

Libro electrónico

La política económica de México y América Latina de frente a la recesión económica

RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA RECUPERACIÓN

Eufemia Basilio Morales
Coordinadora



UNAM
Nuestra *gran*
Universidad



dgapra

LA POLÍTICA ECONÓMICA DE
MÉXICO Y AMÉRICA LATINA
DE FRENTE A LA RECESIÓN
ECONÓMICA: RETOS Y
OPORTUNIDADES PARA LA
RECUPERACIÓN



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Rector

Dra. Patricia Dolores Dávila Aranda
Secretaria General

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
Secretario Administrativo

Dr. Miguel Armando López Leyva
Coordinador de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Armando Sánchez Vargas
Director

Dr. José Manuel Márquez Estrada
Secretario Académico

Dra. Nayeli Pérez Juárez
Secretaria Técnica

Mtra. Graciela Reynoso Rivas
Jefa del Departamento de Ediciones

LA POLÍTICA ECONÓMICA DE MÉXICO Y AMÉRICA LATINA DE FRENTE A LA RECESIÓN ECONÓMICA: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA RECUPERACIÓN

EUFEMIA BASILIO MORALES

COORDINADORA



UNAM
Nuestra gran
Universidad



dgapa

Primera edición digital en pdf, enero 2025

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

ISBN: 978-607-587-078-6

Proyecto de investigación DGAPA-PAPIIT IN301820 "Coordinación de política fiscal, monetaria y financiera para el desarrollo económico de América Latina".

Esta obra fue arbitrada por pares académicos en un proceso de doble ciego a cargo del Comité Editorial de Publicaciones No Periódicas del IIEC-UNAM.

Coordinación editorial del IIEC: Graciela Reynoso Rivas

Las opiniones expresadas en cada uno de los trabajos son de exclusiva responsabilidad de las autoras y de los autores.

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

Hecho en México.

CONTENIDO

Introducción	9
---------------------	----------

PRIMERA PARTE

Restricción inflacionaria y comercial de frente a la recuperación económica en América Latina

Capítulo 1. Sobre los obstáculos a la propuesta del empleador de última instancia bajo restricción externa <i>Alejandro Fiorito</i>	17
Capítulo 2. Liberalización comercial y el mito de las derramas tecnológicas. Las exportaciones de manufacturas en México <i>Luis Ángel Ortiz Palacios</i>	39
Capítulo 3. Recuperación y ciclo económico: algunos indicios para América Latina <i>Eduardo Ramírez Cedillo</i>	63

SEGUNDA PARTE

El papel de la política fiscal. Retos y alternativas en la pospandemia

Capítulo 4. Determinantes estructurales y mecanismos de transmisión de los multiplicadores fiscales en México <i>Teresa López González y Eufemia Basilio Morales</i>	99
Capítulo 5. Finanzas funcionales, gasto público y espacio de política económica: alternativas para México en la pospandemia <i>Yolotzin Flores y Monika Meireles</i>	129

Capítulo 6. El círculo vicioso de la coordinación fiscal en México. Las consecuencias de la lógica centralizadora de las potestades fiscales <i>Denisse Ortiz López</i>	147
--	-----

TERCERA PARTE

Segmentación laboral y salario mínimo en el México ante los efectos de la pospandemia

Capítulo 7. La economía mexicana durante la pandemia: efectos macroeconómicos del incremento del salario mínimo. Teoría y evidencia empírica <i>Santiago Capraro, Carlo Panico y Diego Alejandro Sánchez</i>	167
--	-----

Capítulo 8. Brechas de género y segmentación del mercado laboral en México en el escenario pospandemia <i>Violeta Rodríguez del Villar</i>	189
---	-----

CUARTA PARTE

Políticas públicas ante el reto de la recuperación económica. Seguridad sanitaria y efectividad de los programas sociales

Capítulo 9. Pobreza: la desigual distribución de activos <i>Verónica Villarespe Reyes y Bernardo Ramírez Pablo</i>	213
--	-----

Capítulo 10. Pobreza y políticas públicas: un acercamiento conceptual y empírico en el caso mexicano <i>Miguel Ángel Márquez Toscano y Ángel Jesús Rosales Maldonado</i>	225
---	-----

Capítulo 11. La protección de la salud y la seguridad sanitaria en los tratados de libre comercio de los países latinoamericanos <i>Virdzhiniya Petrova Georgieva</i>	253
--	-----

Semblanzas	273
-------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Desde la perspectiva de la formulación de políticas económicas, las perturbaciones financieras que se han registrado desde la década de 1980, con sus efectos sistémicos, y la consecuente inestabilidad macroeconómica internacional, representan un desafío para los gobiernos de todos los países de América Latina [Calvo, 1999; Krugman, 1999], sobre todo a partir de la pasada crisis derivada de la pandemia. Esta tarea se vuelve más difícil para los países en desarrollo, como los de nuestra región, debido a las deficiencias institucionales y estructurales, que limitan sus acciones encaminadas a reducir el impacto de las fluctuaciones financieras y los choques externos. Esto se acentúa en nuestro país debido a la reducción de los ingresos tributarios, el menor acceso al financiamiento externo y la mayor presión sobre el gasto de los gobiernos vividos en las últimas décadas.

Actualmente, uno de los grandes desafíos para las economías de América Latina es continuar con el proceso de recuperación para aminorar los estragos dejados por la pandemia. Lograr el crecimiento económico de largo plazo, así como el desarrollo encaminado a la reducción de las desigualdades sociales, asegurando el bienestar de la población, mediante sistemas de protección social que abarcan un ingreso básico universal, salud y educación de calidad, programas sociales bien dirigidos y eficientes, así como pensiones dignas.

Ello requiere del actuar eficiente del Estado y de una política fiscal contracíclica dirigida a incentivar el crecimiento económico y a regular

el ciclo, para lo cual se deben promover marcos fiscales fuertes que puedan financiar el estado de bienestar, y coadyuvar a la mejor distribución del ingreso. Así, la política de gasto público dirigida a inversión y gasto social debe ser pieza fundamental para inducir el desarrollo sostenible y la disminución de la pobreza y la desigualdad social.

El objetivo del presente libro es analizar los efectos que ha tenido la política macroeconómica, haciendo hincapié en la política fiscal procíclica instrumentada en México y Latinoamérica desde la década de 1990, en el marco de la adopción del modelo de metas de inflación, el cual ha dado origen al crecimiento económico precario en Latinoamérica. Para ello, se analiza la evidencia empírica del actuar de las políticas para algunas economías de América Latina y México, en particular. De igual modo, este libro se centra en analizar el rumbo que han seguido estas economías después de la pandemia, de frente a la recuperación económica, para poder entenderlas y hacer recomendaciones de política fiscal y monetaria, así como de políticas públicas dirigidas a incentivar de manera positiva a la región.

Las condiciones en las que actualmente está inmersa la economía de América Latina, después de la pandemia, implican hacer un análisis teórico, estadístico y analítico para entender la efectividad de las políticas económicas implementadas desde los años ochenta, las cuales han recrudecido la actual crisis. Todo ello se conjunta en este libro, por lo que esperamos que éste pueda aportar elementos para la discusión de alternativas de políticas macroeconómicas que permitan coadyuvar en la reactivación del crecimiento económico en Latinoamérica, en aras de la recuperación económica y el crecimiento sostenido. Para analizar de manera clara esta problemática, se hace una revisión de las condiciones inflacionarias y comerciales en América Latina, de frente a la recuperación para comprender cómo bajo la restricción externa se gestaron las condiciones que han llevado a la recesión actual. Esto nos permitirá conocer, en el caso de México, qué papel han jugado o cómo han incidido las políticas macroeconómicas y, en particular, la política fiscal en el crecimiento, así como el margen de acción que ahora tienen estas políticas. Lo anterior impacta en problemas clave para la economía, por ejemplo, en la segmentación laboral y las brechas de género, así como en la protección sanitaria bajo estas condiciones o de igual modo en la pobreza, donde factores como las políticas públicas serán clave para abatir el problema. Por lo tanto, se hará un recorrido de lo general a lo particular, lo que nos dará las herramientas necesarias para entender el contexto que

ha dado origen al problema vivido en América Latina, aterrizando en el caso de México, y las afectaciones particulares que derivan de esto.

Por consiguiente, el libro se ha dividido en cuatro partes. En la primera, “Restricción inflacionaria y comercial de frente a la recuperación económica en América Latina”, se presenta una revisión del papel que ha jugado la inflación y la liberalización comercial en la recuperación económica de la región latinoamericana. En el capítulo 1, Alejandro Fiorito señala los problemas inflacionarios de la teoría monetaria moderna considerados desde una perspectiva clásica del excedente, donde el conflicto distributivo es inherente al capitalismo, haciendo un análisis del programa de empleador de última instancia y de la inflación como un fenómeno del conflicto distributivo en economías abiertas.

En el 2, Luis Ángel Ortiz Palacios explica el comportamiento del incremento extraordinario de las exportaciones de manufacturas en México, en el contexto de la liberalización comercial, mediante la exposición de hechos estilizados que permiten evidenciar algunos efectos en la estructura y dinámica de los flujos comerciales de manufacturas.

Y en el capítulo 3, Eduardo Ramírez Cedillo expone algunos hechos estilizados de la recuperación de los niveles de ingreso per cápita previos a la pandemia, además de algunas observaciones sobre la composición de los componentes del gasto del producto interno bruto (PIB), de su tendencia de largo plazo y del ciclo económico. Presenta también un análisis del ciclo económico mediante la utilización del filtro Hodrick-Prescott, así como de la postura fiscal de 11 países de América Latina.

En la segunda parte, “El papel de la política fiscal. Retos y alternativas en la pospandemia”, se analiza el actuar de la política fiscal revisando el impacto que tiene ésta en el crecimiento económico, así como de la coordinación fiscal en México. En el capítulo 4, Teresa López González y Eufemia Basilio Morales estiman los multiplicadores del gasto e ingresos públicos para México para el periodo 1950-2022; en el análisis se distinguen los determinantes estructurales, institucionales y coyunturales que impactan tanto en la magnitud de los multiplicadores como en los mecanismos de transmisión de sus efectos. En el capítulo 5, Yolotzin Flores y Monika Meireles discuten sobre la trayectoria reciente de las finanzas públicas en México, destacando lo dañino de la noción de austeridad para el desarrollo del país en el escenario de la pospandemia. Asimismo, resaltan en la literatura económica heterodoxa aspectos sobre la naturaleza endógena del dinero,

las finanzas funcionales y el margen de maniobra de la política económica considerando las especificidades macroeconómicas de los países periféricos.

En el capítulo 6, último de esta segunda parte, Denisse Ortiz López propone una ruta de análisis de las características que presenta actualmente la coordinación fiscal en México, tratando de entender el fenómeno de la centralización fiscal en nuestro país de una manera holística, a partir del abordaje de las distintas problemáticas que encierra el denominado círculo vicioso de la coordinación fiscal.

En la tercera parte, “Segmentación laboral y salario mínimo en México ante los efectos de la pospandemia”, se hace un análisis de las afectaciones que tuvieron el mercado laboral y el salario ante la pandemia, mostrando evidencia empírica y señalando los retos futuros que se presentan dado el entorno actual. En el capítulo 7, Santiago Capraro, Carlo Panico y Diego Alejandro Sánchez estudian la relación entre la distribución funcional del ingreso y el crecimiento económico a partir de la tradición poskeynesiana. Explican cómo el aumento de la participación de los salarios en el ingreso en México a partir del 2017 evitó que el choque negativo de la pandemia de la covid-19 contrajera aún más el nivel de producto.

En el capítulo 8 de esta tercera parte, Violeta Rodríguez del Villar describe con mayor detalle el impacto de la segmentación de género que afecta al mercado de trabajo mexicano, en el escenario pospandemia, así como las condiciones laborales de las mujeres trabajadoras en México, y exhorta a implementar políticas públicas que busquen erradicar la discriminación de género.

