	Interior		DF
	Sin sucursales	Con sucursales	
<b>Moneda extranjera</b>			
31-may-41	20	20	20
01-jul-41	25	25	25
01-jun-44	34	37	25
01-jul-44	35	40	25
01-may-45	38	42	25
01-jun-45	45	45	25
01-jul-45	45	46	25
01-ago-45	45	48	25
01-sep-45	45	50	25
01-ene-46	45	50	25
01-sep-46	50	50	50
01-ene-47	40	45	50
01-mar-49	25	25	25

\* Aplicable al excedente del pasivo respecto a la cartera de créditos vigente al 31-oct-42.

\*\* Aplicable al excedente del pasivo respecto a la cartera de créditos vigente al 17-may-44, permitiéndose la alternativa de invertirlo en oro amonedado, en tejos de oro, en documentos de crédito provenientes de operaciones agrícolas endosados por el Banco de México, en bonos del gobierno y en dólares en el extranjero.

**Fuentes:** Banxico [1941: 13]; Banxico [1942: 21]; Banxico [1943: 22-23]; Banxico [1944: 23]; Banxico [1945: 86]; Banxico [1946: 116] y Banxico [1947: 125]; Banxico [1948: 130] y Banxico [1949: 106].

En 1944, dividió también en dos el régimen de los bancos ubicados fuera de la capital del país, al decretar una tasa para las plazas sin sucursales y otra tasa para las plazas con sucursales de Banxico [Banxico, 1944: 23]. A esa reconfiguración, se sumó el aumento gradual de las tasas del encaje en efectivo que los bancos de depósito estaban obligados a constituir en el instituto central (tabla 1), extendiendo la estrategia a los bancos de ahorro a partir de 1944 (tabla 2).

**Tabla 2** Tasas de encaje en efectivo aplicables a bancos o departamentos de ahorro, vigentes desde su emisión y hasta su sustitución o hasta antes del 31 de agosto de 1955

Fecha	Interior		DF
	Sin sucursales	Con sucursales	
<b>Moneda nacional</b>			
31-may-41	20	20	20
01-jul-41	20	20	25
09-abr-42	10	10	10
<b>Moneda extranjera</b>			
31-may-41	20	20	20
01-jul-41	20	20	25
01-jun-44	34	37	25
01-jul-44	35	40	25
01-may-45	38	42	25
01-jun-45	45	45	25
01-jul-45	45	46	25
01-ago-45	45	48	25
01-sep-45	10	10	25
01-ene-47	10	10	10

**Fuentes:** Banxico [1942: 21]; Banxico [1945: 86]; Banxico [1946: 116]; y Banxico [1947: 125]; Banxico [1948: 130] y Banxico [1949: 106]; Banxico [1950: 105]; Banxico [1951: 102]; Banxico [1952: 118]; Banxico [1953: 82] y Banxico [1954: 82].

Aunque lo anterior constituyó el antecedente que convirtió al sistema de encaje legal en la principal fuente de financiamiento de la expansión y ocupación de la capacidad instalada, la administración selectiva del crédito no fue exitosa sino hasta que México tuvo acceso a los créditos para la promoción del desarrollo que otorgó el Banco Mundial (BM).

## b) El crédito externo

El acuerdo de creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) comprometió a los países que lo firmaron a realizar contribuciones en oro, dólares y en sus propias monedas al BM y su grupo de bancos para que estos pudieran

otorgar préstamos a los mismos países, destinados a financiar la expansión de su infraestructura productiva y sostener su estabilidad cambiaria [FMI, 1944: 1-2].

El grupo de bancos del BM que participó en la administración de tales préstamos incluyó al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), surgido al mismo tiempo que el FMI [BM, 2013: 1], a la Corporación Financiera Internacional (CFI), creada en 1956 [BM, 2013: 71]; a la Asociación Internacional de Fomento (AIF), surgida en 1960 [BM, 2013: 95], y al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), inaugurado en 1966 [BM, 2013: 144]. A tales bancos se sumó, en 1988, la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones [BM, 2013: 242].

Además de recibir los créditos de esas instituciones financieras, los países de menor aportación al FMI fueron financiados también con los préstamos otorgados por los bancos regionales que adoptaron el modelo del BM [Vivares, 2013: 3-4]. Tal como este último, los bancos regionales utilizaron las aportaciones a su capital realizadas por los países que se asociaron para financiar préstamos al fomento económico. En el caso de América Latina, el banco regional más grande es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creado en 1959 [Wood, 1986: 73]. Finalmente, al surgir el FMI, aumentaron también los préstamos del Banco de Exportaciones-Importaciones (Eximbank) y otros bancos estadounidenses [Vargas, 2015: 421].

México recibió créditos de todas esas instituciones durante el desarrollo estabilizador; específicamente, desde 1944 y hasta la década de 1970, obtuvo recursos del Eximbank [Green, 1977: 130-131] y, en 1949, se convirtió en el segundo país en ser acreditado por el BIRF [BM, 2013: 26]. Fue, sin embargo, a partir de 1950, que las fuentes de créditos externos de México se diversificaron, pues comenzó a recibir préstamos también del First National Bank of Chicago, del Bank of America, del Chase National Bank, del Republic National Bank, del Mercantile Commerce Bank e, inclusive, del International General Electric, todos ellos estadounidenses [Banxico, 1950: 128].

Mediante los créditos proporcionados por el FMI, su grupo de bancos, los bancos regionales y los bancos privados, las naciones de mayor participación en el FMI lograron una holgada capacidad para influir en el tamaño, orientación y situación contable del proceso productivo de los países acreditados.<sup>2</sup> Esa influencia tiene dos causas. Una de ellas es que la cantidad

---

<sup>2</sup> Con todo y que las aportaciones iniciales de México al FMI, de 90 millones de dólares [FMI, 1944], y al BIRF de 65 millones de dólares [BIRF, 1944], ocuparon el segundo

de votos que le era –y es– asignada a cada país en las decisiones del FMI, de su grupo de bancos y de los bancos regionales, estaba indexada a la aportación de los propios países,<sup>3</sup> siendo, por lo tanto, los de mayor aportación los que tenían mayor influencia en esas decisiones, liderando, así, los organismos. Los países de mayor aportación utilizaron su influencia en la determinación de las condiciones de pago de los créditos para obtener ventajas en la competencia internacional, reafirmando, de este modo, su hegemonía [Vivares, 2013: 4]. La otra causa es que el monto de los créditos estaba –y está– también indexado a las cuotas de los miembros,<sup>4</sup> por lo que eran

---

lugar de América Latina, apenas superadas por las de Brasil (150 millones de dólares para el FMI y 105 millones de dólares para el BIRF), representaron solamente 1.0 y 0.1 % frente a los 8 809 millones de dólares y 9 100 millones de dólares que, respectivamente, alcanzó el capital de tales instituciones. En contraposición, los países con mayor aportación fueron Estados Unidos (2 750 millones de dólares para el FMI y 3 175 millones de dólares para el BIRF–, el Reino Unido (1 300 millones de dólares para ambos), la URSS (1 200 millones de dólares para ambos) y China (550 millones de dólares para el FMI y 600 millones de dólares para el BIRF), según quedó establecido en sus acuerdos de creación. A la AIF [1960] y a la CFI [1955], México aportó 8.74 millones de dólares y 720 mil dólares, apenas 0.874 y 0.72 % de los 1 000 millones de dólares y 100 millones de dólares que integraron su capital, frente a los 320.29 millones de dólares y 35.2 millones de dólares de Estados Unidos y 131.29 mdd y 14.4 mdd del Reino Unido, que fueron los países con mayor contribución. México se asoció al BID con una suscripción de 66.3 millones de dólares y Estados Unidos con una de 350 millones de dólares, del capital de 850 millones de dólares pactados al conformarse el Banco [BID, 1959].

<sup>3</sup> Según sus acuerdos de creación, en el caso del FMI –inciso a) de la sección 5 del artículo XII–, cada miembro tendría 2 050 votos iniciales, más uno adicional por cada un mil millones de dólares de su cuota [FMI, 1944]; de manera semejante, en el caso del BIRF [1944] y de la CFI [1955], cada país miembro tendría 2 050 votos más uno adicional por cada acción del capital en su poder –inciso a) de la sección 3, del artículo 3 para el BIRF y del artículo 4 para la CFI–. Para la AIF –inciso a) de la sección 3 del artículo V–, por su suscripción inicial, cada miembro tendría 500 votos más un voto adicional por cada 5 mil dólares de la misma [AIF, 1960] y, finalmente, para el BID –inciso a) de la sección IV del artículo VIII–, cada país miembro tendría 135 votos más un voto adicional por cada acción de capital en su poder [BID, 1959]. Por consiguiente, “las cuotas determinan la distribución del poder de voto... [por lo que determinan también] el papel de los miembros en la realización de decisiones...” [FMI, 2001: 55].

<sup>4</sup> Aunque no existía, ni existe, un vínculo formal entre las cuotas y los préstamos otorgados por los organismos multilaterales, las “cuotas sirven como la base para acceder a tales recursos [del FMI] en la gran mayoría de los programas [de ese organismo]... [Además] las cuotas también determinan la participación del miembro en la distribución de los DEG” [FMI, 2001: 55], que forman parte de los activos de reserva que los países usan para estabilizar sus tipos de cambio.

menores para los países de más baja aportación, condicionándoles el grado y orientación que podía tener la expansión de su infraestructura productiva.

A pesar de que lo anterior influyó en la caída del modelo desarrollista, al ser una de las causas que lo condujo a la crisis de la deuda de la década de 1980 [Vivares, 2013: 4], la vocación de las instituciones que otorgaron los créditos estaba basada en la promoción de la expansión productiva<sup>5</sup> que caracterizó a la época de oro estadounidense [Palley, 2009].

Esta vocación era compatible con la propia expansión productiva de los países que lideraban a los organismos financieros internacionales. En los hechos, el propósito industrializador que adoptaron los países de menor aportación resolvió el problema de realización del valor que, para entonces, padecía el proceso productivo de los países de mayor aportación, al generarles, a estos últimos, la demanda complementaria de bienes manufacturados y de capital que requerían para evitar la acumulación indeseada de inventarios. Los créditos otorgados por el FMI y su grupo de bancos, por los regionales y los estadounidenses, proporcionaron los recursos para cristalizar dicha demanda complementaria.

El caso de México no fue la excepción. Utilizó los créditos que recibió de esas instituciones para financiar la compra –principalmente a Estados Unidos– de los bienes que requirió la expansión y ocupación de su capacidad instalada, en actividades económicas como la eléctrica, ferroviaria, siderúrgica, azucarera, agrícola, agroindustrial, carretera y automotriz, las cuales fueron oficialmente clasificadas, mediante decretos del gobierno, como estra-

---

<sup>5</sup> Su vocación está plasmada en los objetivos de su creación –para el BIRF, artículo III, secciones 1, 4 y 5; para el BID, artículo I, artículo III, sección 1 y artículo IV, sección 1; para la AIF, artículo I y artículo V, sección 1, y para la CFI, artículo 1, y, para el Exim-Bank–. De acuerdo con esa directriz, además de asistir en la reconstrucción de las economías destruidas por la Segunda Guerra Mundial, el BIRF tenía el mandato de promover la inversión privada externa y el crecimiento equilibrado a largo plazo del comercio internacional, proveyendo garantías y préstamos para el desarrollo de los recursos productivos de sus miembros; por otro lado, tanto la CFI como la AIF tenían el propósito de suplementar las actividades del BIRF, otorgando financiamiento a las más altas prioridades para el desarrollo de los países acreditados, con la diferencia de que la primera se especializaba en empresas privadas y la segunda, no. El BID, por su parte, surgió, para otorgar préstamos y garantías a proyectos públicos y privados, que contribuyeran más efectivamente al crecimiento económico del país acreditado, siempre que no contaran con otras fuentes de financiamiento. Finalmente, el Exim Bank comenzó a otorgar financiamientos, en la década 1950, a quienes adquirieran materias primas y equipo producido o manufacturado por firmas e individuos de Estados Unidos [Weiner, 1952].

tégicas para la industrialización del país [Banxico, 1944: 14], siguiendo las recomendaciones de la Comisión México-Norteamericana de Cooperación Económica [Banxico, 1943: 11] que, junto con Banxico, realizó los análisis que desembocaron en el programa de industrialización por etapas, realizado en México durante el desarrollo estabilizador.

A pesar de que en el pasado Banxico se había opuesto a que el gobierno emprendiera actividades económicas, en 1945, validó: “los propósitos gubernamentales en el sentido de que el Estado asuma la iniciativa en el desarrollo de industrias de importancia general en que el sector privado se muestra incapaz, bien porque los estudios iniciales resulten muy costosos o porque la rentabilidad del capital por invertir parezca poco atractiva a los empresarios” [Banxico, 1945: 15], definiendo las industrias factibles de iniciar en México [Banxico, 1944: 14]. Además de financiar la expansión de la infraestructura productiva, los préstamos del BM, de los bancos regionales e, inclusive, de los bancos privados estadounidenses tuvieron condiciones de cobro sincronizadas con los montos y periodos de recuperación de ganancias del proceso productivo de los países acreditados [Rodríguez, 2012a], pues, aun, a pesar de que los intereses, amortizaciones y plazos de pago eran determinados caso por caso, estaban limitados, legalmente o por norma, y contenían, en su gran mayoría, previsiones para aliviar la astringencia cambiaria que caracterizaba a dichos países.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Según los acuerdos de creación –para el BIRF, artículo IV, secciones 4 a 8; para la CFI, artículos 1 y 3, sección 3; para la AIF, artículo V, secciones 1 y 2; para el BID, artículo I, sección 2; así como, artículos III y IV–, los préstamos del BIRF debían tener plazo de pago mayor a diez años, mientras que sus comisiones y garantías no podían salir de un rango de entre 1.0 y 1.5 % anual durante la primera década, disminuyendo después de ese lapso si el país que recibía el préstamo aumentaba sus reservas en el BIRF. Además, el acuerdo de creación del BIRF contemplaba la posibilidad de relajar las condiciones de pago a los países que enfrentaran problemas cambiarios. Tanto la CFI como la AIF, por su parte, tenían el mandato de no otorgar préstamos a objetos que tuvieran acceso a cualquier otro tipo de financiamiento, debiendo darlos bajo condiciones consideradas como apropiadas, en relación con los requerimientos y los riesgos del acreditado y con base en los términos normalmente obtenidos en financiamientos similares, lo que remitía a las políticas crediticias del BIRF; sin embargo, en cualquier caso, la tasa de interés, cargos y condiciones de pago de sus créditos debían ser apropiados para el proyecto en cuestión, pudiendo determinarse garantías especiales sobre tales pagos. Por último, en lo que se refiere al Eximbank, el plazo de la mayoría de sus préstamos fue de entre 5 y 15 años, mientras que su tasa básica, que era la cobrada a los gobiernos, fue de 3.5%, elevándose hasta 4% para los proyectos privados no elegibles para financiamientos comerciales y hasta 5% para los proyectos rentables de gobiernos o individuos

Además de incrementar directamente los depósitos bancarios en moneda extranjera, los préstamos externos que recibió México financiaron proyectos productivos públicos y privados [Vargas, 2015: 427-445] que expandieron el empleo, la masa salarial y las ganancias domésticas, incentivando también, por consiguiente, el ahorro privado. A través de la administración selectiva del crédito, Banxico impulsó el efecto multiplicador de tales recursos, al dirigirlos al financiamiento de la instalación de la infraestructura productiva necesaria para encadenar todas las etapas de producción de una amplia variedad de bienes primarios y de bienes manufacturados de consumo.

### c) El control de la inflación

Además de verse facilitada por los préstamos externos, la política monetaria concentrada en la promoción del crecimiento económico pudo realizarse porque, desde 1943, el Banxico dejó de ser responsable de coordinar la política antiinflacionaria al haber sido sustituido, en esa función, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) mediante decreto presidencial [Banxico, 1943: 20]. Aunque este último indicaba que esa medida perdería vigencia al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el arreglo y las prácticas institucionales implicados perduraron hasta que finalizó el desarrollo estabilizador.

Es así como, a pesar de que en ese periodo el discurso oficial no dejó de asociar el desenvolvimiento de los precios a los excesos de demanda y circulante, estos fueron considerados fuentes inflacionarias no estructurales; por ello, aun cuando Banxico restringió el circulante, principalmente cuando requirió esterilizar el efecto monetario de sus compras de divisas –hasta mediados de la década de 1970–, invariablemente complementó la restricción monetaria con medidas de canalización del crédito bancario hacia el financiamiento de la expansión de la infraestructura productiva.

Lo anterior se debe a que, en ese entonces, las restricciones de oferta y el aumento de los costos de producción fueron oficialmente considerados como fuentes inflacionarias de naturaleza estructural y más importantes que los excesos de circulante o de demanda; de esta manera, la estrategia de comercio exterior fue la que la SHCP utilizó para coordinar el resto de las medidas antiinflacionarias.

---

[Weiner, 1952].



Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, México pudo abandonar la política de excepción que había mantenido desde el inicio del conflicto bélico en materia de aranceles [Banxico, 1947: 12-13] y permisos para exportación e importación [Banxico, 1945: 42], utilizándolos, a partir de entonces, para impulsar la competitividad de la producción doméstica en el mercado interno, frente a los bienes importados [Banxico, 1947: 13], convirtiéndose, así, en el motor del crecimiento por sustitución de importaciones que caracterizó al desarrollo estabilizador. Por su capacidad para zanjar las restricciones de oferta, los aranceles y los permisos de importación y exportación fueron administrados también con fines antiinflacionarios.

Al evaluarse que el sistema arancelario, basado en cuotas específicas para la importación, había implicado la pérdida de competitividad en el mercado interno para los bienes domésticos [Banxico, 1946: 11 y 13], además de provocar el acaparamiento [Banxico, 1946: 21] y la reducción de la participación de los impuestos al comercio exterior en los ingresos públicos [Banxico, 1946: 24 y 74]; en 1947, México adoptó el sistema arancelario mixto, combinando las cuotas específicas con aranceles *ad valorem* para las importaciones [Banxico, 1947: 11] y para las exportaciones [Banxico, 1949: 29].

La SHCP redujo los aranceles de los artículos importados que tenían mayor impacto inflacionario [Banxico, 1947: 18]; al mismo tiempo, aumentó los aranceles de los artículos con producción doméstica en expansión [Banxico, 1949: 29] y de bienes de lujo [Banxico, 1951: 27], prohibiendo, por decreto, las ventas al exterior de aquellos que fueron considerados como bienes esenciales para el consumo nacional, además de disminuir los impuestos para las importaciones de los bienes indispensables para la industrialización del país [Banxico, 1949: 29].

Las ventajas para la producción creadas con la administración de los aranceles [Banxico, 1947: 23-24], la devaluación y la prohibición de importaciones y exportaciones de bienes específicos [Banxico, 1948: 23], el control directo de los salarios [Banxico, 1943: 19-20] y los precios de los artículos esenciales para el costo vida [Banxico, 1947: 23-24], como las rentas a la vivienda [Banxico, 1943: 19-20], el transporte y diversos bienes agrícolas [Banxico, 1948: 23-24], el subsidio para la producción de artículos necesarios para la alimentación [Banxico, 1951: 34], junto con el fomento a la producción agrícola [Banxico, 1941: 13] e industrial [Banxico, 1950: 25] y los subsidios directos e indirectos para la producción e importación de bienes agrícolas y de alimentos, así como la venta de los últimos a precios inferiores a los de mercado por parte del gobierno [Banxico, 1951: 34], destacaron como

medidas antiinflacionarias llevadas a cabo durante el desarrollo estabilizador, sin la intervención de Banxico.

En resumen, la inflación no era considerada un problema independiente al de la producción. Por la naturaleza estructural de la inflación de costos, era claro para el gobierno que esta no podía ser controlada con modificaciones en la demanda o en la cantidad de circulante, lo que convirtió al programa de industrialización por sustitución de importaciones completo, en una estrategia de crecimiento económico que al mismo tiempo fue implementado como el componente de la estrategia antiinflacionaria utilizado para controlar la inflación de costos, al que se supeditó el control del circulante.

## *II. Los cajones de inversión*

Liberado de la responsabilidad de coordinar la estrategia antiinflacionaria, Banxico adoptó de lleno el impulso del crecimiento como su actividad principal; sin embargo, no logró cumplir su objetivo de elevar a 60 % la participación de los créditos no comerciales en el financiamiento total otorgado por la banca (figura 2), sino hasta que reconfiguró el sistema de encaje legal para otorgarles trato preferencial a los bancos que destinaron sus depósitos al financiamiento de las actividades estratégicas.

Fue en 1942 cuando Banxico comenzó a reestructurar el encaje al comprometer, mediante convenio formal, a los bancos del Distrito Federal a no incrementar su cartera de créditos y depositar en el propio instituto central el ahorro adicional que recibieran, sin afectar el encaje que les era aplicable [Banxico, 1942: 21]. Debido a que en 1943 les permitió mantener en su propia caja el excedente y a que este no les era remunerado, los bancos lo transfirieron a sus sucursales del interior del país [Banxico, 1943: 22-23], buscando liberar una parte del mismo, como resultado de la menor tasa de encaje que era vigente para dichas sucursales (tabla 1). Esta respuesta de los bancos motivó la disolución del convenio y el aumento del encaje aplicable a los bancos del interior [Banxico, 1943: 23]. Para atemperar el costo del aumento a los bancos, Banxico les permitió otorgar préstamos de habilitación o avío y refaccionarios con cargo a sus reservas [Banxico, 1943: 24-25].

Como los depósitos bancarios siguieron aumentando (figura 3), en 1944, Banxico volvió a comprometer a los bancos del Distrito Federal a limitar su cartera de créditos al monto alcanzado al momento del convenio y a invertir el excedente en dólares, en oro amonedado y en tejos de oro, pero también en documentos de crédito agrícola y en bonos del gobierno para

hacerles rentable el encaje con la remuneración producida por dichos activos [Banxico, 1944: 22-23].

La rápida caída de los depósitos extranjeros ocurrida al término de la Segunda Guerra Mundial (figura 3), sin embargo, llevó a Banxico a disminuir el límite que le había impuesto a la cartera de créditos bancarios los dos años precedentes [Banxico, 1945: 23] y a derogarlo en 1946 [Banxico, 1946: 28-29]. Aprovechó la reducción para generalizar el trato preferencial al depósito obligatorio de los bancos que utilizaron sus recursos para financiar las actividades productivas definidas por el gobierno. En específico, permitió aumentar 10 % la cartera de créditos a los bancos que colocaron los recursos liberados en valores privados y 10 % de su depósito obligatorio en valores gubernamentales [Banxico, 1945: 23], porcentaje que aumentó a 15 % en 1946 [Banxico, 1946: 28], sumando otro 5 % para los bancos de la capital en 1947 [Banxico, 1947: 30].

Este último año (1947), Banxico condonó los intereses penales sobre los faltantes de hasta 25 % del encaje legal a los bancos de depósito que utilizaron los recursos para otorgar créditos a la industria y a la agricultura [Banxico, 1947: 30], volviendo obligatorio el cajón de inversiones del encaje legal para todos los bancos del país al año siguiente.

**Tabla 3 Tasas de encaje aplicables a bancos y departamentos de depósito, 1946-1956**

Vigencia*		Base	Efe	Cred	Val	Inv. libres	Requisitos
Desde	Hasta						
<b>Moneda nacional</b>							
18-ene-46	31-dic-46	Pasivo de bancos del D.F.	40	0	10	0	Solo valores públicos
18-ene-46	01-sep-46	Excedentes de cartera al 17-may-44 de bancos del D.F.	0	10	10	0	Solo valores privados. Derogado el 01-sep-46
Pasivo							
01-ene-47	12-oct-48	Sin sucursales	25	0	15	0	Solo valores públicos
		Con sucursales	30	0	15	0	
		Distrito Federal	35	0	15	0	
01-feb-47	30-jun-57	Bancos de Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas y Veracruz	30	10	0	0	Créditos a la ganadería por encima de los saldos de 1946
01-mar-47	30-jun-57	Bancos de N.L., Durango, Zacatecas y México	15	25	0	0	Préstamos en exceso a los concedidos el año anterior y a través de uniones de crédito
01-mar-47	30-jun-57	Bancos de zonas agrícolas	15	25	0	0	Solo valores públicos
01-jul-47	12-oct-48	Distrito Federal	30	0	20	0	5% en valores públicos y 5% en bonos generales
		Sin sucursales	20	10	10	0	

30-sep-49	11-ene-50	Con sucursales	20	10	15	0	7% en valores públicos y 8% en bonos generales
		Distrito Federal	30	0	20	0	8.75% en valores públicos, 10% en bonos generales y 1.25% en valores privados de renta fija
		Excedentes al 30-sep-49	100	0	0	0	Ninguno
30-sep-49	11-ene-50	Excedentes al 30-sep-49 (Alternativa a encaje de 100 %)	30	70	0	0	Solo créditos nuevos de habilitación o avío de 1 a 2 años, o refaccionarios de hasta 5 años y valores con plazo de 2 años o más
		Pasivo bancos con menos de 60% de créditos a la producción					Hasta lograr 60 % de créditos a la producción, incluyendo 20 % del pasivo para nuevos créditos e inversiones. Los créditos a empresas de actividades señaladas por el gobierno y los valores de plazo de 2 años o más
		Sin sucursales	15	15	10	0	
		Con sucursales	20	15	10	0	
06-oct-49	Al cumplir el criterio	Distrito Federal	25	15	10	0	

Vigencia*		Base	Efe	Cred	Val	Inv. libres	Requisitos
Desde	Hasta						
<b>Moneda nacional</b>							
02-may-50		Incrementos de depósitos de bancos con 20 % de créditos a mediano plazo	30	20	20	30	Solo créditos de mediano y largo plazos a las actividades productivas
01-ene-51		Pasivo bancos de la Comarca Lagunera y Matamoros	0	0	0	0	Nuevos créditos para la producción de algodón
12-ene-51		Excedentes al 12-ene-51 de bancos con pasivo mayor a 10 veces capital+reservas	100	0	0	0	Para los que no cumplan el criterio, aplicable cuando lo cumplan
10-may-51	30-jun-57	Depósitos al 10-may-51	50	0	0	0	
		Excedentes al 10-may-51 de depósitos					
10-may-51		Sin sucursales y Distrito Federal	100	0	0	0	Ninguno
		Con sucursales	50	0	0	0	
15-jun-51		Excedentes al 15-jun-51 de bancos con pasivo mayor a 10 veces capital + reservas	100	0	0	0	Para los que no cumplan el criterio, aplicable cuando lo cumplan
		Pasivo					
01-dic-52	30-ene-53	Sin sucursal	20	20	0	0	Ninguno
		Con sucursal	20	45	0	0	
		Distrito Federal	30	20	0	0	

01-feb-53	30-jun-57	Sin sucursal	20	40	0	0	Sustituir valores públicos con créditos para producción de maíz, frijol y trigo, cartera con 70 % de créditos a la producción
		Con sucursal	20	45	0	0	
09-ene-55	30-jun-57	Distrito Federal	30	20	20	30	10 % valores públicos, 10 % bonos financieros. Posible incluir cartera general de producción, cartera con 70 % de créditos a la producción
		Excedentes al 09-ene-55, o bien:	100	0	0	100	Ninguno
		Interior	20	35	30	15	Alternativa al 100 % en efectivo
		Distrito Federal	30	45	10	15	
<b>Moneda extranjera</b>							
01-ene-50	31-dic-59	Pasivo	20	0	5	0	Solo bonos BIRF
14-abr-54	n.e.	Excedentes de divisas, oro y plata respecto a pasivo al 14-abr-54	100	0	0	0	Ninguno
09-ene-55	31-dic-65	Excedentes del pasivo al 08-ene-55	25	0	75	0	Solo bonos BIRF

\* Fechas aproximadas con base en lo reportado por Banxico en sus Informes Anuales.

**Fuentes:** Banxico [1946: 27, 28 y 116]; Banxico [1947: 30 y 125]; Banxico [1948: 32 y 130]; Banxico [1949: 20 y 106]; Banxico [1950: 21 y 105]; Banxico [1951: 21-23 y 102]; Banxico [1952: 118]; Banxico [1953: 14 y 82]; Banxico [1954: 27 y 82]; Banxico [1955: 27 y 120].

En las reglas de encaje legal que emitió en 1948, Banxico señaló porcentajes obligatorios para la participación de los créditos refaccionarios y de habilitación o avío en la cartera de créditos de todos los bancos de depósito [Banxico, 1948: 32], detallando las características que debían tener tales préstamos (tabla 3), destacando, en particular, tener tasa de interés anual fija [Banxico, 1948: 32]. Hizo extensivo el cajón de inversiones a los bancos de ahorro y de capitalización (tabla 4), solicitándoles créditos de largo plazo y valores públicos [Banxico, 1948: 29].

**Tabla 4** *Tasas de encaje en moneda nacional y extranjera, aplicables bancos o departamentos de ahorro, vigentes desde su fecha de emisión hasta su sustitución o hasta antes del 21 de agosto de 1972*

Vigencia		Base	Efe	Cred	Val	Inv. libre
Desde	Hasta					
1955	1959	Pasivo al 31-ago-55	10	0		0
1956		Excedentes del pasivo al 31-ago-55				
		Bancos con menos de 20% de inversión	10	90		0
		Bancos con 20% o más de inversión	10	25		65
1960	1965	Pasivo al 31-ago-55	10	0		90
1963		Excedentes del pasivo al 01-jun-63	5	70		25
		Incrementos del pasivo de bancos con 30% de inversión	5	50		45
1966	1971	Pasivo al 31-ago-55	10	0	0	90
		Excedentes del pasivo al 31-ago-55				
		General	10	15	75	0



Vigencia		Base	Efe	Cred	Val	Inv. libre
Desde	Hasta					
		Bancos con 20% o mas de inversión	10	5	20	65
		Excedentes del pasivo al 01-jun-63	5	55	15	25
		Incrementos del pasivo de bancos con 30% de inversión	5	35	15	45

**Fuentes:** Banxico [1955: 120]; Banxico [1956: 115]; Banxico [1957: 124]; Banxico [1958: 127]; Banxico [1959: 102]; Banxico [1960: 90]; Banxico [1961: 87]; Banxico [1962: 80]; Banxico [1963: 85]; Banxico [1964: 86]; Banxico [1965: 94]; Banxico [1966: 87]; Banxico [1967: 69]; Banxico [1968: 71]; Banxico [1969: 90]; Banxico [1970: 92] y Banxico [1971: 98].

Con lo anterior, por consiguiente, el encaje de los bancos de depósito quedó constituido por cuatro cajones para cada región geográfica: uno para los depósitos en efectivo en Banxico; otro para los créditos a la producción con las características específicas definidas por la autoridad monetaria; uno más para las inversiones en valores, y otro para inversiones libres que, sin embargo, debían proporcionar financiamiento a las actividades productivas (tabla 3).

A los cajones obligatorios de encaje, el instituto central añadió la solicitud a los bancos de depósito de constituir en Banxico depósitos en efectivo, los cuales llegaron a ser de hasta 100 % de los aumentos del pasivo bancario (tabla 3), pero complementó tales solicitudes con medidas que otorgaron trato de excepción a la totalidad o a algún porcentaje del depósito extraordinario que los bancos destinaran al financiamiento de la expansión de la capacidad instalada (tabla 3).

Frente a la alternativa de no recibir remuneración por el encaje en efectivo, los bancos se acogieron al trato de excepción, elevando, así, a más de 60 % la participación de los créditos no comerciales en el saldo del financiamiento total desde 1951 (figura 2) y a más de 70 % una década después (figura 2), conforme al nuevo estándar que les exigió Banxico a los bancos de depósito desde 1950 (tabla 3).

La creciente aportación que había venido proporcionando el mercado de valores a la inversión bruta fija, desde 1945, llevó al gobierno a extender el encaje a las instituciones financieras no bancarias con modificaciones que volvieron creciente la tasa de encaje promedio a partir de entonces (figura 3).

Específicamente, Banxico hizo extensiva la organización del encaje, que incluyó los cajones de efectivo, créditos, valores e inversiones libres, a los bancos y departamentos de ahorro a partir de 1955 (tabla 4), a las sociedades financieras desde 1958 (tabla 5) y a los bancos hipotecarios de 1963 en adelante (tabla 6).

**Tabla 5** Tasas de encaje aplicables a sociedades financieras, 1958-1971

Vigencia		Base	Efectivo	Créditos y depósitos o solo créditos	Depósitos	Inv. libres
Desde	Hasta					
<b>Moneda nacional</b>						
1958		Pasivo	20	0	0	0
		Pasivo (Alternativa al encaje en efectivo)	1	19	0	80
1960	1965	1. Pasivo al 04-may-60, aumentado en 8%	1	99	0	0
		2. Excedentes respecto a 1*	1	99	0	0
		3. Aumentos que excedan a 2	100	0	0	0
1961	1962	Cuentas similares a las de los bancos de depósito	15	60	0	25
	1963	Depósitos a plazo	15	85	0	0
1963	1965	Excedentes de los depósitos al 01-jun-63	10	90	0	0

Vigencia		Base	Efectivo	Créditos y depósitos o solo créditos	Depósitos	Inv. libres
Desde	Hasta					
<b>Moneda nacional</b>						
1966	1971	Pasivo al 04-may-60	1		19	80
		Depósitos a plazo	10	65	25	
		Pasivo al 04-may-60, ocurrido entre esta fecha y el 31-may-66**	1	80	19	0
		Circular 1553	10	40	50	0
		Excedentes del pasivo al 30-oct-66 de pagarés***	1	0	99	0
		Excedentes Certificados Financieros al 30-oct-66	10	0	90	0
1969		Depósitos a plazo fijo de 11 y 12 años	10	0	90	0
1971		Excedentes de depósitos al 31-ene-71****	64	0	25	10
<b>Moneda extranjera</b>						
1958	1965	Pasivo	25	0	0	0
		Pasivo (Alternativa al encaje en efectivo)	1	24	0	75
1959		Excedentes respecto del pasivo al 06-mar-59	25	75	0	0

Vigencia		Base	Efectivo	Créditos y depósitos o solo créditos	Depósitos	Inv. libres
Desde	Hasta					
<b>Moneda extranjera</b>						
1961	1962	Cuentas similares a las de los bancos de depósito	25	75	0	0
1966	1971	Pasivo al 06-mar-59	1	5	19	75
		Excedentes del pasivo al 06-mar-59	25	0	75	0

\*Siempre que no sean mayores a 1% mensual o que correspondan a pasivos a plazo no menores de un año de financieras con pasivo de entre 20 y 50 millones.

\*\*El porcentaje para depósitos en caja es 1 hasta 1968, año en el cual cambia a 19 [Banxico, 1968: 72].

\*\*\* El porcentaje para depósitos en caja es 90 hasta 1968, año en el cual cambia a 99 [Banxico, 1968: 72].

\*\*\*\*Con rendimiento anual de 11%.

**Fuentes:** Banxico [1958: 128]; Banxico [1959: 103]; Banxico [1960: 91]; Banxico [1961: 87]; Banxico [1962: 80]; Banxico [1963: 86]; Banxico [1964: 87]; Banxico [1965: 95]; Banxico [1966: 88]; Banxico [1967: 70]; Banxico [1968: 72]; Banxico [1969: 91]; Banxico [1970: 93] y Banxico [1971: 99].

**Tabla 6 Tasas de encaje para las sociedades financieras hipotecarias, 1963-1983**

Vigencia		Base	Efectivo en Banxico		Valores	Inv. libres*	Créditos	Vivienda	
Desde	Hasta		Sin interés	Con interés				Int. soc.	Media
1963	1965	Bonos y cédulas hipotecarias en circulación	0	0	0	97	3	0	0
1966	1970		3	0	0	97	0	0	0
1971	1971		3	0	12	55	30	0	0
1972		Cédulas y préstamos del 01-jun-63 al 30-jun-71	0	0		0	100	0	0
		Bonos especiales del 12-jun-69 al 30-jun-71	0	0	30	0	70	0	0
1973	1973	Cédulas y bonos ordinarios y especiales desde el 01-jul-71	0	0	30	0	70	0	0
		Cédulas y bonos ordinarios y especiales desde el 15-mar-73	0	0	37.5	0	62.5	0	0
1974	1975	Bonos en circulación, certificados de depósito bancario y resto del pasivo computable	0	34	0	25	41	7.5	33.5
		Pasivo no sujeto a inversión**	100	0	0	0	0	0	0

Vigencia		Base	Efectivo en Banxico		Valores	Inv. libres*	Créditos	Vivienda	
Desde	Hasta		Sin interés	Con interés				Int. soc.	Vivienda media
1974	1982	Bonos hipotecarios en circulación adquiridos por departamentos de ahorro para cobertura de su inversión obligatoria en financiamientos para la vivienda de interés social	0	26.5	0	0	73.5	73.5	0
			0	3	0	0	97	0	
			0	0	0	0	100	0	
1976	1976	Dividendos decretados y acreedores diversos	0	100	0	0	0	0	0
			100	0	0	0	0	0	
			0	34	0	0	41	9	32
1976	1982	Depósitos en garantía y para servicio de amortización e intereses y acreedores**	100	0	0	0	0	0	0

		Préstamos, créditos simples o en cuenta corriente de instituciones de crédito y bonos hipotecarios en circulación en poder de instituciones de crédito	100	0	0	0	0	0	0
1977	1977	Bonos en circulación, certificados de depósito bancario y resto del pasivo computable	0	35.7	0	25	37.5	9	28.5
1978	1978		0	33	0	25	42	9	33
1979	1979		0	33.9	0	25	41.1	9	32.1
1980	1982		0	36.4	0	25	38.6	9	29.6

Notas: Antes de 1977 la tabla se refiere a los bancos hipotecarios; entre 1977 y 1978, a los departamentos hipotecarios de los bancos de depósito y ahorro que no formaron bancos múltiples y a partir de 1979 a los departamentos hipotecarios de la banca especializada.