Y finalmente, en la cuarta parte, “Políticas públicas ante el reto de la recuperación económica seguridad sanitaria y efectividad de los programas sociales”, se habla sobre los distintos retos que enfrentan las políticas públicas para combatir el problema de la pobreza, la seguridad sanitaria y los programas sociales ineficientes. En el capítulo 9, Verónica Villarespe Reyes y Bernardo Ramírez Pablo hacen un repaso histórico-teórico de la pobreza, poniendo énfasis en los orígenes de ésta, así como en el capital humano y los microcréditos a los que las personas en condiciones de pobreza tienen acceso.

En el capítulo 10, Miguel Ángel Márquez Toscano y Ángel Jesús Rosales Maldonado hacen una revisión teórica de la evolución del concepto de pobreza y de sus estadísticas en México desde una perspectiva multidisciplinaria. Asimismo, se presenta un análisis crítico conceptual sobre las políticas públicas y los programas de asistencia social que ha utilizado el

Estado como herramienta para mitigar los efectos de la pobreza, y cuál es la dirección que ha tomado el gasto público designado a ello.

Por último, en el capítulo 11, Virdzhiniya Petrova Georgieva analiza las propuestas de reforma de los tratados de libre comercio suscritos por los países de América Latina desde la perspectiva del derecho humano a la salud y de la seguridad sanitaria.

Este libro está integrado por las ponencias presentadas en el IV Seminario de “Política fiscal contracíclica para el crecimiento estable y sostenido de los países en desarrollo. El caso de América Latina”, realizado en el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en marzo de 2022, como parte de las actividades del proyecto de investigación IN301820 “Coordinación de política fiscal, monetaria y financiera para el desarrollo económico de América Latina”. Por lo que se agradece al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) el financiamiento otorgado para la publicación de esta obra, así como el apoyo institucional brindado por el IIEc-UNAM.

BIBLIOGRAFÍA

- Calvo, G. A. [1999], “Capital Flows and Capital-Market Crises: The Simple Economist of Sudden Stops”, *Journal of Applied Economics*, vol. 1, núm. 1: 35-54.
- Krugman, P. R. [1999], “Currency Crises”, en Feldstein. M. (ed.), *International Capital Flows*, University of Chicago Press: 421-440.

PRIMERA PARTE

Restricción inflacionaria y comercial de frente
a la recuperación económica en América Latina

CAPÍTULO 1.

SOBRE LOS OBSTÁCULOS A LA PROPUESTA DEL EMPLEADOR DE ÚLTIMA INSTANCIA BAJO RESTRICCIÓN EXTERNA

ALEJANDRO FIORITO¹

Introducción

En los últimos años, la denominada teoría monetaria moderna (MMT, por sus siglas en inglés) ha ganado un lugar tanto en la literatura económica como en la política norteamericana de la mano de una facción de izquierda del partido demócrata que ha impulsado su difusión. Un autor central para esta visión teórica es Hyman Minsky, quien estableció que la economía capitalista está marcada por intercambios de dinero actual por dinero futuro [Minsky, 1975]. En este sentido, la demanda efectiva que permite el crecimiento se manifiesta como inestable debido a una función de inversión que depende del precio de los activos y las condiciones financieras de las variables que afectan los precios de oferta y demanda de bienes de capital. De esta manera, un sistema dual permite integrar el sistema financiero con el real [Minsky, 1975: 99]. A partir de allí, su recomendación para estabilizar la macroeconomía se basa en la política estatal de garantizar el pleno empleo aplicando una demanda efectiva con la determinación de un tipo de salario mínimo (salario de trabajo garantizado o *job guarantee* [JG]), con el que se formaría un *buffer stock* de empleados.

En este trabajo se señalarán los problemas inflacionarios de esta política considerados a partir de una perspectiva clásica del excedente, desde donde el conflicto distributivo es inherente al capitalismo. La perspectiva de una situación de pleno empleo mejora la posición negociadora de los trabajadores y puede impulsar una inflación de costos y puja distributiva. Esto puede ser agravado si se agregan los choques de costos dados por las devaluaciones del tipo de cambio cuando existen restricciones externas en

¹ Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y la Universidad de Buenos Aires (UBA).

divisas, presentes en países periféricos y en Argentina, en particular, como caso destacado en punto a dicha restricción en forma aguda.²

Programa de empleador de última instancia y sus obstáculos

Esta línea de pensamiento, que busca obtener el acceso al pleno empleo como objetivo deseable para la economía, parte de los aportes de Abba Lerner [1978] con respecto a los temas del dinero cartal y las finanzas funcionales, y más recientemente de Hyman Minsky [1986], que es reconocido por sus desarrollos e ideas sobre las crisis financieras y la inherente inestabilidad de los mercados financieros. La propuesta del JG surge del intento de reducir la pobreza y el desempleo, para intentar asegurar una situación estable de pleno empleo. Y de ahí se desglosan tres objetivos: 1) un mayor porcentaje de la familia que sea empleada; 2) una elevación del piso salarial, haciendo que el mercado laboral resulte favorable a los trabajadores, y 3) una propuesta de un JG con base en la idea de considerar al Estado como dador de empleo de última instancia [Minsky, 1975].

Desde hace más de 80 años, John Maynard Keynes comienza a mostrar que la posición del desempleo involuntario puede ser persistente y, por lo tanto, inaugura la crítica desde el principio de la demanda efectiva que se extenderá al largo plazo, con ayuda de la visión clásica del excedente, como el supermultiplicador con distribución exógena [Serrano, 1995]. Desde esta última visión se justifica la política para llegar al pleno empleo por los beneficios que se obtienen al aprovecharse la capacidad productiva total como base para el crecimiento del año siguiente, dado que cada punto del producto interno bruto (PIB) que se pierde no se recupera más, exactamente como si fuese una tasa de interés compuesta [Garegnani *et al.*, 1998]. Pero además se reduce la pobreza y la desigualdad [Mitchell *et al.*, 2019: 291].

La propuesta de usar el exceso de ahorro neto de la población en el agregado como un déficit público programado para llegar al pleno empleo puede evitar que los empleados pierdan sus saberes y habilidades ampliando al mismo tiempo el producto potencial [Wray, 1998: 5]. Sin embargo,

² Si una restricción de divisas puede solucionarse con una devaluación del tipo de cambio, no se trata de una “restricción externa”, sino de un problema de rentabilidad.

no necesariamente evita los obstáculos que puede presentar este objetivo de pleno empleo, tanto para países cerrados como abiertos.

Obstáculos para el programa de pleno empleo del MMT

Randall Wray [1998] afirma que debido a la posibilidad de Estados Unidos (EU) de imprimir un *fiat money* mundial, puede sostener un plan de pleno empleo sin barreras. El argumento radica en formar un *buffer stock* de empleados de donde el sector privado pueda obtener la oferta de empleo con un margen sobre un nivel de salario mínimo determinado por el programa y estabilizar automáticamente al ciclo económico con subas de asalariados en el JG que compensen las caídas de recaudación [Mitchell, 2019: 302-304].

Sin embargo, existen tres obstáculos ya presentes en Minsky [1975] para la implementación de un programa de pleno empleo: 1) la barrera inflacionaria, 2) la balanza de pagos y 3) los efectos políticos vinculados a las mejoras en el ingreso de los trabajadores [Levrero, 2018]. Se verán los dos primeros problemas para el JG en países latinoamericanos y Argentina.

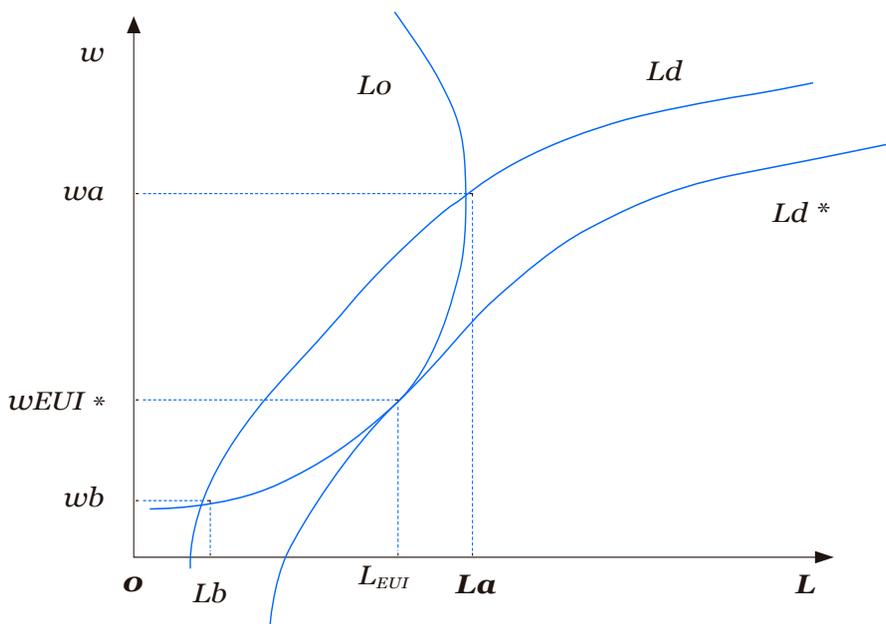
Obstáculo inflacionario por costos y puja distributiva

Siendo el conflicto distributivo general a todos los países en diverso grado, lejos de desaparecer, la inflación puede tomar fuerza con una situación de pleno empleo al ser un resultado de la elevación de costos macroeconómicos por el conflicto de los precios distributivos del ingreso, por ejemplo, salarios y tasa de ganancia, que puede ser persistente de no encontrar un acuerdo.³ Y el conflicto económico no puede ser abolido con alguna medida “mecánica” o por decreto, dado que es un fenómeno de la economía política que es fundamentalmente exógeno al resto de las variables económicas y que las políticas, a lo sumo, pueden temporalmente morigerar. La posición de negociación de los trabajadores asalariados puede actuar de diversas formas en distintos contextos espaciotemporales. Puede mejorar por un menor desempleo y, al revés, empeorar con la formación de un “ejército industrial

³ Muchas veces ese acuerdo puede llegar por imposición de un sector social sobre otro y no necesariamente por un acuerdo de partes.

de reserva”, como definió Karl Marx en el largo plazo. Además, sobre los salarios actúan factores institucionales locales o internacionales, o bien políticos, de ingresos o de pleno empleo, como el postulado aquí (figura 1).

Figura 1. Curva de demanda laboral y salarios



Fuente: Seccareccia [2004: 29].

Si el conflicto distributivo se puede potenciar por la puja distributiva, un programa del Estado como empleador de última instancia no puede ser catalogado como un programa “antiinflacionario”,⁴ dado que la inflación tiene su causa en el aumento de costos que están atados a la distribución del ingreso y a la puja distributiva entre trabajadores y capitalistas.⁵ En el artículo de Mario Seccareccia [2004] se analiza la posibilidad de tener dos

⁴ Como afirma William Mitchell [2019], dicho programa puede ayudar a mitigar.

⁵ Los costos macroeconómicos como las tarifas, el tipo de cambio y los precios internacionales de los insumos importados, como se hizo evidente recientemente con la suba de precios de la energía.

tipos de salarios (altos y bajos), planteados para un programa de empleador de última instancia (*EUI*). El argumento se desarrolla con una curva de demanda laboral relacionada positivamente con los salarios reales y una relación de oferta laboral que se curva hacia atrás,⁶ conformando así dos puntos posibles de pleno empleo Ld : uno con salarios *EUI* más altos w_a y otro con salarios *EUI* más bajos w_b . Trasladando la curva Ld hacia la derecha se obtiene en Ld^* un salario w_{EUI^*} que, si es seleccionado exógenamente en el programa *EUI*, se observa que se encuentra entre ambos salarios w_a y w_b y que se corresponde a aquel que tomaría el mayor número de personas que aceptarían el puesto de trabajo, dejando de ser trabajadores desempleados involuntarios. Sin embargo, se observa el problema de tener soluciones por arriba y por debajo de dicho salario “óptimo” (figura 1).

La elección de un salario w_{EUI} por debajo y más cercano a un salario bajo –vinculado a políticas conservadoras– puede asociarse con políticas menos inflacionarias si se toma en cuenta la versión convencional de NAIRU, que se corresponde según la economía convencional en la existencia de una tasa de desempleo que dejaría la inflación en cero.

En efecto, la laxitud del mercado laboral generado en el programa con un salario bajo podría generar una presión descendente vía ajustes fiscales y despidos de empleados públicos –que son mejor pagos– que podrían así ser reemplazados por otros con salarios de *EUI*.

Si el salario, en cambio, queda elegido para el programa más cerca de w_a , se puede advertir el carácter inflacionario que podría tener el programa *EUI*, situación que advierte Julio López Gallardo [2000], dado que se trata del salario más alto de pleno empleo con las curvas de oferta y demanda en intersección alta. Mientras que si se elige un salario *EUI* más bajo –y aún más bajo que un salario considerado “digno”–, esto puede llevar a un efecto arrastre de los salarios privados a la baja y, como se dijo, aumentar el grupo de trabajadores subocupados o desocupados involuntarios, que no entrarían al programa por un salario más bajo que el aceptado socialmente.

Si el resultado inflacionario no es el que se estaba esperando con el programa *EUI*, el ajuste pensado sería similar al convencional, en tanto la economía se encuentra en pleno empleo y supone inflación de demanda: “In the face of wage-price pressures, the BSE/ELR approach maintains inflation

⁶ Véase Massimo Pivetti [2021: 15].

control in much the same way as monetarism —by choking aggregate demand and inducing slack in the non-buffer stock sector” [Mitchell, 1998: 552].

Es decir que el objetivo del programa *EUI* no impide necesariamente la inflación, o bien no evita el tener mayor desempleo involuntario con un salario *EUI* más alto o bajo, respectivamente. Además, carece de indicaciones más precisas —y va de suyo que no pueden ser generales— respecto a qué tipo de pleno empleo lleva un programa que busca bajar la inflación disciplinando a los trabajadores con la imposición de un nivel de salario [Seccareccia, 2004].

En suma, puede verse que queda desatendido un problema que sí está presente en Lerner, con sus fases de alto y bajo pleno empleo, por el cual la puja distributiva al mejorar la posición negociadora de los salarios de los trabajadores puede incrementar los precios de manera persistente y no sólo de una vez y para siempre. Se puede elaborar un modelo simple con el fin de entender que una mejora en la posición negociadora de los trabajadores por baja del desempleo puede hacer que los salarios suban, afectando a los precios vía costos.

La inflación como un fenómeno del conflicto distributivo en economías abiertas

Expresión del conflicto por el producto, los salarios se encuentran enfrentados con otros costos vinculados a los márgenes de ganancia —esta última es representada por el tipo de cambio nominal en economías abiertas y pequeñas— y, como resultado, su no concordancia es trasladada a los precios. Entonces, pueden relativizarse los efectos de un exceso de demanda sobre los precios —al no estar las economías capitalistas normalmente en pleno empleo—y priorizarse los que tengan que ver con la mejora en las condiciones de empleo y de la posición negociadora de salarios, que serán traspasados a los precios. Y mientras es el conflicto la causa de la inflación, parafraseando a Minsky,⁷ no todas son iguales en sus efectos dado que depende de quién lleve la delantera en la puja. En un modelo de formación de precios

⁷ “Our slogan must be: not all inflation is bad!” [Minsky, 1975: 185].

clásico se puede observar que los salarios forman parte de los costos de la expresión agregada:⁸

$$P_t = lW + kP_{t-1}(1+i) + meP_t^* \quad [1]$$

Donde P_t es el nivel de precios, mientras que l , k y m son coeficientes técnicos de insumos de trabajo, de capital e importados, respectivamente; W es el salario nominal, y P_t^* es el precio en divisas del insumo importado.

Y donde la inflación de demanda vía la brecha entre producto potencial y efectivo queda desestimada, porque el acelerador flexible de la inversión vía competencia automáticamente cierra esa brecha [Serrano, 2019: 12-15]. Tomando logaritmos y diferenciando la ecuación [1]:

$$\pi_t = lw + ki + m(e + \pi_t^*) \quad [2]$$

La variación de precios π_t está constituida de cuatro términos: donde las variaciones de salarios w , de la tasa de interés i , del tipo de cambio e y de la inflación internacional π_t^* ¹⁰ pueden ser disparadores de una puja distributiva. El modelo sostiene que la variación de salarios depende a la vez de la inflación anterior, de la tasa de desocupación U y de factores institucionales. Representándose de la siguiente manera:

$$w = q\pi_{t-1} + tU + c_1 \quad [3]$$

Siendo q el parámetro que representa la inflación pasada y el coeficiente que acompaña a $U = \frac{L-N}{N}$, definida por la diferencia entre el total de los ocupados (L) y la población activa (N). El parámetro c_1 , por su parte, representa factores institucionales que son importantes para definir la evolución del salario, aunque no fácilmente medibles de manera directa.¹¹ Es claro que, para los salarios, los subsidios son una transferencia que puede

⁸ Véase Fiorito [2020]; Amico y Fiorito [2017]; y Summa [2014].

⁹ Aquí la tasa de interés nominal será tomada sin las ganancias netas de empresa, por simplificación, igualándolo al *mark-up* nominal.

¹⁰ Cada variable será ponderada por la participación de trabajo, capital e importaciones en el producto.

¹¹ La variable c que afecta el crecimiento de los salarios no guarda una necesaria correlación con el nivel de actividad.

mejorar su capacidad de compra, así como la subida de tarifas o precios regulados puede representar una disminución en su capacidad de compra. Esto no está explícitamente reflejado de manera formal en la ecuación [3].

Entonces, si se sustituye la ecuación [3] del salario en la ecuación [2] y operando convenientemente se obtiene una relación más específica del vínculo entre precios y la puja distributiva –y otros costos–:

$$\pi_t = a\pi_{t-1} + \varphi U + lc_1 + ki + m(e + \pi_t^*) \quad [4]$$

Aquí se supone que la inercia a es parcial ($a < 1$) y cualquier *shock* tendrá un efecto temporal sobre la inflación al tener un efecto temporal, los *shocks* de demanda, debido al ajuste de la capacidad productiva vía acelerador de la inversión cierra la brecha más allá del corto plazo. Asimismo, la tasa de interés i también se elimina de la ecuación [4] al tener un efecto temporal sobre la inflación –la i tiene efectos sobre el nivel de precios más que sobre su variación–. La inflación queda dependiendo entonces de la inflación internacional π_t^* , de la variación del tipo de cambio e ,¹² del nivel de desempleo U , del nivel de conflicto c y de la persistencia inflacionaria a .¹³

$$\pi_t = \frac{\varphi U + lc_1 + m(e + \pi_t^*)}{1 - aL} \quad [5]$$

Queda en la ecuación [5] que la causa inflacionaria no está en este factor inercial a , dado que puede tener efectos de amplificación sólo si existiera puja distributiva y alza de costos macroeconómicos con el numerador positivo.¹⁴

Podemos concluir teóricamente que la inflación es un fenómeno que se transmite por costos macroeconómicos que dependen de los salarios, el tipo de cambio y los precios internacionales, multiplicados por efectos inerciales. Los resultados teóricos también señalan que para limitar o reducir la inflación no se debe recurrir a ajustes de demanda, sino a la moderación de estas variables de costos y también a intentar moderar la puja distributiva.

No otra cosa alertaba Lerner [1978] cuando señalaba sus diferencias con el monetarismo, al asignar un problema “microeconómico” a la inflación de

¹² En la sección 3 se desarrollará la formación del tipo de cambio y sus efectos.

¹³ Otra de las variables que se incluye para explicar la evolución del salario es la variación de la productividad. Así, si los salarios crecen por debajo de ella, su incidencia en la formación del precio disminuirá.

¹⁴ Véase Amico y Fiorito [2017].

salarios que no dependía de la magnitud de los gastos públicos, sino de una inflación de costos.

In my view, inflation in the United States is not caused by excess demand, but by self-fulfilling expectations, with prices rising at about 6 percent to keep up with the cost of production, compensation rising at about 9 percent to keep up with the cost of living and increasing productivity, while the government keeps increasing total spending in the economy to prevent catastrophic unemployment [Lerner, 1978: 491].

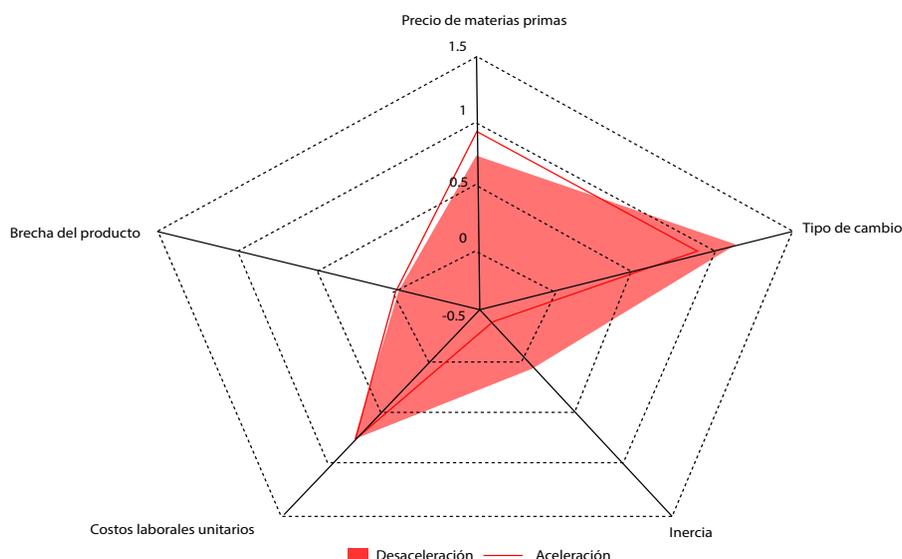
Empíricamente existen buenos indicadores de inflación en 11 países de Latinoamérica en el periodo de 1990 a 2013 [Trajtemberg *et al.*, 2015], donde se evidencia que:

- 1) El coeficiente de la brecha de producto es muy pequeña (0.147). Es decir que el exceso de demanda no aparece como una causa admisible de la variación de precios persistente, ni explica la inflación núcleo en oposición al convencionalismo económico. Esto último choca con la aceptación de esta causa por parte de varios de los autores de la MMT.
- 2) El tipo de cambio nominal (0.326) va a afectar a productos importados, los cuales forman parte de la canasta básica del consumidor, lo que en consecuencia perjudica los precios como parte de los costos.
- 3) Los costos laborales unitarios autónomos (0.762) destacan en su contribución a la inflación, tomando en cuenta que para ello son netos de la variación de precios anterior y que incluyen tanto los factores institucionales como los de puja por el ingreso. Este último dato salarial avala al modelo presentado de inflación en el que los salarios son una causa importante en la explicación de la inflación en condiciones normales, aun sin un programa que intente mejorar la posición negociadora de los trabajadores con el pleno empleo.

Claramente, si los salarios toman la iniciativa respecto a otros elementos de costo, no pueden ser reducidos por la inflación. Tal es el caso de Argentina durante el periodo 2003-2011, donde los salarios crecieron sistemáticamente –salvo dos trimestres– por encima de la inflación, que en promedio fue superior al 20 %.

Si esto es así en condiciones normales de desempleo, por lo menos pone en evidencia que el plan *EUI* probablemente no puede llamarse “antiinflacionario” al mejorar la posición negociadora de los trabajadores con el acceso al pleno empleo, sin mediar otros acuerdos con la patronal.¹⁵ Cabe mencionar que debe agregarse a este funcionamiento normal la crítica de Seccareccia, citada más arriba, donde en vez de quedarse en movimientos de precios de una vez y para siempre, como afirma Wray [1998], puede fácilmente disparar su aceleración por puja distributiva ante la resistencia salarial.