\* A partir de 1974 se refiere a otras inversiones.

\*\* El cajón en efectivo sin interés constituido en caja propia o en caja de Banxico.

**Fuentes:** Banxico [1963: 87]; Banxico [1964: 88]; Banxico [1965: 95]; Banxico [1966: 88]; Banxico [1967: 70]; Banxico [1968: 72]; Banxico [1969: 91]; Banxico [1970: 93]; Banxico [1971: 99]; Banxico [1972: 97]; Banxico [1973: 111]; Banxico [1974: 96]; Banxico [1975: 115]; Banxico [1976: 120]; Banxico [1977: 131]; Banxico [1978: 151]; Banxico [1979: 169]; Banxico [1980: 208] y Banxico [1983: 282 y 285].

Para todas esas instituciones, la estructura del encaje descrita estuvo vigente hasta 1971 con modificaciones que contribuyeron a adecuar la orientación del crédito doméstico a las necesidades de financiamiento del proceso productivo, tal es el caso de la unificación de las tasas de encaje para los bancos de depósito del interior aplicada en 1955 (tabla 3); el tratamiento diferenciado para los bancos de ahorro que no cumplieran con el mínimo de 20 % de inversiones en su cartera de créditos que decretó Banxico en 1956, y la elevación de este porcentaje a 30 % a partir de 1966 (tabla 4). En ese mismo tenor, desde 1960 Banxico aplicó tasas diferenciadas para los depósitos a plazo de los bancos de depósito (tabla 7) y de las sociedades financieras (tabla 5).

Como complemento, el instituto central continuó otorgando trato de excepción en las penalizaciones a los faltantes de encaje y en las operaciones de redescuento a las instituciones financieras que cumplieron con las proporciones de créditos a la producción y adquisiciones de valores solicitadas por la propia autoridad monetaria.

La administración del encaje antes descrita tuvo el efecto de sincronizar la participación del crédito privado no comercial en el financiamiento total con la tasa promedio de encaje y, especialmente, con el encaje que los bancos debían cumplir en créditos a la producción y en inversiones libres (figura 4). Estas dos tasas de encaje fueron las que más aumentaron hasta principios de la década de 1960, por lo que también fueron las que más impulsaron dicha participación, contribuyendo a llevarla a su máximo en el periodo de desarrollo estabilizador en 1961.

**Tabla 7** *Tasas de encaje aplicables a bancos o departamentos de depósito, 1957-1971*

Vigencia		Base	Efe	Cred	Val	Inv. libre
Desde	Hasta					
1957	1958	Pasivo (Deroga tasas en MN vigentes al 01-jul-57)				
		Interior <sup>1</sup>	15	42	13	30
		Distrito Federal <sup>2</sup>	25	20	30	25
1959	1959	Pasivo				
		Interior <sup>3</sup>	15	45	10	30
		Distrito Federal <sup>4</sup>	15	25	25	25



Vigencia		Base	Efe	Cred	Val	Inv. libre
Desde	Hasta					
1960	1962	Depósitos a plazo	15	85	0	0
		Distinto a depósitos a plazo				
	Interior	15	55	0	30	
	1965	Distrito Federal	15	60	0	25
1963 <sup>5</sup>	1963	Interior	15	25	0	30
		Depósitos a plazo				
	Excedentes al 31-may-63	15	85	0	0	
		Al 31-may-63	10	90	0	0
1964	1965	Distintos a los depósitos a plazo de bancos del interior	15	55	0	30
1966 <sup>6</sup>	1971	Depósitos a plazo al 31-may-63	10	65	25	0
		Excedentes al 31-may-63 de depósitos a plazo				
		Interior	15	45	10	30
		Distrito Federal	15	25	35	25
		Excedentes a depósitos a plazo al 19-nov-66	10	35	55	0
<b>Moneda extranjera</b>						
1957 <sup>7</sup>	1959	Pasivo				
		Al 08-ene-55	20	0	5	0
	1965	Excedentes al 08-ene-55	25	0	75	0
1959	1959	Excedentes al 06-mar-59	100	0	0	0
1960	1971	Al 08-ene-55	20	0	5	75
1966		Excedentes al 08-ene-55	25	20	55	0
		Excedentes a depósitos a plazo al 19-nov-66	10	0	90	0

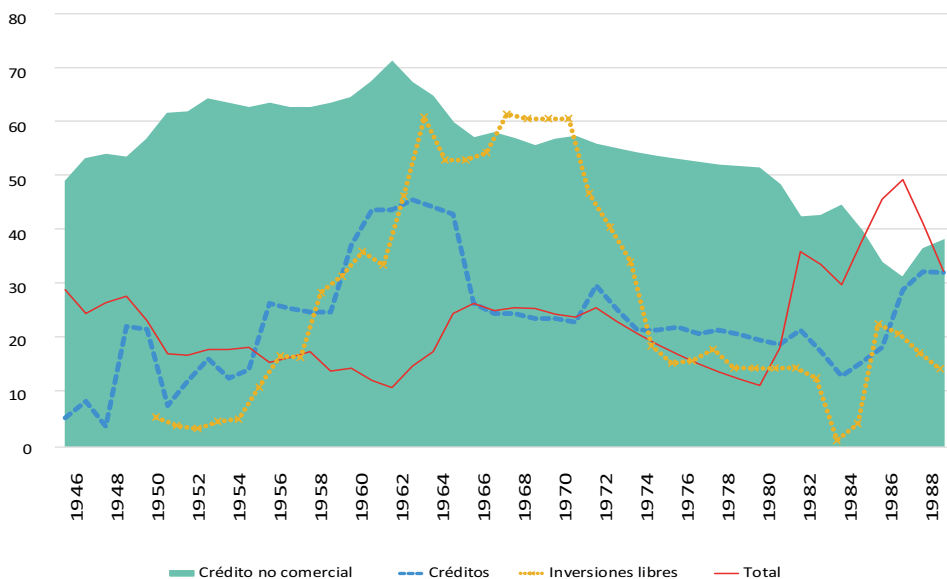
1. 22 % de créditos para la agricultura, ganadería, pesca e industrias conexas, 20 % en operaciones de medio plazo y cumplir cartera con 70 % de créditos a la producción.

2. Solo créditos de mediano plazo y valores autorizados y cumplir cartera con 70 % de créditos a la producción.

3. 10 % nuevos créditos a la agricultura, ganadería, avicultura, pesca e industrias conexas.
4. Adición de 10% bonos de la Financiera Nacional Azucarera, 5 % bonos de fomento a ganadería a través del Fondo de Garantía y 5 % créditos a agricultura, ganadería, avicultura, apicultura, pesca e industria. Incrementar créditos a industria azucarera.
5. Interés máximo de 12 % para créditos agrícolas, permiso para componer encaje con créditos refaccionarios de 10 años y para aumentar pasivo a más de 15 veces capital+reservas por redescuentos con Fondos de Fomento Económico; 2.5 % préstamos prendarios directos a industriales amparados por Certificados de los Almacenes Nacionales de Depósito y 5 % adicional de valores públicos.
6. Permiso para otorgar créditos a tasas de interés preferenciales para producción y venta de exportaciones manufactureras, con cargo a reserva.
7. Sólo bonos BIRF.

**Fuentes:** Banxico [1957: 38 y 123]; Banxico [1958: 126]; Banxico [1959: 32 y 101]; Banxico [1960: 90]; Banxico [1961: 87]; Banxico [1962: 30 y 80]; Banxico [1963: 38 y 85]; Banxico [1964: 86]; Banxico [1965: 49 y 94]; Banxico [1966: 87]; Banxico [1967: 69]; Banxico [1968: 71]; Banxico [1969: 90]; Banxico [1970: 92] y Banxico [1971: 98].

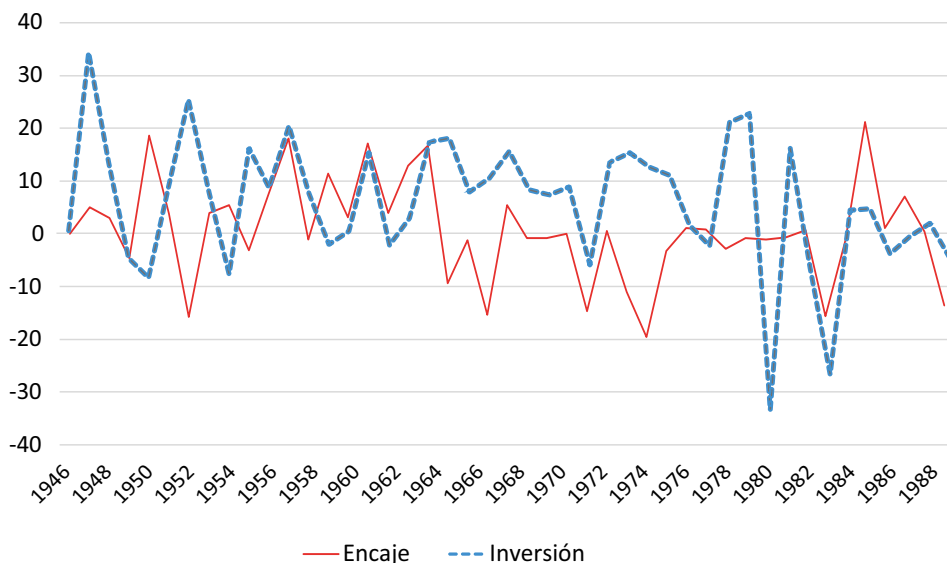
**Figura 4** Participación del crédito no comercial en el crédito concedido a los particulares por el sistema bancario y tasas promedio del encaje total, en créditos a la producción y en inversiones libres, 1946-1989 (%)



**Fuentes:** elaboración propia con datos de Nafin [1981: 237-244], INEGI [1995: 400 y cuadros 1 a 12].

El aumento impactó favorablemente la tasa de crecimiento de la inversión bruta fija, cuya dinámica también se sincronizó con el desenvolvimiento de las variaciones que, en el agregado, tuvieron las tasas de encaje en créditos y en inversiones (figura 5).

**Figura 5** Tasa de crecimiento anual real de la inversión bruta fija y variación de la tasa promedio de encaje en créditos y valores, 1946-1989 (%)



**Fuentes:** elaboración propia con datos de Nafin [1981: 237-244], INEGI [1995: 400 y cuadros 1 a 12].

### III. Los cajones de inversión para las actividades estratégicas

A pesar de que la captación no bancaria fue creciente toda la década de 1960, la participación superior a 70 % de los créditos privados no comerciales en el financiamiento total no pudo sostenerse. Como consecuencia, desde 1967, la inversión bruta fija detuvo su crecimiento, ampliando su diferencia negativa respecto a la captación total y al crédito no comercial (figura 3).

Debido a que en 1969 los depósitos dejaron de aumentar también, las autoridades cambiaron las reglas del encaje para contrarrestar la escasez de recursos bancarios. En específico, la SHCP redefinió las actividades económicas susceptibles de crédito [Banxico, 1969: 17] y Banxico les autorizó a las

sociedades hipotecarias y financieras privadas aumentar las tasas de interés ofrecidas por sus instrumentos, lo que elevó su participación en el aumento de los ahorros al doble de la que tuvieron los bancos [Banxico, 1969: 18-19].

Un año después, abrogó la disposición que obligaba a los bancos a mantener en efectivo 30 % de su pasivo en su propia caja [Banxico, 1970: 15]. Consciente de que esa liberación de recursos podía impulsar las inversiones en los instrumentos de corto plazo de las sociedades hipotecarias y financieras, al ser los más atractivos del mercado, Banxico les aumentó el encaje en créditos a la producción y en inversiones libres [Banxico, 1971: 25-26], al tiempo que les prohibió realizar redescuentos a los bancos [Banxico, 1970: 16].

Banxico también dictó reglas más estrictas para los fideicomisos y las actividades fiduciarias de la banca [Banxico, 1970: 16], buscando que dejaran de desviar el propósito de los recursos aportados por el gobierno al financiamiento de las actividades productivas por medio de los fondos de fomento económico (FFE) [Ortiz, 1970: 421-422].

Los primeros FFE que el gobierno utilizó para financiar la producción fueron el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain), constituido en 1953 [Banxico, 1953: 25] y el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), que sustituyó al Fondo Nacional de Garantía de Operaciones de Crédito Agrícola en 1954 [Banxico, 1954: 36-37]. A este último, no solamente le fue asignada la función de asegurarle a la banca privada la recuperación de los créditos agrícolas ante el riesgo de siniestros naturales catastróficos que había tenido su antecesor [Banxico, 1943: 24], sino, además, la facultad de redescantarles y otorgarles a los bancos créditos para que estos los trasladasen a los agricultores [Banxico, 1954: 36-37].

De manera similar, el Fogain tuvo la responsabilidad de garantizarles a los bancos la recuperación de los créditos empresariales, pero también la de negociar con obligaciones emitidas por las empresas; descontar a los bancos ese mismo tipo de obligaciones; adquirir bonos financieros garantizados por créditos empresariales; emitir certificados, y, además, invertir sus recursos en la pequeña y mediana industria [Banxico, 1953: 25].

Ambos FFE fueron administrados mediante fideicomiso, recayendo en Banxico la función de fiduciario para el FONDO y en Nacional Financiera para el Fogain. Los fideicomisos adoptaron como propósito principal impulsar y subsidiar el crédito otorgado por la banca privada a los productores medianos y pequeños de bienes agrícolas y manufacturados, utilizando la figura del crédito mancomunado, constituido con un porcentaje aportado por la banca privada y otro porcentaje por el propio fondo como vehículo

para subsidiar los créditos con recursos públicos. Para lograr la composición mancomunada, sin embargo, tuvieron que recorrer un largo camino y realizar funciones aún más amplias que aquellas que les fueron oficialmente asignadas.

Por ejemplo, en el caso del FONDO, inicialmente tuvo que financiar la totalidad de los créditos que otorgó la banca privada bajo las reglas del fondo para familiarizarla con la operación del crédito mancomunado; tuvo también que investigar y determinar las actividades con mayor necesidad de recursos y dentro de estas, aquellas que eran más rentables y las que era necesario iniciar para encadenar la producción de bienes primarios e, inclusive, adoptó la tarea de garantizar la producción de bienes básicos para la alimentación de la población y la de supervisar que la banca privada no desviara la naturaleza deseada de los créditos [Reyes & Reyes, 2018: 173-177].

Ese modelo de financiamiento se extendió al resto de actividades productivas estratégicas conforme el gobierno fue creando FFE similares a los antes descritos. De hecho, para finales de 1954, la SHCP había otorgado permiso para crear 322 fideicomisos, cantidad que aumentó a 463 en 1955 [Reyes & Reyes, 2018: 155]. Si bien, como fiduciarios, Banxico y Nacional Financiera ejercían la función de vigilar y supervisar la administración de los recursos propios de los FFE, los bancos tenían incentivos para desviar el destino de los mismos, dado que debían utilizarse para financiar agentes económicos que no formaban parte de los sujetos de crédito de la banca privada y negocios considerados de riesgo, como era el caso de los productores agrícolas e industriales pequeños y medianos o los beneficiarios de viviendas media y de interés social. Adicionalmente, los créditos debían apegar sus plazos y condiciones de pago a los lapsos y montos de recuperación de ganancias que tenían los acreditados para evitar su descapitalización.

Para garantizar lo anterior, desde 1956, Banxico les prohibió a los FFE recibir, de las instituciones financieras bancarias y no bancarias, créditos o valores que no se apegaran a las disposiciones del encaje legal e, inclusive, el gobierno le otorgó la facultad de fijar las remuneraciones, intereses y cargos máximos devengados por las operaciones de los fideicomisos [Banxico, 1956: 30]. Bajo este andamiaje institucional, Banxico actuó como fiduciario de otros 12 FFE especializados en las actividades que el gobierno clasificó como estratégicas.

La escasez de recursos que trajo consigo la caída que empezó a tener la captación bancaria, desde 1969, causó que las instituciones de crédito aumentaran los préstamos que otorgaban bajo condiciones de pago que incumplían las reglas del encaje, lo que llevó al gobierno a autorizarle

al instituto central la facultad de determinar por decreto el costo de todas las operaciones pasivas –incluyendo las tasas de interés y comisiones de los instrumentos de captación de las instituciones obligadas–, pero también a remunerar la porción de este último que constituyera en efectivo por encima de los porcentajes mínimos oficialmente establecidos [Banxico, 1970: 17].

Como la captación continuó cayendo, Banxico tuvo cada vez mayor dificultad para lograr y vigilar que los bancos cumplieran con las reglas del depósito obligatorio, lo que lo llevó a desagregar la tasa de encaje en créditos, especificando proporciones para los financiamientos que los bancos debían otorgar a los grupos de actividades productivas que la SHCP definió como susceptibles de crédito, las cuales fueron precisamente las que se habían venido beneficiando con los subsidios de los FFE.

Para facilitarse el control de las proporciones de créditos otorgados a la producción por las instituciones obligadas a cumplir con las reglas del encaje legal y dar mayor permanencia y estabilidad a dichas proporciones, Banxico creó cajones de crédito para los financiamientos a la agricultura, ganadería, avicultura, apicultura y pesca e industrias conexas, a la pequeña y mediana industria, a la exportación de mercancías, a la adquisición y construcción de vivienda de interés social y media, y a la producción de artículos básicos.

Las tasas diferenciadas fueron aplicables desde entonces a los bancos hipotecarios (tabla 6), a los de depósito (tabla 8), a los de ahorro (tabla 9) y a las sociedades financieras (tabla 10), extendiéndose a los bancos múltiples desde que estos comenzaron a operar, en 1977 (tabla 11), sin perder vigencia para los bancos hipotecarios (tabla 6), de depósito (tabla 8) y ahorro (tabla 9) que no formaron grupo con los múltiples. En 1978, también se extendieron a las sociedades financieras que no se integraron a banco múltiple (tabla 10) para homologar su situación con las que sí lo hicieron (tabla 11).

**Tabla 8 Tasas de encaje en moneda nacional, aplicables a los bancos de depósito, 1972-1983**

Vigencia	Base		Efe. en caja	Banxico		Inv. libre	Total crédito	Agroindustrial	Act. primarias	Pymes	Prod. básicos	Fomento	
	Desde	Hasta		Sin intereses	Con intereses								
<b>Moneda nacional</b>													
1972		Depósitos distintos a los depósitos a plazo de 180 días <sup>1</sup>											
		ZMVM		0	15	34	23	28	0	0	0	0	0
		Interior		0	15	10	28	47	0	0	0	0	0
1973		Depósitos a plazo de 180 días <sup>1</sup>											
		ZMVM		5	15	34	18	28	0	0	0	0	0
		Interior		6	15	10	22	47	0	0	0	0	0
1974		Depósitos distintos a los depósitos a plazo de 180 días <sup>1</sup>											
		ZMVM		5	15	34	18	28	3	5	3	0	17
		Interior		6	15	10	22	47	2	25	3	0	17
1974		Excedente al 27-sep-74											
		ZMVM		5	0	72	0	8	8	0	0	0	0
		Interior		6	0	48	19	27	2	25	0	0	0

Vigencia	Base		Efe. en caja	Banxico		Inv. libre	Total crédito	Agroindustrial	Act. primarias	Pymes	Prod. básicos	Fomento
	Desde	Hasta		Sin intereses	Con intereses							
<b>Moneda nacional</b>												
1974	Depósitos a plazo fijo de 180 días del 13-may-74 al 10-may-74		0	0	40	20	40	10	10	20	0	0
	Depósitos a plazo fijo de 180 días excedentes a los vigentes al 10-may-74		0	100	0	0	0	0	0	0	0	0
1975	Pasivo al 27-sep-74 <sup>2</sup>											
	ZMVM		5	0	44	25	26	3	5	0	3	15
	Interior		6	0	22.5	25	46.5	2	25	0	3	16.5
	Excedentes al del 27-sep-74		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	ZMVM		5	0	72	20	3	3	0	0	0	0
1977	Interior		6	0	48	19	27	2	25	0	0	0
	Pasivo de bancos que no formaron bancos múltiples											
	ZMVM		5	0	49	25	24	3	3.9	3.3	5	8.8
	Interior		6	0	32	25	37	2	25	2.7	2	5.3
	ZMVM		5	0	49	25	29.8	3	3.9	12.1	2	8.8
1978	Interior		6	0	32	25	42.3	2	25	8	2	5.3



1979	1979	Pasivo de los departamentos de depósito y ahorro de la banca especializada										
	ZMVM	5	0	49.9	25	20.1	3	3.9	3.3	2	7.9	
	Interior	6	0	32.9	25	36.1	2	25	2.7	2	4.4	
1980	ZMVM	5	0	52.4	25	17.6	3	3.9	3.3	2	5.4	
	Interior	6	0	35.4	25	33.6	2	25	2.7	2	1.9	
1981	Pasivo de los departamentos de depósito y ahorro de la banca especializada											
	ZMVM	1.7	0	39.2	25	34.1	3	4	5	3	19.1	
	Interior	6	0	35.4	25	33.6	2	25	2.7	2	1.9	
1982	Pasivo al 31-ago-82 de los departamentos de depósito y ahorro de la banca especializada											
	ZMVM	0	0	40.9	25	34.1	3	4	9.2	3	14.9	
	Interior	0	0	41.4	25	33.6	2	25	2.7	2	1.9	
	Excedente al 31-ago-82 no mayor al pasivo en dólares convertido a MN, de los departamentos de depósito y ahorro de la banca especializada											
1982	ZMVM	0	0	70	4	26	1.7	4	9.2	1	10.1	
	Interior	0	0	70	4	26	1.1	16.8	2.7	0.7	4.7	
	Excedente a pasivo al 31-ago-82 en MN y dólares convertidos a MN de los departamentos de depósito y ahorro de la banca especializada											
	ZMVM	0	0	50	25	25	2.6	3	9.2	2.3	7.9	
	Interior	0	0	50	25	25	1.7	16.7	2.7	1.6	2.3	

Vigencia		Base	Efe. en caja	Banxico		Inv. libre	Total crédito	Agroindustrial	Act. primarias	Pymes	Prod. básicos	Fomento
Desde	Hasta			Sin intereses	Con intereses							
<b>Moneda extranjera</b>												
1973		Pasivo bancos frontera norte <sup>3</sup>	0	25	35	0	0					
1972		Pasivo bancos fuera de la frontera norte										
	1980	Al 08-ene-55 <sup>3</sup>	0	20	5	75	0					
		Excedentes al 08-ene-55 <sup>3</sup>	0	25	55	0	20					
1972		Depósitos a plazo <sup>3</sup>	0	10	90	0	0					
1973		Bancos frontera norte <sup>4</sup>	0	10	60	0	0					
1976		Bancos fuera de la frontera norte <sup>3</sup>	0	10	90	0	0					
		Depósitos a plazo de bancos en la frontera norte										
1974		Al 27-sep-74 <sup>3</sup>	0	0	60	0	40					
1977		Al 30-sep-74 <sup>3</sup>	0	0	75	25	0					
1975		Resto del pasivo	0	40	0	0	60					
		Departamentos de depósito										
1978		Depósitos a plazo del 02-ene-76 al 18-03-77 <sup>3</sup>	0	0	75	25	0					
1982		Pasivo sujeto a inversión en me <sup>3</sup>	0	0	70	26.5	3.5					

**Fuentes:** Banxico [1972: 96]; Banxico [1973: 109]; Banxico [1974: 93]; Banxico [1975: 114]; Banxico [1976: 117]; Banxico [1977: 129]; Banxico [1978: 148-149]; Banxico [1979: 167]; Banxico [1980: 206] y Banxico [1983: 281-286].

**Tabla 9 Tasas de encaje legal aplicable a los bancos y departamentos de ahorro, 1972-1983**

Vigencia		Base	Banxico		Inv. libres	Crédito e inversiones	Vivienda	Prod. básica	Pymes	Fomento
Desde	Hasta		Sin interés	Con interés						
1972	1972	Al 01-jun-63 <sup>1,2</sup>	10	10	65	15	0	0	0	0
		Excedente al 01-jun-63 <sup>1,2</sup>	5	2	25	68	0	0	0	0
		Incrementos una vez que los préstamos de vivienda de interés social alcancen 30% del pasivo <sup>1,2</sup>	5	2	45	48	0	0	0	0
		Moneda extranjera <sup>1,2</sup>	10	10	65	15	0	0	0	0
1973	1973	Al 18-may-73 <sup>1,3</sup>	6	4	43	47	0	0	0	0
		Excedente al 18-may-73 <sup>1,3</sup>	5	25	35	35	0	0	0	0
1974	1974	Moneda extranjera <sup>1,2</sup>	10	20	65	5	0	0	0	0
		Al 18-may-73 <sup>1,3</sup>	6	4	43	47	30	0	0	17
		Excedente al 18-may-73 <sup>1,3</sup>	5	25	35	35	30	0	0	5

Vigencia		Base	Banxico		Inv. libres	Crédito e inversiones	Vivienda	Prod. básica	Pymes	Fomento
Desde	Hasta		Sin interés	Con interés						
1974	1982	Contraído en términos distintos a los señalados por Banxico, en MN y ME <sup>1</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0
	1976	Excedente al 18-may-73 <sup>3</sup>	0	30	35	35	30	0	0	5
1975	1982	Al 18-may-73 <sup>3</sup> Depósitos en garantía <sup>4</sup> Otros depósitos y obligaciones <sup>1</sup>	100	0	0	35	30	0	0	17
1976	1976	Al 18-may-73 <sup>3</sup>	0	22	35	43	30	0	0	13
1977	1977	En moneda nacional <sup>3</sup>	0	22.7	83	44.3	30	2	1	11.3
	1982	En moneda extranjera <sup>2</sup> En me distintas al dólar <sup>1</sup>	0	75	20	5	0	0	0	5
1978	1978	En moneda nacional <sup>3</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0
	1979	En moneda nacional <sup>3</sup>	0	22.7	33	45.3	30	2	2	11.3
1979	1979	En moneda nacional <sup>3</sup>	0	23.6	32.1	44.3	30	1	2	11.3

1980	1980	En moneda nacional <sup>3</sup>	0	26.1	32.1	44.3	30	1	2	11.3
1981	1981	En moneda nacional <sup>3</sup>	0	26.1	29.8	44.3	30	1	2	11.3
1982	1982	Al 31-08-82 en ME <sup>3</sup>	0	26.1	29.6	44.3	30	1	2	11.3
		Excedentes al 31-08-82, no mayor al pasivo en dólares convertidos a MN <sup>3</sup>	0	75	4	21	15	1	0.7	4.3
		Excedentes al 31-08-82, en MN y dólares convertidos a MN <sup>3</sup>	0	42	25	33	24	1	1.7	6.3

1. Cajón sin intereses constituido con depósito en efectivo en Banxico

2. Cajón con intereses constituido con valores en cuenta corriente

3. Cajón con intereses constituido en Banxico con intereses

4. Cajón sin intereses constituido con efectivo en caja

Nota. Antes de 77 se refiere a los departamentos y bancos de ahorro; en 77 y 78 se refiere a departamentos de ahorro de los bancos de depósito y ahorro que no formaron bancos múltiples y a partir de 79 a los departamentos de ahorro de la banca especializada.

Fuentes: Banxico [1972: 96]; Banxico [1973: 109]; Banxico [1974: 93]; Banxico [1975: 114]; Banxico [1976: 117]; Banxico [1977: 129]; Banxico [1978: 148-149]; Banxico [1979: 167]; Banxico [1980: 206] y Banxico [1983: 281-286].

**Tabla 10 Tasas de encaje legal aplicables a las sociedades financieras, 1972-1982**

Vigencia	Desde	Hasta	Base	Banxico		Val. y dep.	Inv. libres	Total créd.	Art. básicos	Pymes	Otros señalados x SHCP
				Sin interés	Con interés						
<b>Moneda nacional</b>											
1972	Pagarés <sup>1,2</sup>										
			Al 31-may-72	1	27	0	42	30	0	0	30
			Excedente al 31-may-72	1	39	0	25	35	0	0	35
	Certificados financieros <sup>1,3</sup>										
			Pasivo al 31-oct-66	10	0	50	0	40	0	0	40
			Excedente al 31-oct-66	10	0	90	0	0	0	0	0
1972			Depósitos a plazo fijo de 11 y 12 años <sup>1,3</sup>	10	0	90	0	0	0	0	0
	Bonos financieros emitidos <sup>3</sup>										
			Del 01-feb-62 al 12-sep-66	0	0	15	0	85	0	0	85
1973			Del 13-sep-66 al 09-feb-71	0	0	25	0	75	0	0	75
			Del 10-feb-71 al 22-may-73	0	0	35	0	65	0	0	65
	Pagarés <sup>1,2</sup>										
1973			Pasivo hasta el 22-may-73	1	34	0	25	30	0	0	30
			Excedente al 22-may-73	1	49	0	20	30	0	0	30
	Bonos financieros										
			En circulación del 22-may-73 al 23-may-75	0	0	5	50	0	0	0	0

1974	1976	Excedentes al 22-may-73 y nuevas emisiones	0	0	50	50	0	0	0	0	0
		Pasivo al 31-dic-74	0	0	39	25	36	0	0	0	36
		Excedentes al 31-dic-74 <sup>2</sup>	0	10	40	25	25	0	0	0	25
		Pasivo no sujeto a inversión sin autorización de Banxico <sup>1</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0	0
1975	1975	Pasivo no sujeto a inversión con autorización de Banxico <sup>1</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0	0
1976	1976	Pasivo al 31-dic-74	0	0	39	25	36	0	0	0	36
		Pasivos de departamentos financieros									
1977	1978	Bancos que no formaron bancos múltiples	0	0	40	25	35	2	1	1	32
1979	1979	Banca especializada	0	0	40.9	25	34.1	2	1	1	31.1
1980	1981	Banca especializada	0	0	43.4	25	31.6	2	1	1	28.6
		Pasivos de departamentos financieros									
		Al 31-ago-82			43.4	25	31.6	2	1	1	28.6
1982	1982	Excedentes al 31-ago-82, no mayor al pasivo en dólares convertidos a moneda nacional existente a la misma fecha <sup>4</sup>	0	11	9	75	5	0	0	0	5
		Excedente al 31-ago-82, en moneda nacional y dólares convertidos a moneda nacional <sup>3</sup>	0	0	75	0	25	0	0	0	25

Vigencia	Desde	Hasta	Base	Banxico		Val. y dep.	Inv. libres	Total créd.	Art. básicos	Pymes	Otros señalados x SHCP
				Sin interés	Con interés						
<b>Moneda extranjera</b>											
			Pagarés								
1972	1973		Al 05-mar-59 <sup>1</sup>	1	0	24	75	0	0	0	0
			Excedentes al 05-mar-59 <sup>1</sup>	25	0	75		0	0	0	0
1976	1976		Al 05-mar-59/10 <sup>2,4</sup>	0	11	9	25	5	0	0	5
			Excedentes al 05-mar-59 de residentes en el extranjero y zona fronteriza	0	0	75	25	0	0	0	0
1974	1975		Excedentes al 05-mar-59 de residentes distintos a los residentes en el extranjero y en zona fronteriza <sup>1,2</sup>	25	75	0	0	0	0	0	0
			Pasivo no sujeto a inversión autorizado <sup>5</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0
1976	1976		Pasivo contraído en términos distintos a los señalados por Banxico <sup>1</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0
			Pasivo captado por depósitos a plazo denominados en dólares	0	0	75	0	0	0	0	0
			Resto del pasivo computable sujeto a inversión <sup>1</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0



1982	Depósitos en MN y ME, en garantía y para servicio de amortización e intereses por diversas obligaciones vencidas <sup>1</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1977	Pasivo											
	Al 03-mar-59 <sup>2,4</sup>	0	11	9	75	5	0	0	0	0	0	5
	Excedente al 05-mar-60 captado por depósitos a plazo	0	0	75	25	0	0	0	0	0	0	0
	Resto del excedente al 05-mar-60 <sup>1</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1978	Otros depósitos y obligaciones en MN y ME no sujeto a inversión de departamentos financieros que no formaron banca múltiple <sup>1</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Pasivo contraído en términos distintos a los señalados por Banxico de residentes en la frontera y no residentes <sup>1</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1981	Pasivo en me distinta al dólar <sup>5</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Vigencia		Base	Banxico		Val. y dep.	Inv. libres	Total créd.	Art. básicos	Pymes	Otros señalados x SHCP
Desde	Hasta		Sin interés	Con interés						
<b>Moneda extranjera</b>										
Pasivo										
1982	1982	Al 05-mar-59	0	0	75	25	0	0	0	0
		Excedente al 05-mar-59 <sup>5</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0

1. El cajón sin interés constituido por depósito sin interés en Banxico

2. El cajón con interés, constituido con depósito con interés en Banxico

3. El cajón de valores y depósitos constituido con valores en cuenta corriente

4. El cajón de valores y depósitos constituido con depósitos en bancos nacionales o del extranjero

5. El cajón sin interés constituido con depósitos en efectivo en caja

Nota. Antes de 77 se refiere a las sociedades financieras; en 77 y 78 se refiere a los departamentos financieros de los bancos de depósito y ahorro que no formaron bancos múltiples, en 79 y 80 a los departamentos financieros de la banca especializada y de 81 en adelante, a los departamentos de depósito y ahorro de la banca especializada.

**Fuentes:** Banxico [1972: 97]; Banxico [1973: 110]; Banxico [1974: 94]; Banxico [1975: 114]; Banxico [1976: 119]; Banxico [1977: 130]; Banxico [1978: 150]; Banxico: [1979: 168]; Banxico [1980: 207] y Banxico [1983: 281-286].

La nueva estructura del encaje, sin embargo, no fue suficiente para recuperar la participación de los créditos no comerciales mayor a 70 % (figura 2), no solamente porque la captación seguía proviniendo principalmente de los instrumentos de corto plazo emitidos por las sociedades financieras e hipotecarias, sino porque, cuando se pusieron en marcha los cajones por actividad susceptible de crédito, ya había iniciado la crisis mundial que desembocó en la sustitución del paradigma desarrollista por el modo de acumulación financierista actualmente vigente.

De hecho, al mismo tiempo que decretó los cajones de actividades estratégicas, Banxico elevó las tasas de encaje en efectivo y en valores (figura 2), pero por primera vez, en más de treinta años, no compensó ese aumento con medidas que impulsaran las tasas promedio del encaje en créditos a la producción y en inversiones en infraestructura; por el contrario, estas disminuyeron (figura 4). Como consecuencia, no revirtió la caída de la participación del crédito privado no comercial en el financiamiento total (figura 4) y en el PIB (figura 3), como tampoco lo hizo la participación en este último de la inversión bruta fija (figura 3).

Aunque Banxico utilizó los fondos que recibió mediante los encajes en efectivo y valores para adquirir valores públicos, no pudo evitar la caída que registró ese año la captación total, bancaria y en bolsa, la cual afectó principalmente los fondos que habían venido captando las sociedades hipotecarias y financieras, porque los inversionistas en valores de corto plazo fueron los primeros en fugar sus capitales del país, atraídos por las ganancias extraordinarias que estaba generando el juego especulativo que surgió en los mercados financieros de los países más poderosos del mundo al iniciar la guerra de divisas en que resultó la caída de los acuerdos de Bretton Woods.