Figura 2. América Latina (11 países): contribución promedio de las causas de la inflación a la variación de la tasa de inflación, 1990-2013



Fuente: Trajtemberg *et al.* [2015: 185].

Cabe mencionar que esta explicación por costos y puja distributiva difiere de la visión *mainstream* de la existencia de una tasa de desocupación que haría

¹⁵ El periodo de “gran moderación salarial” producida desde finales de los años setenta en Europa fue originada como respuesta a una mayor puja salarial, según el excelente relato de Michal Kalecki [1943].

la inflación igual a cero, pues lo que dice es que sólo disminuyendo la puja distributiva y el conflicto es que puede mermar la inflación [Serrano, 2019].

Obstáculo de la balanza de pagos: la restricción externa en latinoamérica

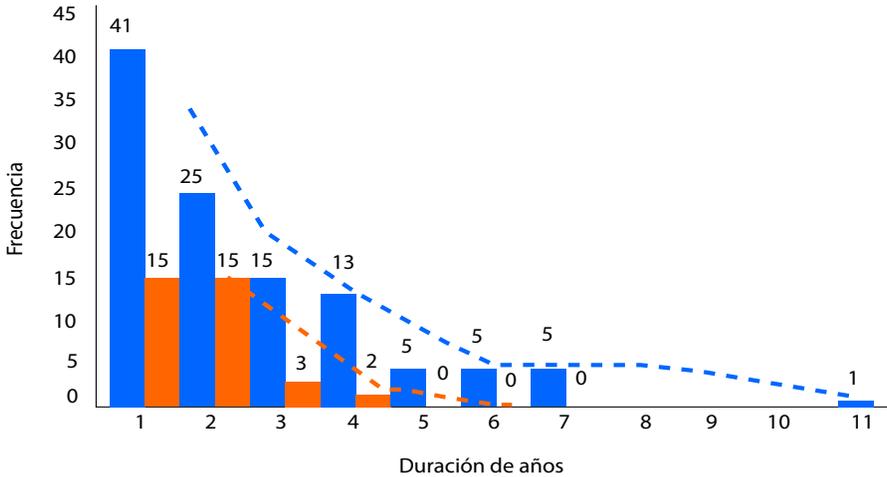
De manera independiente al seguimiento de una política de pleno empleo, desde los años ochenta hasta el día de hoy, en los países con restricción externa han sido cada vez más importantes los fenómenos de flujos financieros que pueden minar las reservas de un país, o bien hacer que procesos devaluatorios induzcan a procesos de *stop-go* y/o procesos de crecimiento inflacionario.

Una política de pleno empleo en condiciones de restricción externa puede complicarse en tanto la propia restricción de divisas. Para Latinoamérica, como ya vimos, da lugar a una elevación de precios a partir de la devaluación del tipo de cambio. En efecto, en la figura 2 se puede observar la implicancia de costo que tiene el tipo de cambio en la inflación, donde el obstáculo de falta de divisas se vuelve fundamental en el caso de países abiertos y pequeños, ya que no pueden determinar el precio de la venta de sus productos y, muchas veces, a causa de cambios en sus balances comerciales y de cuenta corriente, podrían no estabilizar su tipo de cambio y, por lo tanto, derivar en procesos inflacionarios, de distribución del ingreso regresiva y recesión. En esa situación, una política de pleno empleo se vuelve muy difícil, por un lado, por la propia resistencia salarial agudizada por la mejora de la posición negociadora de los sindicatos y, por el otro, la suba del nivel de actividad insume divisas que están faltando.

Esteban Pérez y Matías Vernengo [2020] exponen una serie de objeciones a la propuesta de la MMT pensada para un país sin problemas de escasez de divisas a la periferia debido a la posibilidad de que en cierta coyuntura el país encuentre una restricción externa al crecimiento y, por lo tanto, a programas como el JG para llegar al pleno empleo. En ciertas oportunidades, la capacidad de pago de los vencimientos de deuda externa nominada en moneda que no emite el Estado en cuestión puede obturarse pudiendo generar devaluaciones que llevan a mayor inflación, o bien a situaciones de *default* de la deuda. Enumerando los problemas con respecto a los países periféricos y la restricción externa en divisas, se abren al análisis la dimensión comercial y la financiera. Puede verse en las gráficas 1 y 2 las diferentes

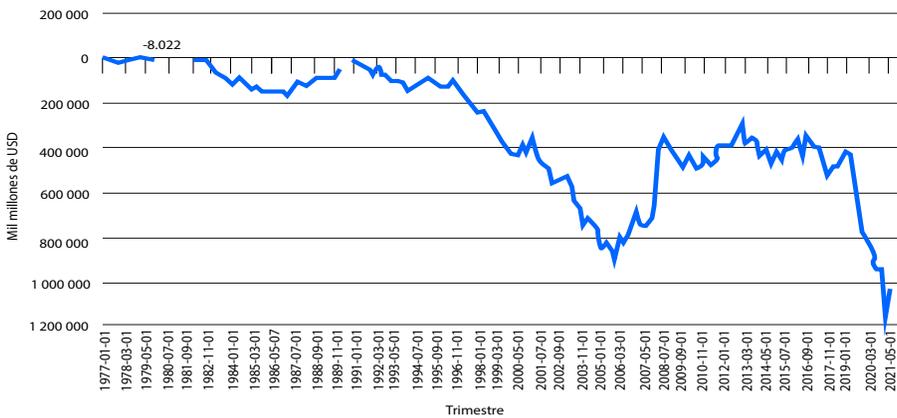
duraciones medidas en años de déficits de cuenta corriente en países de Latinoamérica que no emite moneda internacional versus el déficit de EU que emite dólares y que puede mantenerlo indefinidamente.

Gráfica 1. Duración de déficits de cuenta corriente para América Latina, 1980-2020



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Gráfica 2. 40 años de déficit de cuenta corriente en EU, 1982-2022



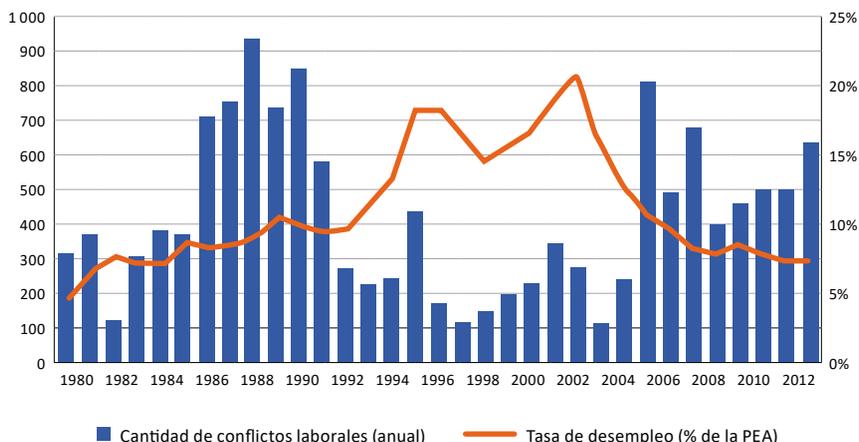
Fuente: FRED, elaboración propia.

En la periferia la importación de bienes básicos, que son aquellos que entran en la producción de sí mismos y todos los demás, se limita por la falta de divisas y por ende se impide el crecimiento del producto. También ocurre lo mismo con los pagos nominados en divisas de corto plazo que no emite el Estado deudor, elevándose su riesgo de *default* soberano.

El caso argentino de restricción externa de divisas y puja distributiva

El estudio del caso argentino puede servir como un ejemplo válido de lo que sucede con un país con restricción externa y fuerte resistencia salarial cuando su producto crece, y se eleva el nivel de empleo. En efecto, la gráfica 3 muestra que las caídas en el desempleo incrementan la puja salarial y los conflictos distributivos derivan en procesos de mayor inflación.¹⁶

Gráfica 3. Desempleo y conflictos laborales, 1980-2012



Fuente: Amico [2021b].

¹⁶ Largos periodos de tiempo con desempleo alto y creciente en los años noventa permiten observar esta relación inversa.

Se puede inferir que al no haber casos efectivos de estudio empírico con planes de JG, la evolución esperable de estos parámetros en Argentina puede tomarse en cuenta como una muestra de lo que ocurre en una situación de empleo creciente en una economía periférica, o bien lo que sería el empleo ante un programa como el JG. A lo sumo, puede servir para desvincular cualquier pretensión de considerar que dichos programas pueden ser no inflacionarios de manera general, como epígonos del MMT afirman sobre dicho programa con base en la formación de un *buffer stock* de trabajadores [Mitchel *et al.*, 2019].

Composición de la deuda externa, riesgo soberano y tipo de cambio nominal comparado

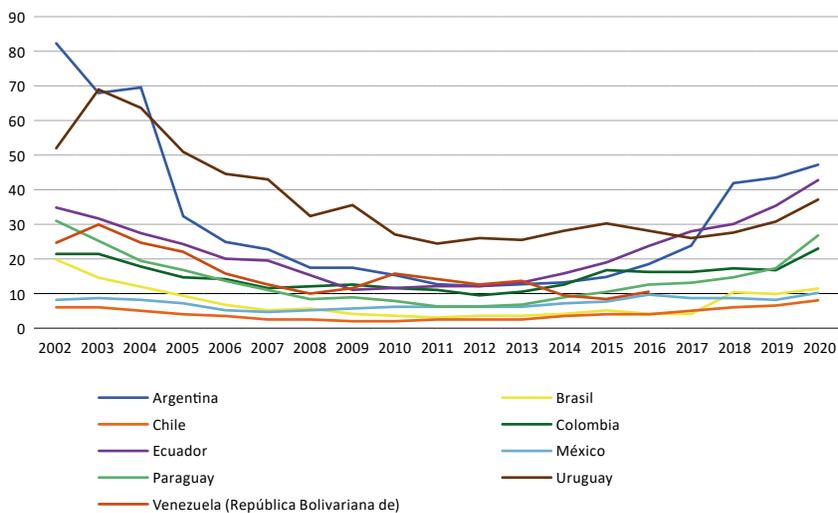
Cuando se referencia a la “restricción externa”, se debe entender que a las condiciones de la cuenta corriente negativa en una economía hay que agregar aquellas que pueden derivarse del nivel y la composición de la deuda externa pública, las cuales pueden afectar variables estructurales como las reservas internacionales y también a los flujos de corto plazo [Amico y Fiorito, 2017].

En Latinoamérica, el porcentaje de deuda en relación con el PIB no difiere mucho del de Argentina (gráfica 4), sin embargo, la mayor composición de deuda nominada en dólares en el total de deuda de este país termina afectando el acceso a financiamiento en el mercado internacional *vis a vis* el resto de la región. Desde los inicios de la década de los ochenta los flujos internacionales comenzaron a tener mayor importancia en los saldos de balanza de pagos de los países, agudizando y profundizando fenómenos como los *stop-go* en Argentina [Diamand, 1973].

Para los años 2000, según el Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés), Argentina termina siendo una excepción a este patrón latinoamericano de endeudamiento nominado en la moneda de emisión de cada Estado. Ha aumentado la emisión de deuda en moneda extranjera. El gobierno central de este país tiene \$56 mil millones en títulos de deuda internacional en circulación, de los cuales \$37 mil millones están denominados en dólares.

Cerca del 56% de los bonos centrales emitidos por el gobierno argentino que se encuentran en circulación están denominados en moneda extranjera, por un monto de \$41 mil millones a finales de 2016.

Gráfica 4. Deuda externa del gobierno central (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Esta participación ha ido aumentando constantemente desde 2007, cuando se situó en 28%.¹⁷¹⁸ Y por ello el “riesgo país” medido por el Indicador de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI, por sus siglas en inglés) arroja resultados también excepcionales (gráfica 5).