**Tabla 11 Tasas de encaje aplicables a los bancos múltiples, 1977-1983**

Vigencia	Base		Efectivo y depósitos		Otros valores y créditos	Créditos						
	Desde	Hasta	Sin interés	Con interés		Habilitación o avío y refaccionarios	Actividades primarias	Pymes	Prod. básica	Fomento	Int. soc.	Vivienda
1977			0	75	25	0	0	0	0	0	0	0
			0	35.7	25	0	0	0	0	0	9	29.5
1978			0	37.5	25	0	0	0	0	0	8	29.5
			0	26.5	0	0	0	0	0	0	73.5	0
			0	3	0	0	0	0	0	0	97	0
			0	100	0	0	0	0	0	0	0	0
Pasivo en moneda nacional de la banca múltiple <sup>2</sup>												
			5.6	31.9	30.7	2.4	15.3	3.9	2	8.2	0	0
			0	37.5	25.7	0	0	2	2	32.8	0	0

Departamentos de ahorro	0	37.5	17.2	0	0	2	2	11.3	30
Pasivo en moneda extranjera de los departamentos financieros									
AI05-03-59 <sup>2,4</sup>	9	11	25	0	0	0	0	0	0
Excedentes al 05-03-59 captado por depósitos a plazo <sup>1</sup>	0	75	0	0	0	0	0	0	0
Resto del pasivo en moneda extranjera <sup>5</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0	0
Pasivos en moneda extranjera por depósitos a plazo de los departamentos de depósito en la frontera norte									
Régimen general <sup>5</sup>	40	0	0	0	0	0	0	60	0
AI09-ene-55 <sup>1,3</sup>	20	5	75	0	0	0	0	0	0
Excedentes al 09-ene-55 <sup>1,5</sup>	25	55	0	0	0	0	0	20	0
Pasivos en ME de los departamentos de ahorro <sup>1</sup>	0	75	20	0	0	0	0	5	0
Otros rubros generales en moneda nacional y extranjera de la banca múltiple									
Depósitos en garantía para amortización e intereses por obligaciones vencidas <sup>3</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros depósitos en MN y dólares <sup>5</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0	0
Pasivo en me distinta al dólar <sup>3</sup>	75	0	25	0	0	0	0	0	0
Contraídos en términos distintos a los señalados por Banxico <sup>4</sup>	100	0	0	0	0	0	0	0	0
1983									

Vigencia		Base	Efectivo y depósitos		Otros valores y créditos	Créditos								
			Sin interés	Con interés		Habilitación o avío y refinanciamientos	Actividades primarias	Pymes	Prod. básica	Fomento	Int. soc.	Vivienda		
Desde	Hasta													
	1979	Pasivo en moneda nacional <sup>2,3</sup>												
		Banca múltiple	1.7	36.7	25	0.7	4.7	2.3	1.8	18.3	4.2	3.6		
		Departamentos de depósito	5.6	32.8	29.5	2.4	15.3	3.9	2	8.2	0	0		
		Departamentos de ahorro	0	38.4	17.2	0	0	2	2	10	30	0		
1979		Pasivo en moneda extranjera por depósitos a plazo de los departamentos de depósito en la frontera norte <sup>1</sup>												
	1980	Régimen general	0	40	0	0	0	0	0	60	0	0		
		Al 09-ene-55	0	25	75	0	0	0	0	0	0	0		
		Excedentes al 09-ene-55	0	80	0	0	0	0	0	20	0	0		
	1983	Pasivo en ME de la banca múltiple <sup>1</sup>	0	70	26.5	0	0	0	0	3.5	0	0		
		Pasivo en moneda nacional <sup>2,3</sup>												
	1980	Banca múltiple	1.7	39.2	25	0.7	4.7	2.3	1.8	16.8	4.2	3.6		
		Departamentos de depósito	5.6	35.3	27.3	2.4	15.3	3.9	2	8.2	0	0		
		Pasivo en ME de la banca múltiple <sup>1</sup>	0	70	0	0	0	0	0	0	0	0		
		Pasivo en moneda nacional												
	1981	Banca múltiple <sup>2,3</sup>	1.7	39.2	25	0.7	4.7	2.3	0	16.8	4.2	3.6		
1981		Departamentos de depósito <sup>2,3</sup>	5.6	35.3	27.3	2.4	15.3	3.9	0	8.2	0	0		

	Departamentos de ahorro <sup>2</sup>	0	40.9	17.2	0	0	2	2	7.9	30	0
	Pasivo en moneda nacional al 31-ago-82 <sup>2</sup>										
	Bancos múltiples	0	40.9	25	0.7	4.7	3.5	1.8	15.6	4.2	3.6
	Departamentos de depósito	0	40.9	27.3	2.4	15.3	3.9	2	8.2	0	0
	Departamentos de ahorro	0	40.9	17.2	0	0	2	2	7.9	30	0
	Excedentes al 31-ago-82 no mayor al pasivo en dólares convertidos a moneda nacional en la misma fecha <sup>2</sup>										
	Bancos múltiples	0	70	4	0.4	4.7	3.5	0.6	13.5	1.5	1.8
	Departamentos de depósito	0	70	4	1.4	11	3.9	0.7	9	0	0
	Departamentos de ahorro	0	75	4	0	0	2	0.7	3.3	15	0
	Excedentes al 31-ago-82 en moneda nacional y en dólares convertidos moneda nacional <sup>2</sup>										
	Bancos múltiples	0	50	25	0.6	3.4	3.5	1.4	10.6	3	2.5
	Departamentos de depósito	0	50	25	2.1	11.2	3.9	1.6	6.2	0	0
	Departamentos de ahorro	0	50	17.2	0	0	2	1.7	5.1	24	0
	Pasivo en me de bancos múltiples, departamentos de depósito y departamentos de ahorro <sup>1</sup>	0	70	26.5	0	0	0	0	3.5	0	0

1982

1983

1. Cajón con interés constituido con valores o créditos en cuenta corriente o en Banxico

2. Cajón con interés constituido con depósitos en Banxico

3. Cajón de efectivo sin interés constituido con depósitos en caja

4. Cajón de efectivo sin interés constituido con depósitos en bancos del país o del extranjero

5. Cajón de efectivo sin interés constituido con depósitos en Banxico

Nota. Los departamentos de depósito, ahorro, financieros e hipotecarios son de bancos que formaron grupo con bancos múltiples o bien de los bancos múltiples en sí mismos

**Fuentes:** Banxico [1977: 127-128]; Banxico [1978: 146-147]; Banxico [1979: 166]; Banxico [1980: 204-205] y Banxico [1983: 275-280].

Banxico respaldó a las sociedades financieras, hipotecarias y a los bancos de depósito, autorizándoles el pago de mayores tasas de interés a personas físicas en 1973 [Banxico, 1973: 19] y en 1974 [Banxico, 1974: 23], pero no lograron recuperar su captación, por lo que, en este año [Banxico, 1974: 24] y en 1975 [Banxico, 1975: 26], el instituto central siguió compensándoles las pérdidas mediante la remuneración del depósito en efectivo que constituyeron en Banxico de manera voluntaria.

La fuga de divisas causante de la caída de la captación bancaria y no bancaria no revirtió sino hasta 1978 (figura 3), cuando México aceptó bursatilizar su producción petrolera, al amparo del acuerdo de compra de hidrocarburos que estableció con el gobierno de Estados Unidos, presionado por la urgencia que tenía de pagarle al Tesoro y los bancos privados estadounidenses los empréstitos de emergencia que Banxico utilizó para estabilizar el valor de la moneda doméstica en la transición hacia la flexibilidad cambiaria que tuvo que adoptar en 1976, al volverse vigente ese esquema de administración cambiaria para todos los asociados al FMI por el acuerdo que realizaron los países de mayor aportación al organismo internacional para sustituir al acuerdo del Bretton Woods [Rodríguez, 2012a].

Los capitales que ingresaron a México, sin embargo, entraron a la manera financierizada, buscando valorizarse sin mediar transacciones no financieras. En específico, fueron recibidos como inversiones en los petrobonos que el gobierno comenzó a emitir en 1978, bajo la promesa de protección frente al mayor riesgo que exhibía el mercado financiero doméstico en ese entonces, que era la devaluación del peso, y también frente al mayor riesgo que exhibían los mercados financieros internacionales, la caída de los precios del petróleo, igualmente, bajo la promesa de valorizarse con sobretasas de interés internacionales [Rodríguez, 2012a].

El instituto central siguió esterilizando moneda doméstica por medio del aumento, sin precedentes, que le aplicó al encaje en efectivo desde entonces y hasta que dejó de emitir esos instrumentos financieros (figura 2). Otra vez, en esta ocasión, no complementó el aumento con medidas que incrementaran los encajes en créditos a la producción, por el contrario, los redujo al nivel más bajo que habían tenido desde que comenzaron a ser decretadas (figura 4), volviendo evidente que, en los hechos, el país estaba en la antesala del abandono de la estrategia de canalización selectiva del crédito.

Con todo lo anterior, entre 1978 y 1982, la captación se elevó a niveles superiores a los que había logrado los treinta años anteriores (figura 3), animada por la promesa de ganancias sin precedentes que ofrecieron los instrumentos en moneda doméstica que comenzaron a emitirse desde



entonces, reflejando las condiciones de plazo y tasa de los petrobonos [Rodríguez, 2012b]; sin embargo, ni la captación bancaria ni la captación vía bolsa fueron utilizadas para expandir la inversión bruta fija, la cual siguió cayendo en picada (figura 3).

El gobierno apostó la recuperación a la producción petrolera, que fue la única que logró aumentar entre 1978 y 1982. Como Estados Unidos no cumplió el acuerdo de adquirir esa producción y los precios internacionales del petróleo cayeron, el gobierno no pudo recuperar las ganancias de su inversión, lo que resultó devastador cuando venció la primera emisión de petrobonos, precisamente, en 1982. La pérdida llevó a la quiebra de las finanzas públicas y de la banca [Rodríguez, 2012a].

Fue en el marco de la modernización financiera, llevada a cabo y financiada por el gobierno, luego de nacionalizar la banca, que las propias autoridades monetarias y hacendarias desmantelaron el encaje legal, abandonando la política de canalización selectiva del crédito sin concluir el proceso de industrialización que aún estaba en marcha.

#### *IV. Conclusiones*

Los problemas de agencia y gerencia, que derivaron de la distribución centralizada de los ahorros privados hacia destinos de crédito decretados por la autoridad monetaria, fueron ubicados entre las causas de que las empresas que surgieron al amparo de dichos financiamientos no tuvieran la capacidad para generar ganancias en los montos y con la rapidez necesaria para cumplir con las condiciones de pago que le demandaron a México los acreedores que le otorgaron los préstamos de divisas que le permitieron compensar las fugas de capitales que afectaron al país en 1976 y 1982.

Es cierto que el acceso al crédito doméstico que consiguieron las empresas del desarrollo estabilizador requirió el vínculo personal de sus propietarios con los encargados de administrar el sistema de encaje legal, y que muchas de ellas terminaron por ser adquiridas por los propios servidores públicos que tuvieron ese encargo, además de que, en general, la administración de los FFE y del propio encaje estuvo plagada de operaciones poco transparentes, algunas de las cuales, sin embargo, dieron lugar a innovaciones realizadas para salir del paso. Aun así, las empresas del desarrollo estabilizador no lograron cerrar la brecha desfavorable de balance comercial que se instaló en México desde mediados de la década de 1950, reflejando que no pudieron remontar su creciente dependencia hacia los bienes importados.

Pese a ello, la inversión bruta fija fue superavitaria frente al crédito bancario no comercial, en moneda doméstica, los primeros veinte años del desarrollo estabilizador (figura 3), y se volvió deficitaria conforme fue aumentando el financiamiento no bancario, el cual creció, de manera sostenida, desde entonces (figura 3), animado por la rentabilidad extraordinaria ofrecida por los valores en los que fueron colocados los fondos utilizados para constituir tales financiamientos, principalmente conformados por los instrumentos de corto plazo operados en bolsa, aun cuando, en muchos casos, las ganancias ofrecidas por dichos valores eran ficticias porque eran superiores a la capacidad de recuperación de ingresos que tenían los activos físicos utilizados para respaldarlos.

Fueron los inversionistas en dichos instrumentos los que alimentaron las burbujas especulativas que surgieron en México desde finales de la década de 1960. Tales inversionistas fueron también los que fugaron sus capitales para participar en la guerra de divisas que siguió a la caída del Bretton Woods y regresaron atraídos por los petrobonos, para volver a fugarse conforme iban venciendo esos valores. En todas esas ocasiones, se llevaron las ganancias extraordinarias generadas por los instrumentos en los que fueron colocados.

El financiamiento otorgado por estos inversionistas tuvo una naturaleza diferente desde que surgió si se compara con los créditos bancarios que recibieron las empresas con antelación o, inclusive, con los créditos que recibió México de los bancos internacionales de fomento antes de la caída del Bretton Woods, porque los instrumentos que ampararon su ingreso al país fueron diseñados a la manera financiarizada para valorizarse sin mediar transacciones no financieras. Tuvieron condiciones de pago que, desde un inicio, no estuvieron sincronizadas con los montos y periodos de recuperación de ganancias que tenía el proceso productivo doméstico, lo que los volvió impagables para México.

Como el endurecimiento de las condiciones de pago de los créditos recibidos en 1976 y luego en 1982 terminó por descapitalizar al sistema de encaje legal, en 1984, el gobierno tuvo que empezar a desmantelarlo para cumplir con las exigencias de sus acreedores externos, interrumpiendo, sin haber concluido, el proceso de industrialización por etapas que había iniciado en 1942.

Ese año, Banxico redujo prácticamente a cero todas las tasas de encaje de las actividades estratégicas, abriendo un cajón para las maquiladoras (tabla 12). Aprovechando que contaba con el respaldo de todo el presupuesto público para implementar y financiar la modernización bancaria a lo largo de la década que siguió, el instituto central propició el desarrollo de más instru-

mentos financieros para seguir alimentando la captación a través de la bolsa. Esta última le permitió independizar a los FFE del financiamiento proporcionado por el encaje legal. Algunos de ellos fueron convertidos en bancos de desarrollo, otros fueron privatizados y otros más, simplemente extinguidos, conforme fueron siendo liberados los pasivos que tenían a su cargo.

En 1989, Banxico estuvo en condiciones de canjear por valores públicos los recursos de los FFE por concepto de inversión obligatoria que aún subsistían [Banxico, 1989: 32] y de sustituir las tasas de encaje legal por el coeficiente de liquidez, el cual fue decretado como una tasa única de reserva, aplicable a todos los pasivos bancarios, con fines de regulación monetaria [Banxico, 1989: 94-95].

Aunque la autoridad monetaria permitió que una porción del coeficiente de liquidez fuera invertida en valores, terminó abrogándolo en septiembre de 1991 [Banxico, 1991: 137-138], transfiriendo los recursos distintos a Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes) que había reunido durante su vigencia, a cuentas de balance de los bancos en Banxico [Banxico, 1991: 138], las cuales evolucionaron para convertirse en las actuales cuentas únicas bancarias. En 1993, Banxico pagó a los bancos, de manera anticipada y a valor nominal mediante depósito en las cuentas únicas, los Bondes que todavía sobraban del coeficiente de liquidez, extinguiendo, así, el último resquicio del encaje legal [Banxico, 1993: 123].

Se esperaba que, en adelante, el mercado de valores sustituyera al encaje y que los ahorros de los trabajadores sustituyeran a los recursos públicos como fuentes del financiamiento doméstico de la producción; sin embargo, ninguno de esos instrumentos ha podido proveer, hasta la fecha, de una cantidad de fondos tan grande como la que provino de la administración selectiva del crédito, por lo que tampoco le fue posible al país recuperar las tasas de inversión del desarrollo estabilizador, lo que explica, en buena medida, que jamás volviera a alcanzar los niveles de crecimiento económico de ese periodo.

Los bienes que dejaron de ser producidos a raíz de la caída en picada que tuvo la tasa de crecimiento de la producción, entre 1978 y 1994, fueron sustituidos por bienes que son producidos globalmente por las grandes corporaciones internacionales que monopolizan la producción mundial y que han distribuido, a lo largo del mundo, los distintos componentes de su cadena de producción, lo que vuelve evidente que la desarticulación que sufrieron las cadenas productivas nacionales, cuando fue abandonado el enfoque desarrollista, es irreversible. Pese a ello, la llamada crisis de la covid-19 que actualmente enfrentan México y el mundo requiere aceptar que la nueva

normalidad implica también la necesidad de impulsar el efecto multiplicador de los ahorros que han logrado acumular los países, propiciando que sean invertidos en la expansión de su capacidad instalada y ocupación de esta. En el caso de México, no es imposible utilizar una versión modernizada de la orientación selectiva del crédito doméstico para lograrlo, similar a la que estuvo vigente durante el desarrollo estabilizador.

Una estrategia de esa naturaleza requiere un plan detallado que encadene los nichos de mercado que han surgido en torno a las empresas exportadoras que operan en México; también requiere que no se repitan los problemas de agencia y gerencia que estuvieron presentes en la administración del encaje legal del desarrollo estabilizador, pero, sobre todo, necesita que se evite, a toda costa, que los recursos domésticos alimenten las burbujas especulativas que tienden a ser creadas por las inversiones financieristas que pululan en el mundo.

La administración centralizada del crédito es, sin duda, una respuesta más asertiva frente a la alternativa de continuar convirtiendo los ahorros domésticos en divisas solamente para acumularlos en el banco central y dejar que se valoricen sin mediar transacción no financiera alguna, simplemente esperando a ser transferidos a los inversionistas que tengan el comportamiento más especulativo cuando reviente la próxima burbuja financiera, principalmente, porque lo anterior implica hacer caso omiso de la caída en picada que está afectando la producción como consecuencia de la crisis de la covid-19, pauperizando a la mayoría de los mexicanos.