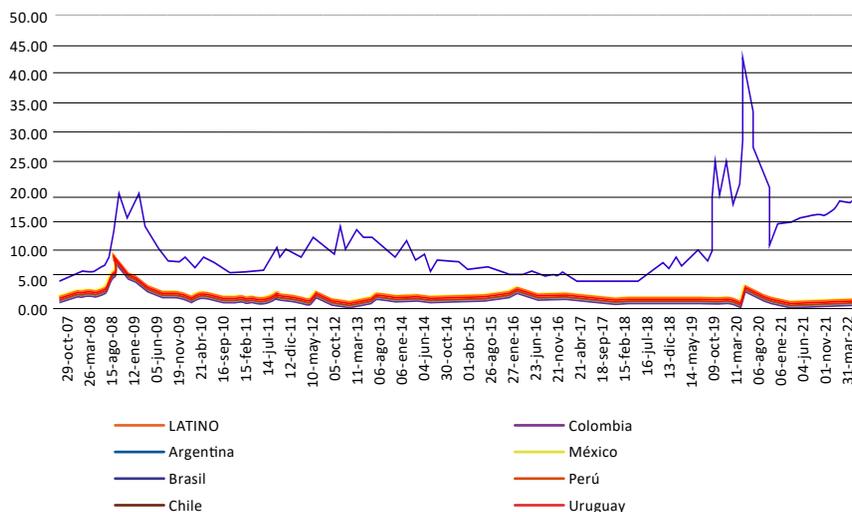
Si al riesgo país medido por el EMBI se agrega el riesgo cambiario para un inversor internacional, el problema de la estabilización cambiaria y su repercusión inflacionaria se amplifica.¹⁹ En efecto, en un último cuadro podemos observar el porqué de la enorme diferencia de la devaluación nominal de Argentina vinculada a su composición mayoritaria en dólares de su deuda, lo que influye en un intento de “acomodar” la rentabilidad empresarial frente a la resistencia salarial, que también es muy importante en Argentina.

¹⁷ Véase Bektyakova [2017].

¹⁸ Véase Amico [2021a].

¹⁹ Véase Aidar y Braga [2020].

Gráfica 5. Riesgo país medido por el EMBI

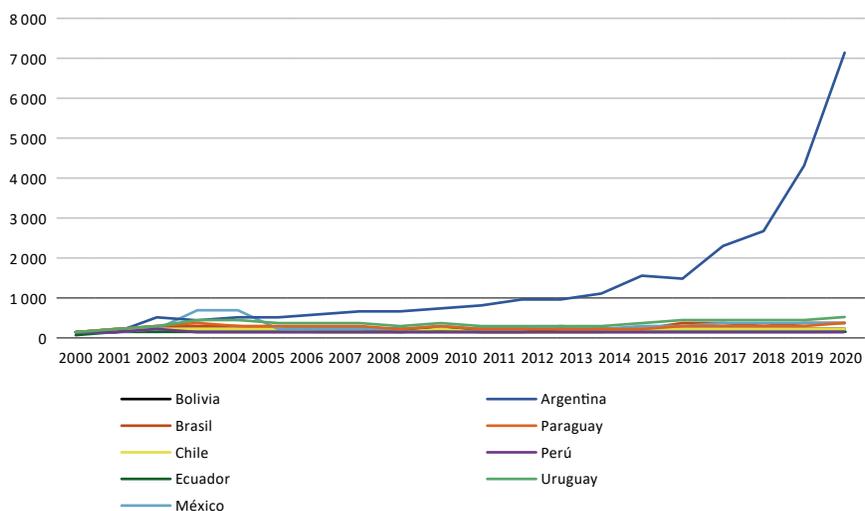


Fuente: elaboración propia con datos del Bank for International Settlements.

Resumiendo, con este segundo obstáculo de balance de pagos puede afirmarse que el caso argentino muestra, aun sin pleno empleo o sin un programa al estilo de un JG que lo tenga como objetivo, los límites que existen para un país periférico en la restricción externa en divisas y que al mismo tiempo muestra una fuerte resistencia salarial, que necesariamente tendrá una tendencia a niveles altos de inflación a consecuencia de una mayor devaluación nominal (gráfica 6).

Finalmente, el “miedo a flotar” –generalizado, del que nos habla Calvo y Reinhart [2002]– niega efectivamente la libre flotación postulada por el MMT, dado que una mayor volatilidad conlleva problemas de distribución regresiva, mayor inflación y recesión del producto inducidas. Ya sea en la década de 1990 por acumulación de pasivos en divisas, o bien en los años 2000 por ingresos de exportaciones con precios relativos favorables, la reticencia a flotar es general y creciente [Malagón y Orbezo, 2021].

Gráfica 6. Tipo de cambio nominal 2000: 100



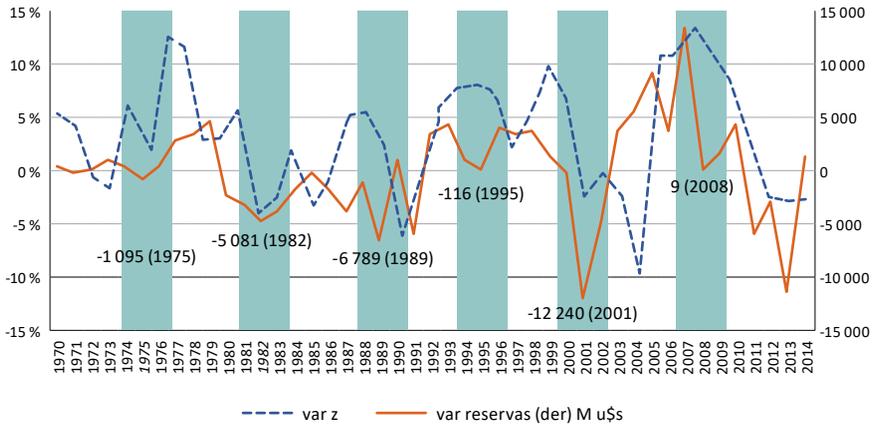
Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Por último, existe una correlación importante para Argentina entre años con mayor restricción de divisas²⁰ y caídas de gasto autónomo real, que afecta la posibilidad del Estado de llevar a cabo políticas de expansión de la demanda, o bien transferencias sociales o cualquier otro programa, como el JG planteado por el MMT.

Las gráficas 7 y 8 muestran que las intervenciones públicas de demanda son sólo “autónomas” del producto corriente, pero realmente no lo son respecto de las divisas.

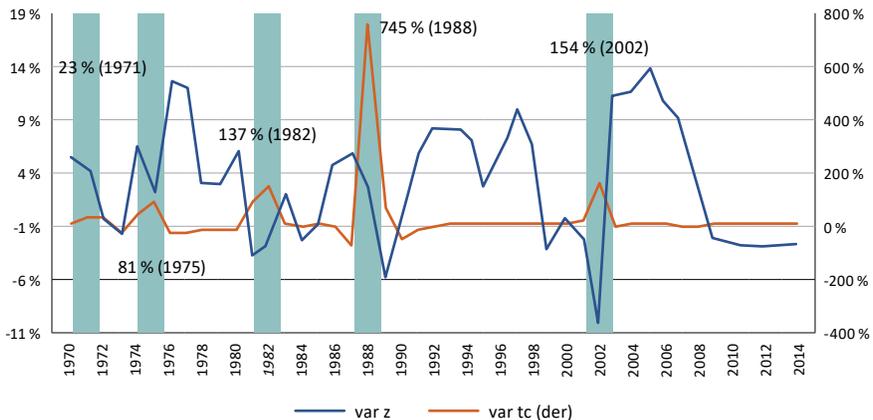
²⁰ Medidas por devaluaciones o caídas de reservas internacionales en la gráfica 8.

Gráfica 7. Variación de demanda autónoma z y reservas 1970-2014



Fuente: Ferreres [2010]. Pueden verse los valores de la diferencia de reservas internacionales (picos inferiores negros) que son acompañados por caídas de la demanda autónoma (línea punteada). Años: 1975, 1982, 1989, 1990, 1995, 2001 y 2008.

Gráfica 8. Variación de demanda autónoma z y tipo de cambio real 1970-2014



Fuente: Ferreres [2010]. Puede verse en los valores de la variación del tipo cambio los momentos en que las devaluaciones (picos superiores negros) son acompañadas por caídas de la demanda autónoma (línea punteada). Años 1971, 1972, 1975, 1982, 1988 y 2002.

Conclusiones

En suma, ambos obstáculos, discutidos aquí, en países periféricos con restricción externa pueden dificultar el logro de los objetivos de pleno empleo vía trabajo garantizado con base en un *buffer stock* de trabajadores, puesto que no hay libre flotación del tipo de cambio, existe inflación por puja distributiva que puede ser incentivada por el pleno empleo y hay restricción de divisas que en algunas coyunturas puede agravar el conflicto, elevar la inflación e inducir la recesión, como se vio para el caso de Argentina.

BIBLIOGRAFÍA

- Aidar, G. y Braga, J. [2020], “Country-Risk Premium in the Periphery and the International Financial Cycle 1999-2019”, *Investigación Económica*, vol. 79, núm. 313: 78-111.
- Amico, F. y Fiorito, A. [2017], “Inflación, crecimiento y balanza de pagos: el rol del tipo de cambio real”, en Médici, F. (ed.), *Discusiones sobre el tipo de cambio. El eterno retorno de lo mismo*, Buenos Aires, UNM Editora: 39-84.
- Amico, F. [2021a], “El debate sobre el endeudamiento externo”. Centro de Innovación de las Trabajadoras y los Trabajadores (CITRA). Recuperado de <<https://n9.cl/jo8yq>>.
- [2021b]. “Sobre la inflación como objetivo excluyente de política económica”. CITRA. Recuperado de <<https://n9.cl/is5az>>.
- Avancini, D. P. et al. [2015], *Investimento e crescimento liderado pela demanda: um estudo para o caso brasileiro com base no Modelo do supermultiplicador Sraffiano*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia.
- Bektyakova, K. [2017], “Recent trends in EME government debt volume and composition”, *BIS Quarterly Review*, Bank for International Settlements: 22-24.
- Calvo, G. A. y Reinhart, C. M. [2002], “Fear of Floating”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, núm. 2: 379-408.

- Diamand, M. [1973], *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires, Paidós.
- Ferreres, O. J. [2010], *Dos siglos de economía argentina*, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur; El Ateneo.
- Fiorito, A. [2020], “La inflación en tiempos macristas. La bancarrota intelectual del monetarismo en la Argentina”, *Circus*, núm. 7: 21-51.
- Garegnani, P. [1998], “Accumulation of Capital” (with A. Palumbo), in H. D. Kurz y N. Salvadori (eds.), *The Elgar Companion to Classical Political Economy*, vol. 1, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Kalecki, M. [1943], “Political Aspects of Full Employment”, *The Political Quarterly*, vol. 14, núm. 4: 322-330.
- Lerner, A. P. [1978], “A Wage-Increase Permit Plan to Stop Inflation”, *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 2: 491-505.
- Levrero, E. S. [2018], “On the Criticisms of and Obstacles to the Employer of Last Resort Policy Proposal”, *International Journal of Political Economy*, vol. 48, núm. 1: 41-59.
- López Gallardo, J. [2000], “Budget Deficit and Full Employment”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 22, núm. 4: 549-563.
- Malagón, J. y Orbegozo, C. [2021], “Los determinantes dinámicos del llamado miedo a flotar: Evidencia para Latinoamérica”, en *Macroeconomía bajo dominancia de la balanza de pagos*. Banco de la República de Colombia: 19-50.
- Mitchell, W. F. [1998], “The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment”, *Journal of Economic Issues*, vol. 32, núm. 2: 547-555.
- Mitchell, W. F. *et al.*, [2019], *Macroeconomics*, London, UK, Red Globe Press. Macmillan International.
- Minsky, H. [1975], *Las razones de Keynes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- [1986], “Stabilizing an Unstable Economy: The Lessons for Industry, Finance, and Government”. *Weltwirtschaft and Unterrelmerische Strategien*, edited by Karl Aiginger, Vienna, Austria, Osterreichisches Institut fur Wirtschaftsforschung: 31-44.
- Pérez, E. y Vernengo, M. [2020], “Teoría moderna del dinero (MMT) en los trópicos: Finanzas funcionales en países en desarrollo”, *Circus*, núm. 7: 90-114.
- Pivetti, M. [2021], *Economía Política*, Buenos Aires, UNM Editora.

- Seccareccia, M. [2004], “What Type of Full Employment? A Critical Evaluation of Government as the Employer of Last Resort Policy Proposal”, *Investigación Económica*, vol. LXIII, núm. 247, enero-marzo: 15-43.
- Serrano, F. [1995], *The Sraffian Supermultiplier*. Dissertation Submitted to the Faculty of Economics and Politics at the University Cambridge.
- [2019], “Mind the Gaps: The Conflict Augmented Phillips Curve and The Sraffian Supermultiplier”, Texto para Discussão 011, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brazil.
- Summa, R. [2014], “Estimação de um modelo desagregado de inflação de custo para o Brasil” IE-UFRJ Discussion Paper. Recuperado de <<https://n9.cl/5oucd>>.
- Trajtemberg, L. *et al.* [2015], “Los determinantes de la inflación en América Latina: un estudio empírico del período 1990-2013”, en Bárcena, A *et al.* (eds.), *Estructura productiva y política macroeconómica. Enfoques heterodoxos desde América Latina*, Santiago de Chile, Cepal: 163-190.
- Wray, R. [1998], *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*, Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar Publishing Ltd.

CAPÍTULO 2. LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y EL MITO DE LAS DERRAMAS TECNOLÓGICAS. LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS EN MÉXICO

LUIS ÁNGEL ORTIZ PALACIOS¹

Introducción

Los actuales enfoques de la teoría convencional del comercio internacional [Görg y Greenaway, 2004; Sinani y Meyer, 2004; Meyer y Sinani, 2005; Sinani y Hobdari, 2010; Lejour y Rojas-Romagosa, 2006, 2008; Abor *et al.*, 2008; Kalin, 2009; Garavito *et al.*, 2014; Elboiashi, 2015], en concreto, las visiones sobre la inversión extranjera directa (IED) y la integración comercial, han sostenido que los problemas estructurales de las economías de América Latina se deben en parte a la “insuficiente integración” de éstas a la economía mundial. Sin embargo, dichos problemas no se han resuelto a pesar de que, desde mediados de la década de los ochenta, la mayoría de los gobiernos de la región instrumentaron reformas “estructurales” que les permitieron aplicar agresivas políticas de liberalización de sus economías, y eliminaron las estructuras institucionales proteccionistas que contribuyeron al avance de sus procesos de industrialización una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial. De manera que, actualmente, mantienen una amplia apertura a los flujos de comercio exterior y de capitales.

A partir de los años noventa, el proceso de globalización y regionalización de la economía mundial avanzó de forma extraordinaria en respuesta a las políticas adoptadas por los países en desarrollo, entre ellos los de la región latinoamericana, como la eliminación y/o reducción de barreras a los movimientos comerciales y de capital, los estímulos fiscales, las mejoras en el transporte y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Bajo este nuevo contexto internacional, los flujos de IED se

¹ Profesor titular adscrito a la Unidad de Investigación Multidisciplinaria I de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

convirtieron en la principal fuente del crecimiento económico de los países en desarrollo receptores de ésta. Dichos flujos no han cesado, y sólo se redujeron temporalmente en las crisis financieras de la década de los noventa y la gran crisis financiera internacional de 2008.² Esta expansión ha permitido a las empresas multinacionales (EM) incrementar sus ingresos derivados de los mayores flujos de IED, en particular hacia los países en desarrollo, por la expansión de sus ventas, el mayor valor agregado, sus activos totales y la creación de mayores puestos de trabajo a nivel mundial.

En general, la evidencia empírica expuesta por los análisis convencionales muestra que la IED ha facilitado la integración de las economías en desarrollo y ha dado mayor dinamismo a los mercados globales de bienes, servicios y capitales. Al respecto, Harpreet Dusanjh y A. S. Sidhu [2009], Sizhong Sun [2009, 2012] y Cristina Villar *et al.* [2020] afirman que la IED puede influir positivamente en el comportamiento exportador de las empresas locales por medio de los efectos indirectos de las denominadas “derramas” (*spillovers*), como los efectos imitación, competencia, movilidad laboral, externalidades de información, vínculos horizontales y verticales entre las empresas locales (cadenas productivas), y aglomeración y proximidad geográfica entre las empresas (clústeres industriales). No obstante, la evidencia empírica internacional aportada por análisis realizados desde perspectivas teóricas heterodoxas arroja resultados diversos sobre los impactos directos e indirectos de la IED en el crecimiento económico de los países receptores mediante los canales de transmisión del empleo, la inversión productiva local, la transferencia de tecnología y el conocimiento, entre otros, que cuestionan los resultados de los estudios convencionales.

En los estudios no convencionales se identifica todavía la existencia de amplias brechas tecnológicas tanto a nivel regional como sectorial en los países receptores, dados los enlaces altamente selectivos de las EM [Kalin, 2009], la brecha tecnológica entre las empresas extranjeras y locales [Faruq, 2012], la concentración del origen de la IED en un grupo pequeño de países industrializados, el impacto reducido en la productividad de las empresas nacionales exportadoras, el nulo o bajo efecto de adaptación de tecnologías por parte

² Según información de la UNCTAD [2017], el acervo de entradas de la IED ha mantenido un ritmo creciente a nivel mundial, al pasar de un promedio de USD 14.496 miles de millones (USD 14.5 billones) entre 2005-2007 a USD 26.728 miles de millones (USD 26.7 billones) en 2016.

de las empresas locales y la alta variación en el volumen de sus exportaciones [Zhang *et al.*, 2010]. Asimismo, se enfatiza que los efectos de las derramas de la IED están fuertemente determinados por los rasgos estructurales e institucionales de los países receptores. De ahí que la mayor integración de las economías de los países en desarrollo, en particular de América Latina, a la globalización de los mercados de bienes, servicios y de capital, inducida por la IED, haya profundizado las asimetrías económicas regionales y sectoriales, así como la desigualdad social en dichos países.

Respecto a la evidencia empírica débil de los estudios convencionales sobre los efectos positivos de la IED en el crecimiento de las economías de los países en desarrollo, Theodore H. Moran *et al.* [2005: 34] señalan que esta evidencia “demuestra que la búsqueda de un ‘resultado universal’ sobre los efectos de la IED en un país en desarrollo está simplemente mal orientada”, porque la IED puede tener impactos radicalmente distintos tanto positivos como negativos. Por su parte, estudios heterodoxos sobre la estructura y dinámica de los flujos comerciales en los países de América Latina demuestran que los cambios registrados en los patrones de especialización comercial han provocado impactos diferenciados en el crecimiento económico [Hausmann *et al.*, 2005; Bernat, 2015]. Estos enfoques reivindican la hipótesis central del pensamiento estructuralista original de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) [Prebisch, 1949; Perrotini, 2022], que sostiene que la forma de inserción de los países en desarrollo a la economía mundial determina en gran medida sus posibilidades de desarrollo a largo plazo.

Desde esta perspectiva de análisis, el objetivo de este capítulo es exponer el comportamiento del incremento extraordinario de las exportaciones de manufacturas en México, en el contexto de la liberalización comercial, mediante la exposición de hechos estilizados que nos permitan evidenciar algunos efectos en la estructura y dinámica de los flujos comerciales de manufacturas. Ello como una primera prueba de que el mayor volumen de exportaciones manufactureras no ha contribuido a reducir las asimetrías tecnológicas, económicas e institucionales de la economía mexicana. En otras palabras, los elevados flujos de IED, con la consecuente integración de la economía mexicana a las cadenas globales de valor (CGV) lideradas por las EM, promovidos por las políticas de liberalización de la economía, no dieron los resultados esperados tanto en términos de crecimiento del producto y el empleo como de mayor equidad y menor pobreza [Stallings y Peres, 2000; Loayza *et al.*, 2005; Forteza y Tommasi, 2006]. Así lo demuestra

la permanencia de la restricción externa al crecimiento de la economía mexicana [Thirlwall, 1979, 2003].

Revisión de la literatura

El interés de las distintas visiones teóricas convencionales sobre el análisis de los supuestos efectos positivos de la IED en el desarrollo económico de los países en desarrollo, en general, y en específico en los de América Latina, no es nuevo, ya que dichos enfoques registraron un predominio en el pensamiento económico durante las décadas de 1940 a 1960, con la llamada teoría del crecimiento equilibrado [Rosentein-Rodan, 1943, 1957; Nurkse, 1952, 1955]. Dicha teoría sostenía la imposibilidad de que los países subdesarrollados crecieran por sí mismos, debido al tamaño reducido de sus mercados, los bajos niveles tecnológicos y el exceso de población. Entonces, la única forma de romper este círculo vicioso, se sostenía, era incrementando el ahorro interno y la inversión extranjera, lo que permitiría elevar los recursos para instrumentar un programa de inversiones armónicas.

Los argumentos centrales de la teoría del crecimiento equilibrado para países subdesarrollados fueron fuertemente criticados por Gunnar Myrdal y Albert O. Hirschman, quienes no sólo colocaron en el centro del desarrollo económico de estos países la intervención estatal, sino que además recomendaron la protección de las industrias nuevas y los encadenamientos productivos, apoyada en la planificación sectorial de las inversiones. Según Myrdal [1959], es fundamental la planificación de la inversión para evitar que el desequilibrio de un sector se convierta en factor de arrastre de los demás. Este es el sentido de su concepto de “causación acumulativa” que se exterioriza como un efecto dominó en la economía. De acuerdo con esta interpretación, se accede al desarrollo vía la interacción de esferas de beneficios; así, un sector inicial recibe un impulso, que al ascender, impulsa a otro, y el efecto se va dando de manera sucesiva.

Por su parte, Hirschman [1964] consideró la industrialización como una senda en la estrategia del desarrollo económico, enfatizando que la acumulación de capital y la modernización por sí mismas eran elementos insuficientes, porque “el carácter endógeno del proceso del desarrollo económico en los países subdesarrollados debía ser el resultado de un proceso de toma de decisiones, que involucra creencias y expectativas de las personas” [Hirschman, 1985: 446].

Hacia finales de la década de los ochenta, en el marco del Consenso de Washington [Williamson, 1990, 2004], los enfoques convencionales replantearon la importancia de la IED como un canal de difusión del desarrollo tecnológico mediante la presencia de las EM. Según Paul Romer [1993], en el caso de las naciones pobres, las actividades productivas de las EM son la forma más confiable y rápida para superar los rezagos de conocimientos que las mantienen en ese estado. Esta visión se apoya en dos afirmaciones: *i*) que las EM disponen de tecnologías superiores a las que existen en los países menos desarrollados receptores de la IED, y *ii*) que la superioridad tecnológica se difunde en la economía local receptora mediante las *spillovers*, entendidas como “derramas” o “externalidades positivas”. La primera afirmación está empíricamente demostrada, pero no así la segunda, ya que no necesariamente se cumple de acuerdo con lo establecido por estos enfoques. Respecto a esto último, se supone que las empresas transnacionales (ET) transfieren a la economía local tanto su conocimiento de la tecnología de producto (maquinaria) como de la tecnología “suave” (técnicas de información, habilidades gerenciales y organizacionales). Además, se asume que las ET generan reacciones sobre los empresarios locales, quienes ante el riesgo de una menor participación en el mercado y, por ende, menores ganancias, toman medidas para mejorar su productividad. Esto se considera que son *spillovers* positivos de productividad causados por la IED.