**Tabla 12 Tasas de encaje aplicables a la banca múltiple, 1984-1985**

Vigencia	Desde	Hasta	Base	Efectivo y depósitos		Depósitos y valores		Créditos		Habilitación o avío y refinanciamientos	Act. primarias	Vivienda		Exportación manuf.	Pymes	Prod. básica	Fomento	Otros		
				Sin intereses	Con intereses	Gobierno	B. desarrollo	Int. soc.	Media											
1984			Instrumentos de ahorro	0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	4.3	5.0	2.5	0.0	3.5	1.4	9.7	25.0		
			Depósitos riesgo cambiario	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1986			Depósitos en dólares y resto del pasivo <sup>1</sup>	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0	
			Depósitos para amortización e intereses <sup>2</sup>	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
			Otros depósitos y obligaciones en MN y ME <sup>3</sup>	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Vigencia	Desde	Hasta	Base	Efectivo y depósitos		Depósitos y valores		Créditos		Habilitación o avío y refaccionarios		Act. primarias		Vivienda		Exportación manuf.		Pymes		Prod. básica		Fomento		Otros		
				Sin interés	Con interés	Gobierno	B. desarrollo	Hab. desarrollo	Hab. desarrollo	Act. primarias	Int. soc.	Media	Exportación manuf.	Pymes	Prod. básica	Fomento	Otros									
1984		1988	Pasivo contraído en términos distintos a los señalados por Banxico <sup>2</sup>	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
				0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1985		1985	Pasivo en me distinta al dólar <sup>2</sup>	75.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0	0.0	0.0	0.0
				0.0	10.0	38.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	4.3	5.0	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.7	25.0	0.0
1985		1985	Instrumentos de ahorro a dic-84 <sup>4</sup>	0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	4.3	5.0	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.7	25.0	0.0	0.0
				0.0	10.0	0.0	35.0	3.0	0.6	4.3	5.0	2.5	0.6	4.3	5.0	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.7	25.0	0.0



Vigencia	Desde	Hasta	Base	Efectivo y depósitos		Depósitos y valores	Créditos		Habilitación o avío y refaccionarios	Act. primarias	Vivienda		Exportación manuf.	Pymes	Prod. básica	Fomento	Otros
				Sin interés	Con interés		Gobierno	B. desarrollo			Int. soc.	Media					
1987			Instrumentos de ahorro a jul-87	0.0	10.0	0.0	35.0	3.0	0.6		6.0	0.0	1.2	0.0	0.0	16.2	25.0
			Excedentes de instrumentos de ahorro a dic-84	0.0	10.0	0.0	35.0	6.0	0.6		4.3	6.0	2.5	0.0	3.5	1.4	5.7
1988			Obligaciones subordinadas de conversión voluntaria no computables como capital neto	0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	90.0





Vigencia	Desde	Hasta	Base	Efectivo y depósitos		Depósitos y valores		Créditos		Habilitación o avío y refaccionarios		Act. primarias		Vivienda		Exportación manuf.		Pymes		Prod. básica		Fomento		Otros		
				Sin interés	Con interés	Gobierno	B. desarrollo	Hab. Gov.	Hab. B. desarrollo	Act. primarias	Int. soc.	Media	Exportación manuf.	Pymes	Prod. básica	Fomento	Otros									
1987	1988	1989	Obligaciones subordinadas computables como capital neto	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
			Pasivo computable en MIN y ME no sujeto a inversión recibido con fines específicos <sup>2</sup>	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
			Pasivo exceptuado en MN y dólares	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
1988	1988	1988	Instrumentos de ahorro a jul-87	0.0	10.0	0.0	0.0	35.0	3.0	0.6	4.3	6.0	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.7	25.0	0.0	0.0	

Instrumentos de ahorro excedentes a jul-87	0.0	10.0	0.0	35.0	6.0	0.6	0.0	6.0	0.0	1.2	0.0	0.0	0.0	16.2	25.0
Instrumentos de ahorro excedentes a jul-88	0.0	10.0	0.0	31.0	10.0	0.6	0.0	6.0	0.0	1.2	0.0	0.0	0.0	16.2	25.0
Aceptaciones bancarias <sup>5</sup>	0.0	30.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	70.0	0.0
Pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento a plazo de 7 días	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Obligaciones subordinadas no convertibles y de conversión voluntaria															
computables como capital neto, que computan como capital neto	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Vigencia	Desde	Hasta	Base		Efectivo y depósitos		Depósitos y valores		Créditos		Habilitación o avío y refaccionarios		Act. primarias		Vivienda		Exportación manuf.		Pymes		Prod. básica		Fomento		Otros			
			Sin interés	Con interés	Gobierno	B. desarrollo	Hab. desarrollo	Hab. sin interés	Gobierno	B. desarrollo	Int. soc.	Media	Exportación manuf.	Exportación manuf.	Act. primarias	Int. soc.	Media	Exportación manuf.	Exportación manuf.	Pymes	Prod. básica	Prod. básica	Fomento	Fomento	Otros	Otros		
			0.0	30.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
			0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	90.0
1989	1989	1989	0.0	30.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0



## REFERENCIAS

- Asociación Internacional de Fomento (AIF) [1 de febrero de 1960], *The International Development Association Articles of Agreement*, Washington, D.C.
- Banco de México (Banxico) [varios años], *Informe Anual*, México.
- [2020], *Historia*. Recuperado de <<https://bit.ly/3kB2TYK>>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [30 de diciembre de 1959], *Agreement Establishing the Inter-American Development Bank*, Washington, D.C.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) [22 de julio de 1944], “Articles of Agreement of the International Bank of Reconstruction and Development”, *The Bretton Woods Agreement*, Washington, D.C.
- Banco Mundial (BM) [2013], *World Bank (WB) Group Archivists’ Chronology, 1944-2013*, Washington, D.C.
- Corporación Financiera Internacional (CFI) [25 de mayo de 1955], “Articles of Agreement of the International Finance Corporation”, Washington, D.C., United Nations, Treaty Series.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) [22 de julio de 1944]. “Articles of Agreement of the International Monetary Fund (IMF)”, Washington, D.C., *The Bretton Woods Agreement*.
- [2001], *Financial Organization and Operations of the IMF*, Washington, D.C., Departamento del Tesoro del FMI.
- Green, R. [1977], “Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México”, *Foro Internacional*, 18(1) (69): 54-80.
- INEGI [1995], *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
- Nafin [1981], *La economía mexicana en cifras*, México.
- Ortiz, A. [1970], “Desarrollo estabilizador: una década de estrategia económica de México”, *El Trimestre Económico*, 37(146) (2): 417-449.
- Palley, T. [2009], “The Macroeconomics of Financialization: A Stages of Development Approach”, *Ekonomiaz* (72): 34-51.
- Reyes Osorio, S. & Reyes Rives E. [2018], *La historia del crédito agrícola en México*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable de la Cámara de Diputados.

- Rodríguez, V. [2012a], “El origen del déficit de pagos mexicano bajo la hipótesis de la financiarización”, en A. Girón & E. Correa, *El reto del siglo XXI: regular el sistema financiero global*, México, IIEc/UNAM: 159-184.
- [2012b], “La política económica mexicana de los ochenta, reinterpretada bajo la hipótesis de la financiarización”, *Problemas del Desarrollo*, 43(169): 145-161.
- Vargas, N. [2015], “Los créditos del Export-Import Bank de los EUA en México y Brasil (1934-1954)”, en S. Kuntz, *Memorias de las Terceras Jornadas de Historia Económica*, México, Asociación Mexicana de Historia Económica: 416-481.
- Vivares, E. [2013], *Financing Regional Growth and the Inter-American Development Bank. The case of Argentina*, London/New York, Routledge.
- Weiner, M. L. [1952], The Lending Policies of the Export-Import Bank. E-228 Restricted Report, International Bank for Reconstruction and Development, Economic Department, Washington, D.C.
- Wood, R. E. [1986], *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press.





# CAPÍTULO 8. BANCOS PÚBLICOS BURLANDO EL DESARROLLO: EL CASO DE LA FINANCIERA NACIONAL DE DESARROLLO (FND) EN MÉXICO

GERMÁN VARGAS<sup>1</sup>  
MONIKA MEIRELES<sup>2</sup>

## *Introducción*

**E**n los tiempos actuales, es casi irreconocible aquella que alguna vez fue la famosa red de banca pública mexicana con alta diversidad de fondos sectoriales y amplia capilaridad territorial para garantizar el crédito que financiaría el desarrollo nacional. Restringida por el entorno que ha sido moldeado en las reglas del Nuevo Consenso Macroeconómico (NCM), la banca pública en México se ha metamorfoseado: *a*) tiene un modelo de negocio que cada vez se asemeja más al de la banca comercial privada, cuando se esperaría de una agencia para el financiamiento al desarrollo otros objetivos, mucho más allá de la inmediata rentabilidad; *b*) atiende a clientes que no están especialmente marginalizados en los circuitos tradicionales del acceso al crédito, prestando a grandes empresas y reforzando cierto patrón de *heterogeneidad estructural*, y *c*) fondea préstamos de corto plazo, no raras veces para capital de giro, más que financiar a la expansión de la infraestructura productiva con préstamos de largo plazo. La articulación de los elementos mencionados anteriormente ha traído como resultado que aquel poderoso instrumento del pasado para financiar el desarrollo –la banca pública de desarrollo– ha dejado de ser un protagonista en la tarea pendiente de impulsar al cambio estructural para convertirse en un tímido actor de reparto en la promoción del desarrollo económico-social [Girón, 2010; Meireles & Brito, 2016; Moreno-Brid *et al.*, 2018].

---

1 Licenciado en economía por la UNAM y alumno de la maestría en estudios urbanos del Colegio de México [gvargas@colmex.mx].

2 Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México. Perteneciente al Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt (SNI-1) [momeireles@iiec.unam.mx]. Los autores expresan su profundo agradecimiento a Daniela Bernal por sus correcciones y comentarios.

Así, el principal objetivo del presente capítulo es discutir, a partir del análisis del caso de la Financiera Nacional de Desarrollo (FND), cuál es la situación económica y política que tiene la banca de desarrollo en México. La idea principal es demostrar cómo el arreglo institucional pos Bretton Woods limita, por una especie de “desperfecto en el diseño original”, la intervención efectiva de la FND, pues le impone una apretada restricción de corto plazo, disminuye drásticamente el financiamiento público y modifica la centralidad que este tipo de instituciones solían tener en la creación-dirección de los mercados. Finalmente, destacamos que este arreglo institucional –que es un subproducto del fallido nuevo consenso macroeconómico que prima por la máxima de que la política fiscal debe subordinarse a las rígidas metas de estabilidad monetaria– dificulta sumamente que se logre a contento los 17 objetivos contemplados en la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas [UNCTAD, 2015].

## *I. El financiamiento al desarrollo encerrado en reglas monetarias y reglas fiscales*

El colapso de los acuerdos de Bretton Woods, en 1971, inauguró una nueva etapa de políticas económicas. Hoy, a casi cinco décadas de distancia, hay cierto consenso en caracterizar nuestra época como una de “dominación de las finanzas” [Boyer, 2015: 310], también como una donde las asimetrías globales de poder son aún más profundas –expresadas ya sea por los distintos grados de agencia interna y externa de las naciones, por las relaciones centro-periferia, o por la *jerarquía de divisas*.<sup>3</sup> En el mundo de ahora la configuración internacional de países se caracteriza por una normalidad donde la vasta mayoría de las naciones no cuenta con una soberanía monetaria plena [Pivetti, 2010]: tanto la apertura comercial y financiera como los regímenes de tipo de cambio flexible –que paulatinamente se instituyeron debido a la libre movilidad de capitales– tienen como corolario el incremento de poder del capital financiero-privado sobre la capacidad soberana para construir políticas económicas con objetivos domésticos. El nuevo

---

<sup>3</sup> Ejemplo de ello es el trabajo de Ocampo [2001], quien manifiesta esta asimetría explicando que hay países –pocos– que definen los ciclos de negocio (*policy makers*), mientras que otros países –la mayoría– son tomadores de los ciclos de negocios (*policy takers*).

arreglo institucional internacional pos Bretton Woods es de una naturaleza tal que los capitales privados pueden especular casi libremente en los mercados financieros internacionales, estrechando enormemente el margen de maniobra de las políticas económicas que se pueden llevar a cabo a nivel nacional.

En suma, hoy es posible afirmar que el mundo que habitamos está condicionado por las restricciones que son descritas en el conocido “trilema imposible” [Eatwell & Taylor, 2006]. En general, la libertad del capital financiero desembocó, indirectamente, en una política económica nacional que se caracteriza por una hipersensibilidad en torno a los “niveles” de la inflación y de la deuda pública, así como del “estado de salud” del sistema financiero, y una política macroeconómica que está dirigida por bancos centrales independientes reacios a cualquier acción estatal que involucre una expansión fiscal financiada por medio de la emisión de deuda en moneda nacional.

De hecho, hoy, en la región latinoamericana, se experimenta una “camisa de fuerza”, que es el resultado indirecto de la arquitectura financiera internacional y que condiciona fuertemente a los países que se encuentran en la jerarquía baja de monedas, ya que los obliga a hipotecar su trayectoria de crecimiento de corto y de largo plazo. Al respecto, Titelman y Pérez Caldentey [2015] ofrecen evidencia de que la región, en las últimas tres décadas, se ha visto expuesta a mayores niveles de volatilidad real: el coeficiente de variación de la tasa de crecimiento del PIB per cápita de América Latina pasó de 0.71, entre 1960-1970, a 1.22, entre 2000 y 2011. Lo anterior es perjudicial tanto para el crecimiento a corto como a largo plazo, dado que la mayor volatilidad real se asocia negativamente con los niveles de inversión, además de que, debido a las características de la especialización productiva latinoamericana, la mayor volatilidad, combinada con las características de los ciclos para la región –más frecuentes y menos pronunciados en la etapa del auge– acentúa la dificultad para construir una política macroeconómica contracíclica, consolidando el lento crecimiento.<sup>4</sup>

Asimismo, y más importante para nuestro propósito, la mayor volatilidad real, así como las crisis financieras de nueva generación –la Crisis del Tequila (1994-1995) y la Crisis del Vodka (1999), entre otras–, condujeron indirectamente a la región después de perder el control sobre el canal externo de creación monetaria [Panico, 2014], al realizar cambios institucionales

---

<sup>4</sup> América Latina pasa de crecer un promedio anual de 5.5%, entre 1950 y 1980, a 3.1%, entre 1990 y 2015 [Ocampo, 2017].

con el objetivo de intentar suavizar los ciclos y reducir la incertidumbre. No obstante, esa estrategia macroeconómica de estabilidad no ha cumplido la promesa de que una vez realizadas las reformas lo siguiente sería esperar un inexorable crecimiento y desarrollo, todo lo contrario, no solo el crecimiento económico es menor que en otras épocas, sino que el nuevo arreglo institucional *ad hoc* al Consenso de Washington parece agregar nuevas vulnerabilidades para la región [Girón & Meireles, 2018].

En síntesis, el corolario después de las crisis financieras de la década de 1990 es un arreglo institucional caracterizado por un esquema de políticas macroeconómicas con reglas monetarias y fiscales donde hay muy pocos grados de libertad para elaborar un programa económico de corte “desarrollista”.<sup>5</sup> Lo que no es otra cosa que creer en el NCM, en la “coincidencia divina” [Blanchard *et al.*, 2010], cuestión que se cristaliza en muchos países en una estrategia económica que solamente propone cambios de orden microeconómico, como si el lento crecimiento se tratase solo de un fenómeno de “oferta” [Ros, 2014].

## *II. La transformación de los bancos públicos de desarrollo en México*

El corolario de la época “dominada por las finanzas” fue que muchos países tuvieron que abandonar algunos de los instrumentos que tradicionalmente funcionaron para intervenir los mercados de una forma tal que el desarrollo fuese posible. La banca de desarrollo no fue la excepción, en tanto que la adopción de una estrategia de desarrollo, que cerró los canales de financiamiento público, sentó las bases para una sistemática privatización de los

---

<sup>5</sup> Respecto a las reglas monetarias, se tiene documentado que entre 1999 y 2014 [Carrière-Swallow *et al.*, 2016], 15 países de la región construyeron una nueva legislación a la banca central que tiene cuatro pilares: 1) la definición de un mandato claro de control de precios; 2) que el banco central formule políticas en un marco de independencia; 3) la autonomía del banco central en la implementación, y 4) la delegación exclusiva en el banco central de la responsabilidad en materia monetaria. En cuanto a lo fiscal [Cepal, 2018], que es una consecuencia de las metas de inflación, Pérez Caldentey [2015a] documentó que el número de países con reglas fiscales –ya sea de balance, de deuda, de gasto o una combinación de las tres– en América Latina pasa de 5 países, en 1998, a 16 países, en 2016.

bancos públicos que anteriormente se encargaban del financiamiento de los procesos de industrialización, así como de facilitar la universalización en el acceso a la vivienda, abaratamiento de productos agrícolas, etc. Fueron estas circunstancias las que tuvieron por secuela que América Latina disminuyera abruptamente su posesión de bancos públicos de desarrollo (BPD): de 171 instituciones, pasó a tener solo 79 en 2015 (véase tabla 1).

**Tabla 1** Bancos públicos de desarrollo en América Latina y el Caribe miembros de ALIDE (1988-2015)

	1988			2002			2015		
	Número	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Porcentaje de activos	Número	Porcentaje	Porcentaje de activos
Primer piso	n.d	73	70 %	55 %	50	63 %	71 %		
Segundo piso	n.d	22	21 %	28 %	22	28 %	9 %		
Mixtos	n.d	9	9 %	17 %	7	9 %	21 %		
Total	<b>171</b>	<b>104</b>			<b>79</b>				

**Fuente:** elaboración propia con datos de ALIDE, recopilados en Olloqui *et al.* [2013]; Marulanda & Paredes [2005]; ALIDE [2015].

En términos teóricos, la privatización y transformación de los bancos públicos de desarrollo deben entenderse como una suerte de giro ideológico en torno al funcionamiento del gasto público: la visión tradicional, de “dirección estatal”, fue sustituida por el enfoque de “externalidades” [Mazzucato & Penna, 2014]. Esta actitud negativa, respecto al gasto público en general –incluida la banca de desarrollo tradicional que era financiada prioritariamente por inversión pública–, es la secuela de una pérdida de hegemonía de las teorías que postulaban la necesidad de la intervención estatal en el financiamiento a largo plazo. Primero Friedman y después el “nuevo consenso macroeconómico” dejaron bien asentada la idea de que “los gobiernos no pueden modificar el nivel natural del crecimiento” [Capraro *et al.*, 2016]. A esto contribuyó también la tesis de la “represión financiera” de Shaw y McKinnon, que recomendaba la liberalización financiera [Griffith *et al.*, 2019]. *Ergo*, dado que se postula que hay una relación negativa entre “gasto público y crecimiento económico”, lo mejor es que el gobierno solo intervenga en aquellos espacios donde hay grandes externalidades negativas. Lo

anterior, con sus respectivas diferencias y no obstante la crítica con la que contamos hoy [véase Mazzucato & Penna, 2014; Romero, 2017], representa el consenso en cuanto a la banca de desarrollo para países en desarrollo [Naqvi *et al.*, 2018].

Para México, el cambio o sustitución de los bancos públicos de desarrollo (BPD) se asocia directamente con la crisis de 1982, la cual representó, en general, una transformación de toda la vida política, económica y cultural del país. La crisis, en términos de la banca, es el inicio de la reestructuración del sistema financiero y de la cuantía e institucionalidad de los BPD: tan solo en los primeros siete años se redujeron de 29 BPD a 21, en 1989 [Huidobro, 2012: 194].

La historia breve comienza con las finanzas públicas, las cuales estaban severamente deterioradas después del fracaso del modelo de sustitución de importaciones, por lo que la crisis en 1982 abrió el espacio político para que se asentara la necesidad de iniciar un cambio de tendencia tanto en la dimensión jurídico-institucional como en el discurso para “racionalizar y hacer más selectivo el subsidio financiero”. Así, se impuso una suerte de “manual de buenas prácticas” que impulsa a que la banca de desarrollo se transforme en bancos de *segundo piso* –indirecto– para, así, dejar a los bancos privados, que son promovidos por su supuesta “eficiencia” y carencia de conflictos de interés, el financiamiento de *primer piso* –directo.

Las siguientes reformas solo continuaron con nuevas agregaciones: en la década de 1990, se cierra el financiamiento del gobierno, lo que dio paso a la necesidad de los BPD de obtener fondos en los canales privados, por ejemplo, vía inversión extranjera directa (IED); en 1993, se introdujeron mecanismos de regulación prudencial: reglas que califican la cartera de créditos de los BPD, obligaciones de mantener calificaciones diferenciadas, reservas preventivas, etc.; en 1994, reglas de requerimientos financieros. En suma, lo que se encuentra en estas transformaciones tanto legales como discursivas es una preocupación en torno a la supuesta “fragilidad” de las operaciones de la banca tradicional, y sobre la necesidad de regularlas en términos de su cartera, sus requerimientos de capitalización y su control del riesgo. Lo paradójico y cómico de esta historia es que hay un movimiento inverso para los bancos privados, donde se eliminaron, en el mismo lapso, los mecanismos de regulación prudencial.

En este sentido, la crisis de 1982 y, en particular, la década de 1990 marcan el inicio de la “modernización” de la banca de desarrollo. Al respecto, resulta de interés la esquematización de cuatro etapas que hizo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) [2010], donde a la primera etapa la

intituló como la del “Crecimiento insostenible” (1991-1994), y la caracterizó por el crecimiento de la banca de desarrollo con “acumulación sistémica de cartera vencida” por “malos procesos de otorgamiento y de seguimiento de crédito”. A la segunda la nombra como etapa de “Saneamiento financiero” (1995-2000), y se distingue por las acciones que devinieron ocasionadas por la crisis de 1995. El crédito poscrisis tiene una fuerte caída; ya en estos años, el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) es considerado como una institución completamente fallida. La tercera es nombrada como la etapa de “Estabilización y modernización” (2000-2006); en ella, se llevan a cabo los cambios jurídico-institucionales mencionados anteriormente. Es en este periodo cuando se crean nuevas instituciones que están mayormente focalizadas, como la Sociedad Hipotecaria Federal, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) o la Financiera Rural, y desaparecen las que dejaron de ser “funcionales”, como el Patronato del Ahorro Nacional (Pahnal), Banrural y el Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI). También es aquí donde, al menos a nivel discursivo, se enfatiza aún más la idea que sostiene que la banca de desarrollo debe ser de *segundo piso*. La cuarta y última etapa es la intitulada como “Expansión controlada” (de diciembre de 2006 a la fecha), y está caracterizada por el crecimiento de la cartera de crédito.

En síntesis, la banca pública, hoy, tanto en México [Senado de la República. LXI Legislatura, 2010; Huidobro, 2012] como en algunos países de América Latina [Meireles & Brito, 2016; Olloqui, 2013], es diametralmente diferente de lo que fue en la posguerra [Girón & Correa, 1996; Moreno-Brid *et al.*, 2018]. Admitir que la perspectiva de mercado sustituyó a la visión desarrollista significa que: *a*) los criterios de industrialización, creación de mercados y financiamiento a largo plazo se reemplazaron por un enfoque más especializado en dar servicios financieros específicos dentro del marco de economías liberalizadas; *b*) la prioridad de la inversión con perspectiva funcional, regional y estratégica fue sustituida por una visión donde lo que más importa es preservar el capital del banco y no poner en riesgo sus balances financieros; *c*) las herramientas tampoco son las mismas –la visión de hoy es transformar la banca pública en bancos de *segundo piso*–, y *d*) los recursos federales disminuyeron con el objetivo de que sean los mismos bancos quienes gestionen sus propios recursos por la vía de fondos externos. El resultado es un modelo de banca pública que, en lugar de ser un actor principal, mutó a un personaje secundario en la conducción del financiamiento a los procesos económicos esenciales para la promoción del desarrollo.

### *III. El caso de la Financiera Nacional de Desarrollo: ¿finanzas sanas pero una función insuficiente en el desarrollo rural?*

La Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) inició operaciones el 1 de julio de 2003. Su creación se enmarca en el plan de la administración de Vicente Fox Quezada para sanear el sistema de crédito de la banca de desarrollo. En particular, la FND vino a sustituir al Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural). El relato *grosso modo* es que el modelo Banrural era insostenible, por lo que debía disolverse y liquidarse [Fox, 2002: 16]; según Merino [2011], exdirector de la FND, “la historia del Banrural es un auténtico manual de lo que hay que evitar en el diseño de una institución de crédito”. En su lugar, se propuso la FND como un modelo que, si bien continúa con su carácter de instrumento del Estado para enfrentar los retos de la actividad económica rural, lo hace con criterios de sustentabilidad financiera que no ponen en riesgo las finanzas públicas.

En términos legales, en cuanto a su definición jurídica, según su ley orgánica [Gobierno de México, 2002], la FND es un “organismo de fomento al desarrollo” (tabla 2), descentralizado de la Administración pública federal, sectorizado en la SHCP, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esto implica que mantiene una autonomía relativa al poder federal; tiene cierta autonomía técnica y de gestión para realizar su objetivo. Sin embargo, la palabra “sectorizado” le añade un matiz: si bien tiene grados de libertad, estos se encuentran constreñidos/coordinados por la SHCP. Lo anterior también se puede apreciar en la estructura administrativa, donde hay una distribución de poder en la cual predomina la dirección que induzcan los responsables de la política monetaria y fiscal de este país, a quienes se señaló como los principales actores dentro del arreglo institucional que propicia la dominancia monetaria.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Lo que importa destacar es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ocupan y definen puestos estratégicos en los que se elige la mayor parte de los criterios que determinan la provisión de créditos. Por ello, si estos son conservadores con la política macroeconómica por el temor a desestabilizar las finanzas públicas, al punto de que comprometa la política de estabilidad monetaria, entonces, introducirán un programa de crédito con un sesgo conservador.



**Tabla 2** Conformación de la banca de desarrollo y entidades de fomento en México (2018)

		Tipo de entidad			
		Banca de desarrollo	Organismos de fomento	Fideicomisos públicos	SOFOM E.R.
Sector que atiende	Agropecuario y rural	NA	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND)	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)	NA
	Ahorro y consumo	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército); Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi)	Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot)	NA	NA
	Industrial, gubernamental e infraestructura	Nacional Financiera (Nafin), Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)	NA	Fideicomiso de Fomento Minero (Fifomi)	NA
	Vivienda	Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit); Fondo de la Vivienda del Isste (Fovissste)	Fondo de operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)	Metrofinanciera, Sociedad Anónima Promotora de Inversión (S.A.P.I.) de C.V.; SOFOM E.R.

**Fuente:** Informe anual de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores [2018: 53].

En cuanto al objetivo, la Ley Orgánica de la FND estipula que es una agencia pública que tiene como objetivo fomentar el desarrollo del medio rural, lo cual deberá lograr con sus recursos, que se integran por la sumatoria de recursos asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, los rendi-

mientos de las operaciones que realiza, su capital fijo, derechos y obligaciones por cualquier otro título. También, en estos artículos, se estipula que el objetivo se realizará principalmente otorgando créditos a productores e intermediarios financieros rurales –*primer y segundo piso*–. En relación con la forma, se estipula que toda la operación deberá conseguirse de manera *sustentable*, lo cual se lograría a partir de un modelo de gestión en que “[el manejo de] sus recursos [sea] de manera prudente, eficiente y transparente”. Con respecto a su operación y coordinación interinstitucional a nivel nacional, en el artículo 3º de su ley se define que el estatuto orgánico será el documento donde se establezcan el número, ubicación y estructura de las coordinadoras regionales, y que para su establecimiento “se considerará la demanda crediticia de las zonas geográficas productivas en el medio rural”, Gobierno de México [2002]. Aquí subyace el enfoque de demanda. Finalmente, en cuanto al criterio que define la estrategia de la FND, destacan dos artículos que cierran la “camisa de fuerza” con la que se creó la FND: el 8º y el 15. El primero señala que el programa de la FND deberá elaborarse en conformidad con lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y otros.

En este punto, cabe preguntarse: ¿qué pasa si la estrategia de crecimiento está equivocada? Esto ya se mencionó en el primer bloque de nuestro trabajo, pero reiteramos: un programa de desarrollo obsesionado con factores de oferta, como la cuestión de la productividad [Ros, 2013], donde se confunden los epifenómenos con las causas, representa el riesgo de que se prefiera una racionalidad estrictamente financiera en la dispersión del crédito. Respecto al segundo, interesa que señala la necesidad de diversificar sus riesgos y que estarán fijados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En suma, el análisis de la Ley Orgánica de la FND arroja cierta idea de la FND; similar a la descripción que se hace en el teatro antes de comenzar los actos: la FND, como un organismo de fomento al desarrollo con autonomía relativa, coordinado por la SHCP, encargado de promover el desarrollo, principalmente, a partir de otorgar créditos para el desenvolvimiento de las actividades productivas en poblaciones de menos de 50 000 habitantes, que opera principalmente con capital propio, y que, de forma sospechosa y en contrapunto al sistema Banrural, es una unidad sustentable financieramente que no pone en peligro la estrategia de estabilidad macroeconómica.

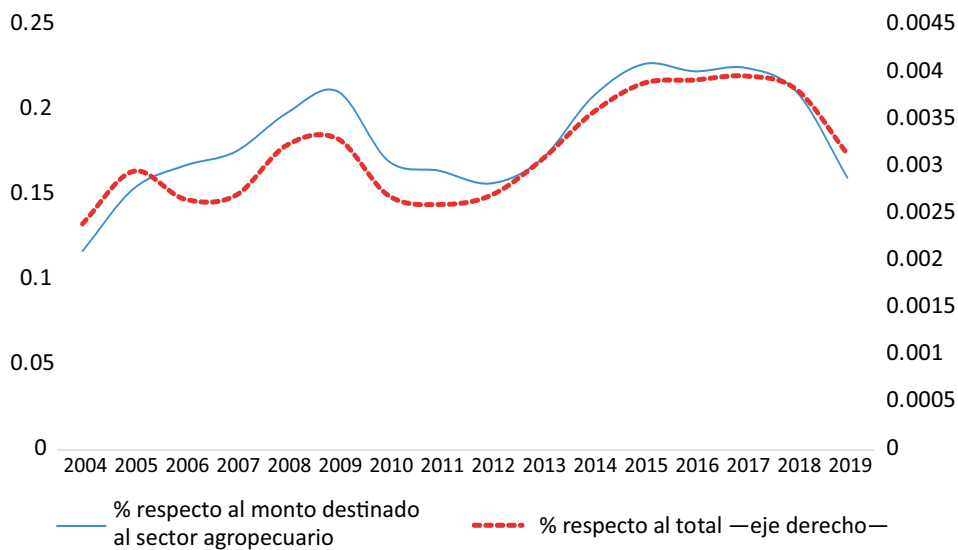
En términos de lo que se ha logrado, los resultados no son tan excepcionales como se suele exaltar dentro del discurso público. El relato sobre el éxito de la FND suele agotarse en pocos argumentos que podemos resumir en cuatro elementos que sus defensores siempre resaltan. Pri-

mero, el crecimiento vertiginoso de su patrimonio que hizo posible que ahora el “patrimonio dobla ya al inicial” [Martínez, 2017]. Segundo, el número de “beneficiarios” es muy grande –argumento imposible de rebatir desde las cifras, ya que el último censo agropecuario data de 2007–. Tercero, el bajo porcentaje de cartera vencida–10.7% es el último dato [FND, 2019]–. Cuarto, la exaltación en la obtención de beneficios. Argumentos que suelen incluir comparaciones con el modelo Banrural, y que ofrecen una imagen muy parcial de que el nuevo modelo funcionaría a contento. Sin embargo, si se desglosan las cifras, se puede observar que hay ciertas tendencias que no son tan satisfactorias.

A continuación, contraargumentamos, en igual orden, lo dispuesto en cada uno de los puntos arriba. Primero, si bien es cierto que el patrimonio creció mucho a tasas relativamente altas –entre 2004 y 2019 la tasa promedio anual fue de 20.2%–, en términos de proporción, los montos de la FND representan un porcentaje muy bajo del crédito que ejerce la banca comercial en el sector, al grado de que lo dispersado por la FND, en promedio, solo representa 18.4% del crédito comercial que va a actividades primarias y 0.3% de la cartera total. Además, parecen ser pro-cíclicos: después de la crisis de 2008, hay una caída en el porcentaje que representa el total de la cartera (véase gráfica 1).

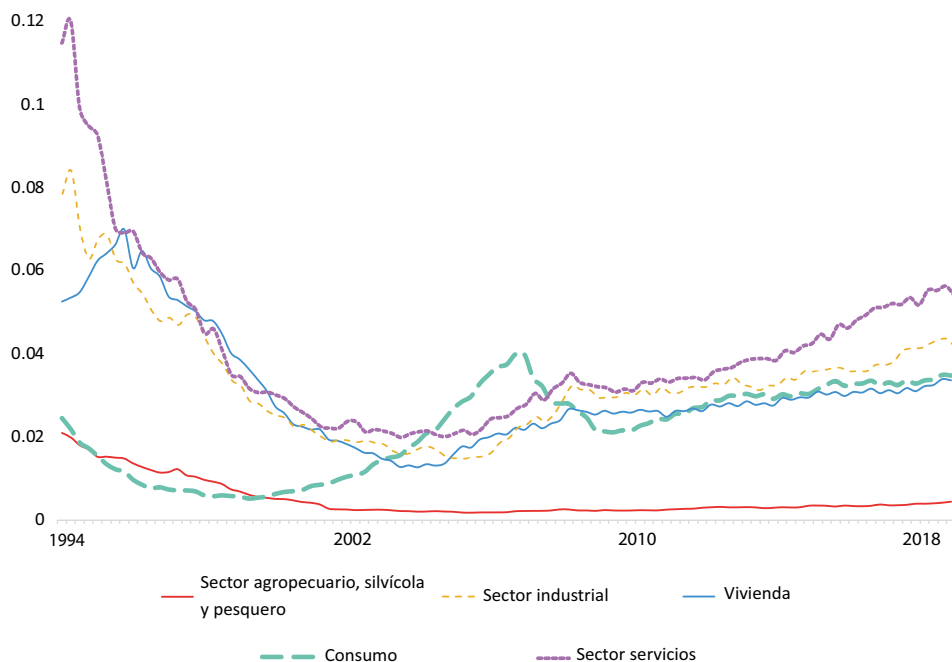
Lo cual es especialmente grave si se toma en consideración que a la banca comercial no le interesa particularmente el sector primario, *máxime* si se considera que, después de la crisis de 1995, el crédito a las actividades del agro se ha mantenido debajo de la proporción que representaba en 1994 (véase gráfica 2).

**Gráfica 1** Comparativo de dispersión de crédito de la FND vis a vis la banca comercial (2004-2019)



**Fuente:** elaboración propia con base en datos solicitados a la FND y del Banco de México.

**Gráfica 2** *Dispersión de crédito de banca comercial por actividad económica (1994-2019) (porcentaje del PIB)*



**Fuente:** elaboración propia con base en datos del Banco de México.

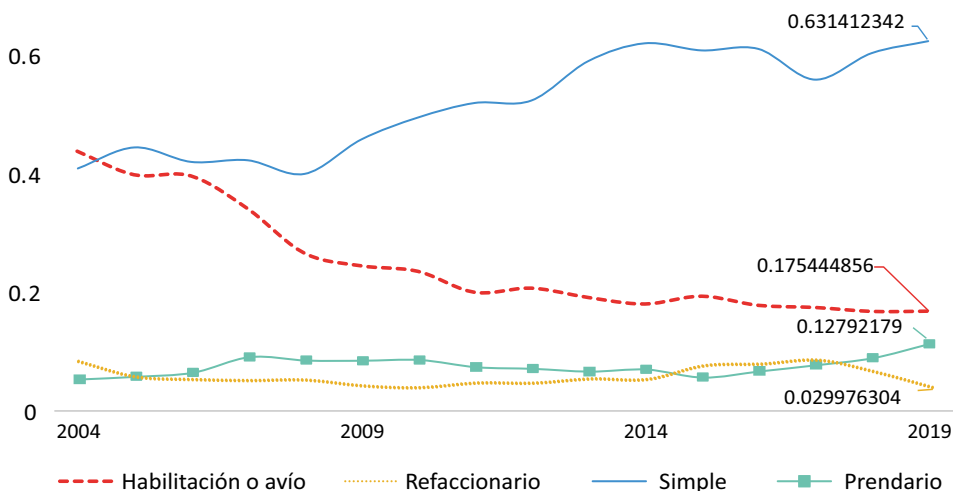
En segundo lugar, el crecimiento es desigual, y probablemente regresivo –el capital se va a las unidades que no tienen problemas de acceso–. Tan solo de 2004 a 2019, según los datos que la FND proporcionó, entre las regiones noreste y noroeste se concentró 48 % del crédito total dispersado. Por otra parte, la proporción se invierte cuando se trata del número de créditos; los estados del sur, que estructuralmente se encuentran más expuestos a todo tipo de violencia económica, son los que concentran 47 % de los créditos dispersados. Además, si solo se considera el crédito indirecto –el que se asume que es más eficiente– la distribución empeora, lo cual era de esperarse desde una óptica heterodoxa: sin supuestos extremos *ad hoc* [Serrano & Medeiros, 2001], como la “neutralidad del dinero” [Chena, 2010], el resultado lógico era la mayor divergencia regional.

En tercer lugar, si bien es cierto que la estructura administrativa de la FND permite acceder a una alta proporción de municipios –84 % de los municipios–, lo que en principio implicaría un alto potencial, suele soslayarse el hecho de que hay una heterogeneidad muy marcada en la dispersión:

entre 2004 y 2019 80 % de la cartera total, se fue solo a 159 municipios –en el extremo de la distribución está el caso del municipio de Culiacán, que recibió créditos equivalentes a 93 % de lo dispersado en Michoacán, a 110 % respecto a Chiapas, 224 % de lo que fue a Oaxaca y 714 % de lo que se destinó a Guerrero–. Además, otro elemento es que en general son municipios que no tienen problemas de inclusión financiera y de baja marginalidad [Almeraya-Quintero *et al.*, 2011]. En la gráfica 4, se puede apreciar que, si bien a nivel nacional la FND parece dispersar bastantes créditos (mapa de la derecha), cuando se le compara con la cuantía solo destacan algunos de esos municipios, muchos de los cuales se encuentran en espacios estratégicos para el comercio exterior y, también, en zonas que sistemáticamente el gobierno ha subsidiado [Dávila *et al.*, 2002; Ros, 2015]. El sur, por otra parte, destaca más allá de la baja cuantía de créditos, también concentra la mayor parte de los municipios sin registros de crédito. Ya son más de quince años que, con este patrón de dispersión, la FND contribuye a reproducir la heterogeneidad estructural y regional de México.