Cabe señalar que el estudio de MacDougall [1960] constituye el antecedente de los análisis que se vienen realizando desde los años noventa sobre los *spillovers* de la IED. Este autor analizó los efectos de la IED en los beneficios indirectos sobre la productividad de las empresas locales. A partir de ese trabajo la literatura convencional ha ampliado la investigación teórica y empírica sobre los mecanismos y canales por medio de los cuales las EM mejoran la productividad de las empresas locales de los países receptores de IED. Con ese propósito, esos enfoques han clasificado dichos canales o *spillovers* en: 1) efectos de la movilidad de trabajadores entre firmas, 2) efecto demostración, 3) efecto competencia, 4) efecto encadenamientos verticales, 5) efecto proveedores, 6) efectos sobre clientes y 7) efectos de información [Aitken *et al.*, 1997; Blomström y Persson, 1983; Blomström y Kokko, 1998; Sousa *et al.*, 2000; Görg y Strobl, 2002; Görg y Greenaway, 2004; Greenaway *et al.*, 2004; Crespo y Fontoura, 2007; De Clercq *et al.*, 2008].

Según los enfoques convencionales, uno de los mecanismos, aunque no es el único, mediante el cual la IED ha impulsado el crecimiento económico en los países en desarrollo se da haciendo uso de los *spillovers* positivos

sobre los sectores exportadores locales, a partir de los beneficios residuales que generan las ET en estos sectores. De acuerdo con Richard Harris y Catherine Robinson [2003], estos beneficios no son fácilmente observables ni medibles, pero impactan positivamente en la productividad de las empresas locales exportadoras. Estos efectos no son compensados a la ET por las empresas locales.

Los estímulos a la actividad exportadora de las empresas locales se realizan mediante dos mecanismos [Iwasaki *et al.*, 2010]. El primero se refiere al mecanismo interno que consiste en la participación directa de los inversionistas de otros países en la gestión empresarial de las firmas locales, con el objetivo de mejorar la información y el conocimiento del negocio de comercio. Se supone que ello eleva el potencial exportador de la empresa local. El segundo mecanismo incluye a los *spillovers*, denominados también efectos secundarios o derrames generados por las ET sobre las empresas locales, las cuales, mediante la observación y la imitación de las operaciones de exportación de las ET, los adoptan en las diferentes etapas del proceso producción-distribución: mayor productividad, transferencia de tecnología y conocimiento, mejoras en los procesos de empaque y embalaje, etcétera. Incluso, se sostiene que la sola presencia de las ET, al generar un efecto de competencia, obliga a las empresas locales a mejorar su productividad y competitividad para enfrentar el riesgo de perder mercado ante la presencia de aquellas.

Los gobiernos de los países en desarrollo, en específico los de América Latina, liberalizaron su comercio exterior y flexibilizaron sus marcos jurídicos y regulatoria para atraer IED, asumiendo que en la práctica se cumplirían los *spillovers* o externalidades positivas [Álvarez, 2007; Álvarez y López, 2008]. La evidencia empírica aportada no permite generalizar dichos efectos, pues la amplia revisión de estudios econométricos realizada por Holger Görg y David Greenaway [2004] muestra los siguientes resultados: de los 22 estudios de panel en términos de firma, 12 no encuentran evidencia de *spillovers* de productividad, siete encuentran evidencia de externalidades negativas y sólo tres encuentran evidencia positiva. Respecto a las externalidades o *spillovers* secundarios positivos sobre las exportaciones de los países receptores de la IED, son pocos los estudios empíricos sobre los vínculos industriales con la IED y la relación entre las ET y las empresas locales exportadoras de los países receptores de IED [Chen *et al.*, 2013; Buck *et al.*, 2007; Kneller y Pisu, 2004, 2007; Anwar y Nguyen, 2011]. A la misma conclusión llegan Iwasaki *et al.* [2010] al sostener que los análisis

empíricos sobre el efecto de la IED sobre la promoción de exportaciones son escasos si se comparan con las investigaciones sobre los efectos colaterales de la IED sobre la productividad en los países receptores de ésta.

En el trabajo de Chiara Franco y Subash Sasidharan [2010] se destacan los pocos estudios a nivel de empresa en los países en desarrollo que analizan los *spillovers* vinculados a la IED por medio de las EM, que estudien el efecto sobre las decisiones de las empresas locales de ingresar a los mercados de exportación, así como la capacidad de las EM de estimular el desarrollo exportador en el sector industrial de estos países. En esa misma línea se ubican las investigaciones de Celio Hiratuka y Rogério Dias de Araújo [2006], Roberto Álvarez [2007] y Álvarez y Ricardo A. López [2008], quienes identifican la casi ausencia de estudios que cuantifiquen el impacto (desbordamientos de exportación) de la IED y el desempeño de las ET en el funcionamiento de las empresas locales exportadoras. Por su parte, Facundo Albornoz y Maurice Kugler [2008], en un contexto más amplio, sin considerar el tipo de propiedad de las empresas (ET o local), sostienen que existe muy poca evidencia empírica sobre el efecto aprendizaje entre las empresas asociadas a la actividad de exportación.

De acuerdo con Kui Yin Cheung [2010], la evidencia empírica aportada por la literatura convencional del efecto que tiene la IED en la productividad por medio de las exportaciones tiene errores, porque no está bien establecida dicha relación, ya que los flujos de IED y la difusión de conocimiento se han incrementado debido a la expansión de los flujos de comercio exterior, como alternativa a la entrada de IED como motor de crecimiento de la productividad.

Hechos estilizados: liberalización comercial y exportaciones de manufacturas en México

Bajo la presión de los organismos multilaterales para adoptar las políticas de desregulación y liberalización de la economía derivadas del decálogo de recomendaciones del Consenso de Washington, a finales de la primera mitad de la década de los ochenta, México, igual que la mayoría de los países de América Latina, inició un proceso de profundas reformas estructurales para transitar de forma abrupta del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, eje de lo que fue el proceso de industrialización, al modelo de sustitución de exportaciones, concretamente de manufacturas.

Este tránsito fue radical, ya que implicó una fuerte reducción de la participación del Estado en las actividades económicas estratégicas y la eliminación poco selectiva de las medidas proteccionistas de la competencia externa que sostuvieron el avance de la industrialización en los años posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial.

El desafío macroeconómico del cambio de modelo de crecimiento era incrementar las exportaciones de manufacturas, al mismo tiempo que debía avanzarse en la producción interna de bienes de capital complejos, que el modelo de sustitución de importaciones dejó trunca. Reto que sí superaron las economías del sudeste asiático al acelerar su proceso de industrialización basado en una fuerte intervención y planeación del Estado [Amsden, 2009a, 2009b, 2009c]. Como veremos más adelante, ese desafío no fue superado por la economía mexicana a más de tres décadas de la implementación del modelo sustitutivo de importaciones, ya que los coeficientes de importación de bienes intermedios y de capital mantienen la misma dinámica que las exportaciones de manufacturas. En otras palabras, la dependencia tecnológica sigue siendo uno de los principales desequilibrios estructurales de la economía mexicana y, por lo tanto, un determinante de la restricción externa al crecimiento económico [Thirlwall, 1979, 2003; Ortiz, 2020].

Limitaciones estructurales del modelo sustitutivo de exportaciones

A lo largo de la década de los noventa, en el marco de un acelerado proceso de liberalización del comercio exterior, la economía mexicana pasó a ser una de las más abiertas de América Latina.³ En la gráfica 1 se muestra cómo este proceso se agilizó a partir de 2005. Sin embargo, el coeficiente de las importaciones de manufacturas fue mayor durante todo el periodo 1998-2020, con una contracción en 2009, resultado de la caída de la demanda externa de Estados Unidos (EU), epicentro de la crisis financiera internacional de 2008. Ello puso en evidencia tres hechos ya conocidos: *i*) el bajo efecto del incremento de las exportaciones de manufacturas debido a las

³ Según información del Banco Mundial [2014], México y Chile son las economías más abiertas de América Latina, en tanto que Brasil es una de las economías más cerradas del mundo. De acuerdo con el estudio sobre las barreras comerciales aplicadas a las importaciones para un escalafón de 189 países realizado por Doing Business [Banco Mundial, 2014], Brasil se situó en el lugar 124.

“filtraciones” al exterior por la vía de los elevados coeficientes de importaciones; *ii*) la alta dependencia del ciclo de la economía mexicana del ciclo de la economía estadounidense; y *iii*) que los cambios en la demanda agregada mundial son un determinante importante de las variaciones en el comercio mundial. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD, por sus siglas en inglés, 2016] señala que de 2011 a 2015 más del 40 % de las variaciones del comercio mundial se debió a cambios en la demanda agregada.

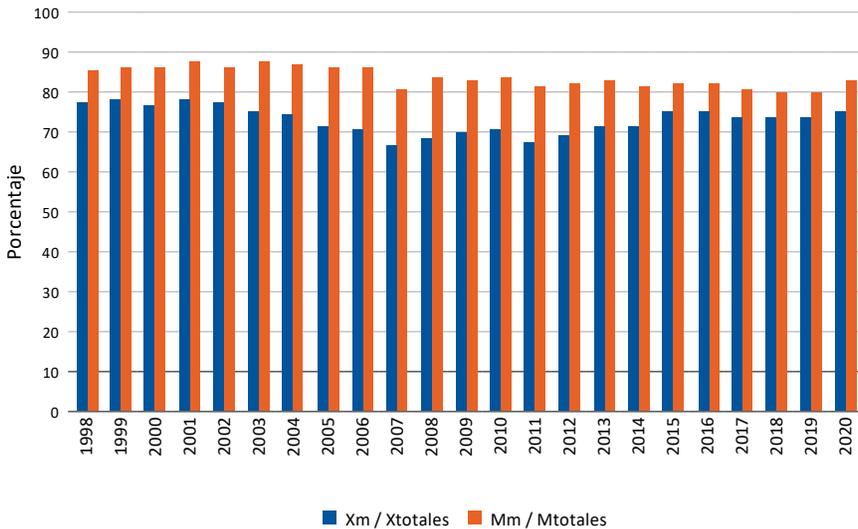
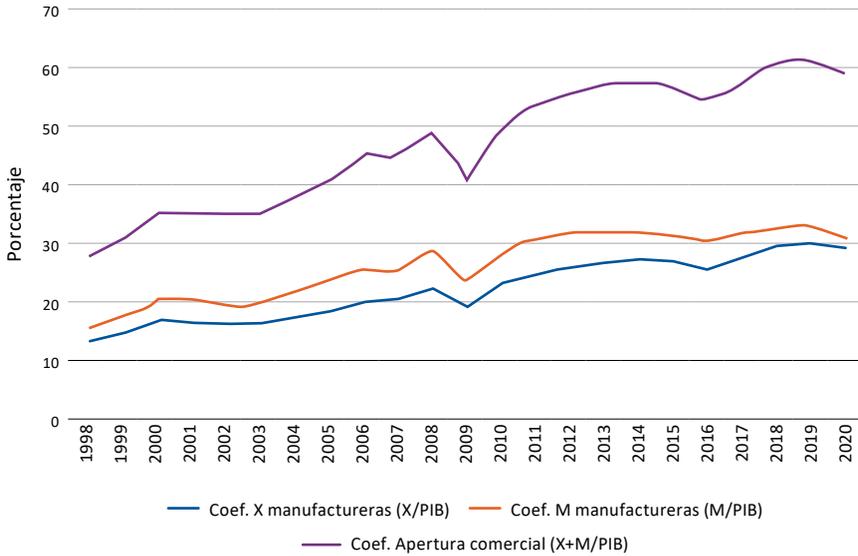
Estos hechos se corroboran con el bajo impacto del creciente dinamismo de las exportaciones de manufacturas, debido al mayor incremento de las importaciones de manufacturas en las importaciones totales, comparado con la proporción de las exportaciones de manufacturas en las exportaciones totales. El resultado final de estas asimetrías en los flujos comerciales de manufacturas se refleja en el permanente déficit de la balanza de manufacturas a lo largo del periodo 1998-2020, a excepción del año 2008, cuando el déficit se redujo a consecuencia de la drástica caída de la actividad económica por efecto de la contracción de la demanda de EU.