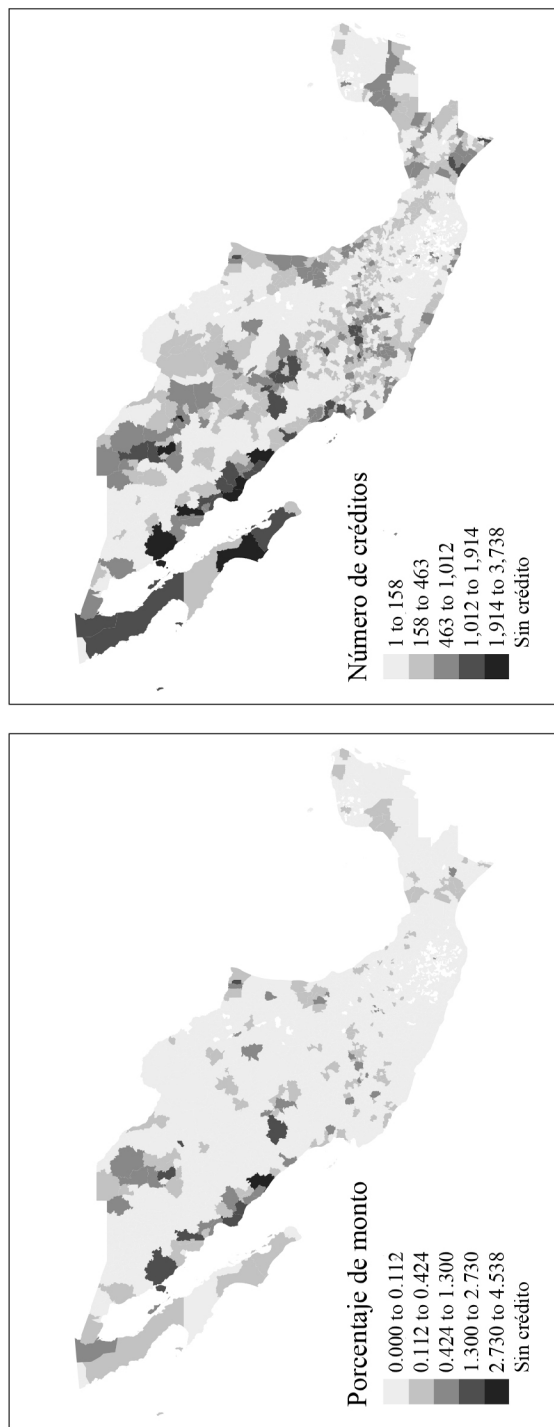
En cuarto lugar, se subestima el hecho de que la mayoría de los créditos tienden a ser de avío o simples, es decir, créditos de corto plazo, de bajos montos y de pronta recuperación, con una participación muy baja de los créditos refaccionarios (véase gráfica 3).

**Gráfica 3** *Dispersión por tipo de crédito (2004-2019)*



**Fuente:** elaboración propia con base en datos solicitados a la FND.

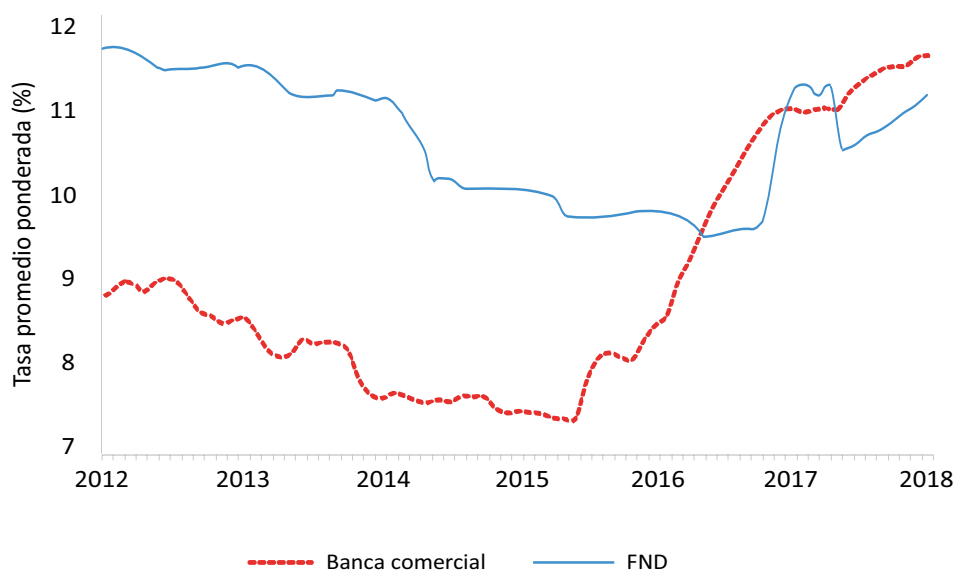
**Gráfica 4** *Dispersión del crédito de la FND en la escala municipal (2004-2019)*



**Fuente:** elaboración propia con base en datos solicitados a la FND.

En quinto lugar, el promedio histórico de las tasas de interés de la FND es mayor que el de la banca comercial (véase gráfica 5). Por otra parte, resulta de interés que después de la reforma financiera de 2013, que abrió ciertas posibilidades de obtener fondos externos, las tasas de interés empezaron a descender. Sin embargo, dicha tendencia se agotó en 2015, fecha en que la economía mexicana sufrió de algunos *shocks* externos, por lo que queda la pregunta en torno a si esa apertura permitió una mayor prociclicidad en la tendencia del crédito.

**Gráfica 5** Evolución de las tasas de interés: FND vis a vis la banca comercial (2012-2018)



**Fuente:** elaboración propia con datos de la CNBV y de la FND.

En suma, como se puede inferir de algunas de las evidencias anteriores –tanto las jurídicas como los hechos empíricos–, la FND puede caracterizarse como un banco rentable, de “finanzas sanas y sustentables”, pero que poco contribuye al desarrollo. Una suerte de antítesis de lo que se espera de un banco público [Mazzucato & Penna, 2014; Griffith *et al.*, 2019]: fue procíclico; reforzó la heterogeneidad estructural del campo; se concentró en créditos de corto plazo; contribuyó poco a mejorar la inclusión financiera, y tampoco elaboró programas estratégicos en áreas urgentes de desarrollo.



## *IV. Reflexión final: una FND para la agenda 2030*

El cometido principal de este capítulo consistió en articular la asociación que hay entre el régimen macroeconómico de México y la debilidad de la banca de desarrollo, lo cual se elaboró a partir del estudio de caso de la FND. En síntesis, los resultados principales de esta investigación dan pauta para inferir que, tras quince años de operación, el móvil de acción pública que rige la FND está más cerca del modelo de negocios de la banca privada. Para ello, se mostró que su institucionalidad cumple la función de una camisa de fuerza que la orilla a buscar la rentabilidad en unidades productivas que no se encuentran en mercados de altas externalidades negativas, con esto pareciera incumplir su fundamento social, al mismo tiempo que logra converger con los objetivos que se persiguen según la estrategia de estabilidad macroeconómica. En pocas palabras, se puede constatar que el arreglo institucional que se elaboró dentro de la óptica del Nuevo Consenso Macroeconómico sirve para construir bancos públicos con finanzas sostenibles; sin embargo, lo que no queda completamente claro es si esa mentalidad, semejante a la de los bancos privados, funciona para avanzar en la agenda pública comprometida con la trayectoria de desarrollo que requiere un país con grandes problemas estructurales como México.

Para concluir, aunque nunca hay certeza sobre el porvenir, resulta razonable suponer que 2020 podría convertirse en un año clave para cambios mayúsculos. Las crisis devienen siempre en espacios de indeterminación, pero, dado el tipo de incertidumbre en el cual estamos justamente por la naturaleza de la crisis sanitaria por la propagación del virus SARS-CoV-2, aún no nos es posible vislumbrar con precisión la magnitud de la caída económica que nos espera. En una lectura más optimista, quizás, dentro de todas estas insólitas circunstancias, surja un movimiento que incline la balanza hacia una racionalidad distinta que apunte, al fin, como diría Furtado [1964], hacia un proyecto de desarrollo elaborado de forma incluyente y social. Sin embargo, por el momento, todo apunta a que el imperativo de mantener las finanzas sanas se sostiene [Gobierno Federal, 2020], mientras que sigue detenida una reforma que pretendía fusionar a la FND con otros fondos.<sup>7</sup> Al final, lo único cierto es que cada momento que pasa

---

<sup>7</sup> Lo poco que se sabe del proyecto es que se crearía una institución llamada Financiera Nacional Agropecuaria que estaría compuesta por la FND, el Fideicomiso de Riesgo

sin diseñarse e instrumentarse un nuevo marco para la FND se convierte en un obstáculo más para lograr los imperativos humanos que se plasmaron en la Agenda 2030, y en muchos otros compromisos atrás, los que, sin una institucionalidad concreta, penden sobre el hilo de la discrecionalidad y opacidad que caracteriza, desde hace bastantes años, a la Administración pública mexicana.

---

Compartido (Fircó), el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir) y Agroasemex, y que tendría el marco jurídico de un banco de desarrollo [Cruz, 2020]. Al final, quizá, lo que predominará es un componente de racionamiento del gasto público y minimización de la burocracia –tal como ha sido el proyecto de la nueva administración– [Moreno-Brid, 2019; Capraro & Panico, 2019]. Sin embargo, no se pueden aportar mayores elementos porque, hasta el mes de mayo de 2020, el proyecto sigue oculto.

## REFERENCIAS

- ALIDE [2015], *Desempeño de la Banca de Desarrollo Latinoamericana, iniciativas regionales y una visión global de la financiación*, Lima, ALIDE.
- Almeraya-Quintero, S. X., Figueroa-Sandoval, B., Díaz-Puente, J. M. & Figueroa-Rodríguez, K. A. [2011], El crédito en desarrollo territorial: el caso de Financiera Rural en México, *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 8(2), 179-192.
- Banco Mundial (BM) [1991], *World Development Report. The Challenge of Development*, Washington, Oxford University Press-World Bank.
- Bhaduri, A. [2006], “The Politics of Sound Finance”, *Economic and Political Weekly*, 41(43/44): 4569-4571. Retrieved from <<https://bit.ly/3lVoIK5>>.
- Blanchard, O. [31<sup>st</sup> august, 2015], IMF Survey: Blanchard: Looking Forward, Looking Back (I. Survey, Interviewer), *IMF News*. Retrieved from <<https://bit.ly/3sadADx>>.
- Blanchard, O., Dell’Ariccia, G. & Mauro, P. [2010], “Repensar la política macroeconómica”, *Revista de Economía Institucional*, 12(22): 61-82.
- Boyer, R. [2015], “Crecimiento, empleo y equidad: el nuevo papel del Estado”, en Bárcena, A. & Prado, A., *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Cepal/Naciones Unidas.
- Capraro, S. & Panico, C. [2019], “Coordinación de la política monetaria y fiscal ante un escenario internacional volátil: desafíos del Plan de Desarrollo 2019-2024”, *Economía Informa*, 415: 6-16.
- Capraro, S., Muller, N. & Silva, A. [2016], “Gasto público y estancamiento económico: teoría y evidencia empírica para México”, Vázquez, J. & Tlatelpa, L., *La contracción del gasto público en México. Análisis teóricos y aplicados*, Puebla, México, BUAP.
- Carrière-Swallow, Y., Jácome, L., Magud, N. & Werner, A. [2016], “Central Banking in Latin America: The Way Forward”, *IMF Working Paper*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) [2018], *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*, Santiago, Cepal/Naciones Unidas.
- Chena, I. [2010], “La heterogeneidad estructural vista desde tres teorías alternativas: el caso de Argentina”, *Comercio exterior*, 60(2): 99-115.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores [2018], *Informe Anual*, Ciudad de México.

- Cruz, I. [21 de enero de 2020], “La Ley FINAGRO y el acceso al crédito a pequeños productores”, *El Financiero*.
- Dávila, E., Kessel, G. & Levy, S. [2002], “El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México”, *Economía mexicana. Nueva época*, XI(2): 205-260.
- Eatwell, J. & Taylor, L. [2006], *Finanzas globales en riesgo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) [2019], *Informe de autoevaluación de gestión de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero*, Ciudad de México.
- Fox, V. [2002], Iniciativa de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, Ciudad de México. Recuperado de <<https://bit.ly/2VLQNSu>>.
- Furtado, C. [1964], *Dialéctica del desarrollo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Girón, A. [2010], “Financiarización, banca pública y banca social”, en Girón, A., Correa, E. & Rodríguez, P., *Banca pública, crisis financiera y desarrollo*, Ciudad de México, IIEc/UNAM: 53-96.
- Girón, A. & Correa, E. [1996], *La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI. Encuentro de expertos de banca de desarrollo*, Ciudad de México, IIEc/UNAM.
- Girón, A. & Meireles, M. [2018], “Deudas soberanas y nuevas vulnerabilidades: Argentina, Brasil y México”, en Manrique, I., *Paradojas y paradigmas en el ámbito fiscal y financiero en América Latina*, Ciudad de México, IIEc/UNAM: 15-34.
- Gobierno de México [2002], *Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero*, Ciudad de México, DOF.
- Gobierno Federal [2020], *Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican*, Ciudad de México, DOF.
- Griffith, S., Ocampo, J. A., Rezende, F., Schclarek, A. & Brei, M. [2017], “The Future of National Development Banks”, *Initiative for Policy Dialogue*.
- \_\_\_\_\_ [2019], “The Future of National Development Banks”, in Griffith, J. & Ocampo, J.A., *The Future of National Development Banks*, Oxford, Oxford University Press.
- Huidobro, M. A. [2012], “Breve historia de la banca de desarrollo mexicana”, *Análisis Económico*, XXVII(65): 171-206.
- Martínez, E. [29 de mayo de 2017], “La Financiera”, *Milenio*.

- Marulanda, B., & Paredes, M. [2005], *La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Mazzucato, M. [2014], *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*, España, RBA.
- Mazzucato, M. & Penna, C. [2014], Beyond Market Failures. The Market Creating and Shaping roles of State Investment Banks, *SPRU. Working Paper Series*.
- Meireles, M. & Brito, M. [2016], “Protagonismo y omisión: el rol de la banca pública y privada en el financiamiento al desarrollo brasileño”, en Guillén, A., Ivanova, A., Girón A. & Correa E., *Políticas públicas para enfrentar la crisis y alcanzar el desarrollo sustentable*, Ciudad de México, UAM/Miguel Ángel Porrúa: 187-206.
- Merino, G. [18 de abril de 2011], “La banca de desarrollo y el financiamiento al campo”, *El Economista*.
- Migueles, R. [23 de enero de 2019], “Recorte impacta prestaciones salariales y 14 proyectos de información del INEGI”, *El Universal*.
- Moreno-Brid, J. [2019], “The demise of neoliberalism in Mexico: if so, so what?”, *World Economics Association*, 9(1).
- Moreno-Brid, J. C., Pérez Caldentey, E. & Ruiz Nápoles, P. [2004], “El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones”, *Perfiles Latinoamericanos*, 12(25): 149-168.
- Moreno-Brid, J. C., Pérez, E., & Valdez, L. [2018], “Changing Challenges in the Modernization of Nacional Financiera”, in Griffith, J. & Ocampo, J.A., *The Future of National Development Banks*, Oxford, Oxford University Press.
- Nadal, A. [17 de marzo de 2010], “Un elefante en la sala”, *La Jornada*.
- Naqvi, N., Henow, A. & Chang, H. [2018], Kicking Away the Financial Ladder? German Development Banking under Economic Globalization, *Review of International Political Economy*, 25(5): 672-698.
- Ocampo, J. A. [2001], *International Asymmetries and the Design of the International Financial System*, Santiago de Chile, Naciones Unidas/Cepal.
- \_\_\_\_\_ [2004], “Luces y sombras de las reformas estructurales latinoamericanas”, en Ocampo, J.A., *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, Colombia, Grupo Editorial Norma/Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ [2015], “América Latina frente a la turbulencia económica mundial”, en Bárcena, A. & Prado, A., *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago, Cepal/Naciones Unidas.

- \_\_\_\_\_ [2017], “El desarrollo liderado por los productos básicos en América Latina”, *International Development Policy/Revue internationale de politique de développement*, 9. DOI:10.4000/poldev.2509.
- Oloqui, F. [2013], *Bancos Públicos de Desarrollo. ¿Hacia un nuevo paradigma?*, Washington, D.C., BID.
- Panico, C. [2014], “Política monetaria y derechos humanos: un enfoque metodológico y su aplicación a Costa Rica, Guatemala y México”, *Cepal. Sede Subregional de México*, 1-137.
- Pérez Caldentey, E. [2015a], “Ciclos de auge y colapso, dominancia monetaria y la subordinación de la política fiscal en América Latina”, en Vadillo, A. & Calderón, J.M., *Fiscalidad y Democracia en México*, México, UNAM.
- \_\_\_\_\_ [2015b], “Una coyuntura propicia para reflexionar los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas”, en Bárcena, A. & Prado, A., *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago, Cepal/Naciones Unidas.
- Pivetti, M. [2010], “Finanzas internacionales y soberanías nacionales”, en Vadillo, A. & Calderón, J.M., *Bajo la sombra de Craso. La democracia moderna entre finanzas bárbaras, poderes fácticos y crisis de la representación*, Ciudad de México, UNAM.
- \_\_\_\_\_ [2017], *Public Development Banks: Towards a Better Model*, Brussels, European Network on Debt and Development.
- Romero, M. J. [2017], *Public Development Banks: Towards a Better Model*, Brussels, Eurodad.
- Ros, J. [2013], *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, Ciudad de México, Colmex.
- \_\_\_\_\_ [2014], *Productividad y crecimiento en América Latina: ¿por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?*, Ciudad de México, Cepal.
- \_\_\_\_\_ [2015], *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?*, Ciudad de México, Colmex/UNAM.
- Senado de la República. LXI Legislatura [2010], *Crédito y banca de desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Serrano, F. & Medeiros, C. [2001], *Economic Development and the Revival of the Classical Surplus Approach*, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) [2010], *Banca de desarrollo de la SHCP*. Recuperado de <[http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/banca\\_desarrollo/index.html](http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/banca_desarrollo/index.html)>.

Titelman, D. & Pérez Caldentey, E. [2015], “Macroeconomía para el desarrollo en América Latina y el Caribe: nuevas consideraciones sobre las políticas anti-cíclicas”, en Bárcena, A. & Prado, A., *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Cepal/Naciones Unidas.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) [2015], *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.