En la gráfica 1 se aprecia que la tendencia de la balanza comercial está directamente determinada por el déficit de la balanza de manufacturas.

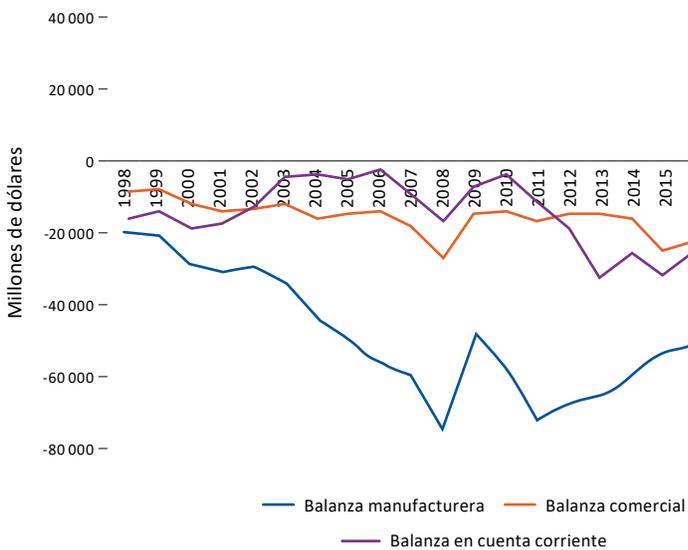
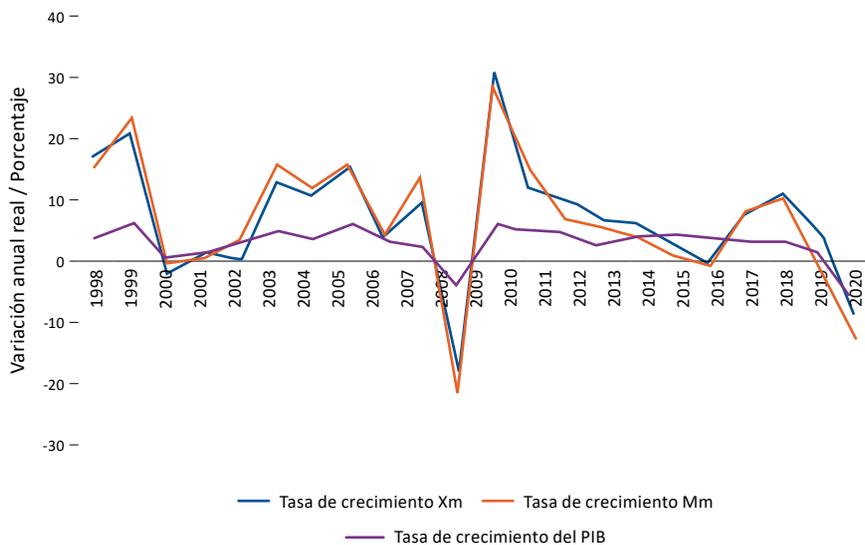
Ciclo económico irregular: bajo efecto multiplicador versus elevado efecto filtración

En la gráfica 2 se muestra el valor en dólares de las exportaciones e importaciones de manufacturas y sus respectivas variaciones anuales reales, así como el índice del tipo de cambio real efectivo (TCRE), para identificar la relación estilizada entre éste y el crecimiento de los flujos comerciales de manufacturas. Como se observa, las exportaciones e importaciones de manufacturas siguen la misma tendencia, aunque las segundas crecen más que las primeras, debido a que la elasticidad ingreso de las importaciones es mayor que la elasticidad ingreso de las exportaciones. Esto explica el bajo efecto multiplicador de las exportaciones de manufacturas en el producto interno bruto (PIB), en particular en los años que registran un crecimiento mayor en las importaciones de este tipo de bienes. A reserva de que se demuestre la relación de causalidad entre ambas, podría sostenerse que las exportaciones determinan a las importaciones; además, como ya lo hemos mencionado anteriormente, son evidentes los efectos recesivos de la caída de la demanda de la economía estadounidense a consecuencia de la crisis de 2008.

Gráfica 1. México. Indicadores de comercio exterior

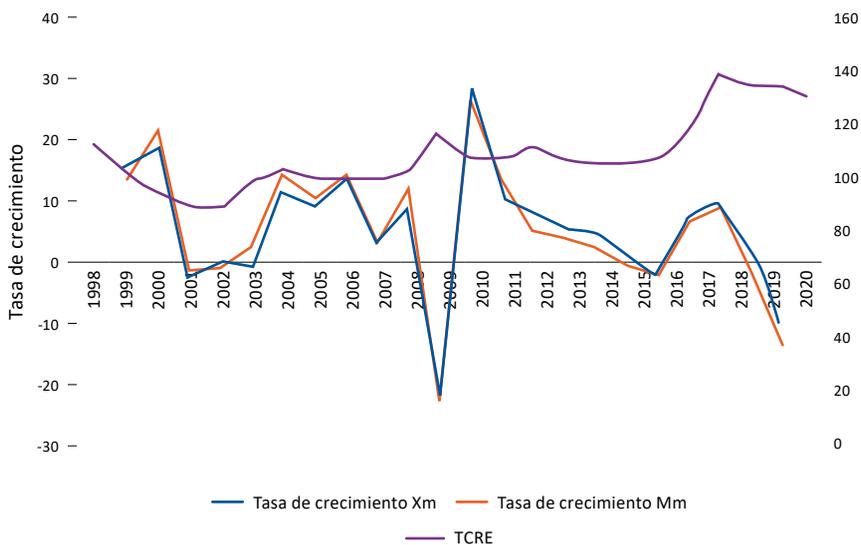
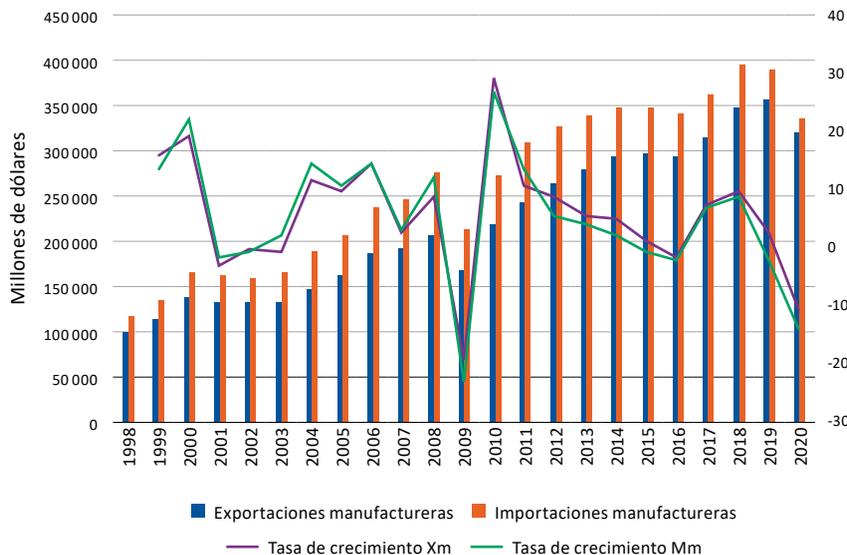


(Continúa)



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Gráfica 2. Estructura y dinámica de los flujos comerciales de manufacturas



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

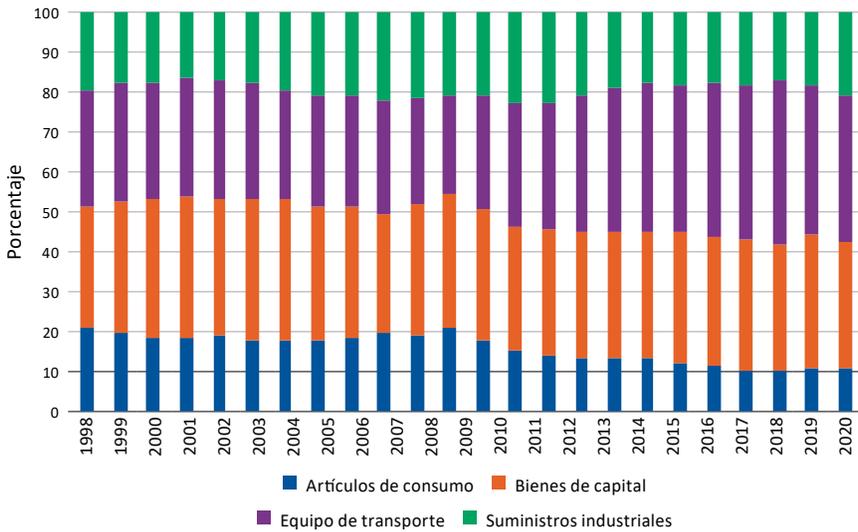
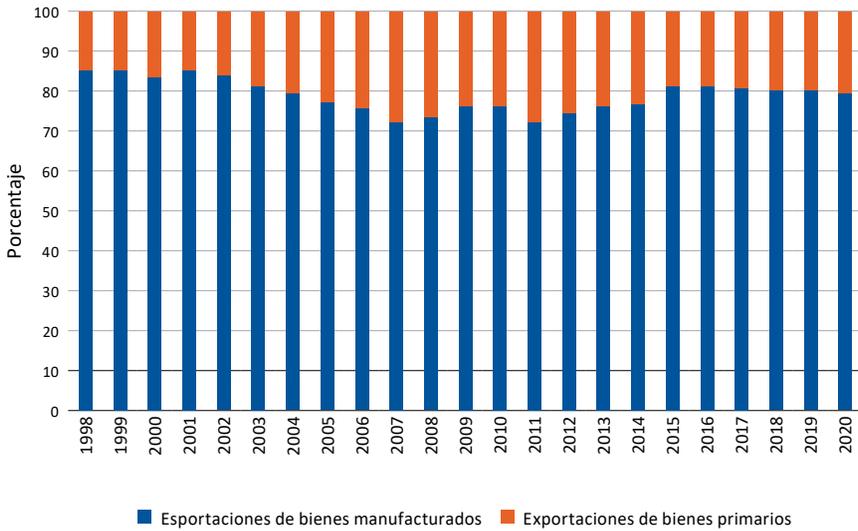
Por otro lado, se observa que la apreciación del tipo de cambio no provoca la reducción en el volumen de exportaciones ni el incremento de las importaciones, según las tesis del enfoque tradicional de balanza de pagos [Fleming, 1962; Mundell, 1963]. Ello es un indicador de que el tipo de cambio no es el principal determinante de las exportaciones de manufacturas, sino la demanda externa, y que los cambios de ésta determinan las variaciones en importaciones de bienes manufacturados, como los insumos estratégicos y los bienes intermedios y de capital. En otras palabras, los efectos directos e indirectos del tipo de cambio real sobre las exportaciones dependerán también del tipo de bienes que se exportan y de sus componentes importados [Ortiz, 2017].

La estructura y dinámica de los flujos comerciales de manufacturas ha influido en el comportamiento irregular del ciclo de la economía mexicana, ya que las fases de crecimiento han registrado tasas bajas y de corta duración, mientras que las fases de recesión se mantienen por periodos más largos que las de auge, cuyas tasas son bajas, incluso negativas [Pérez *et al.*, 2012]. Esta deficiencia estructural ha limitado el desarrollo económico, pues durante las fases de auge no sólo no se mejora la distribución del ingreso, sino además se ha reducido el margen de acción del gobierno mexicano para revertir los efectos que las recesiones provocan en la estructura productiva, como las brechas tecnológicas, de productividad y competitividad en los niveles sectorial y regional.

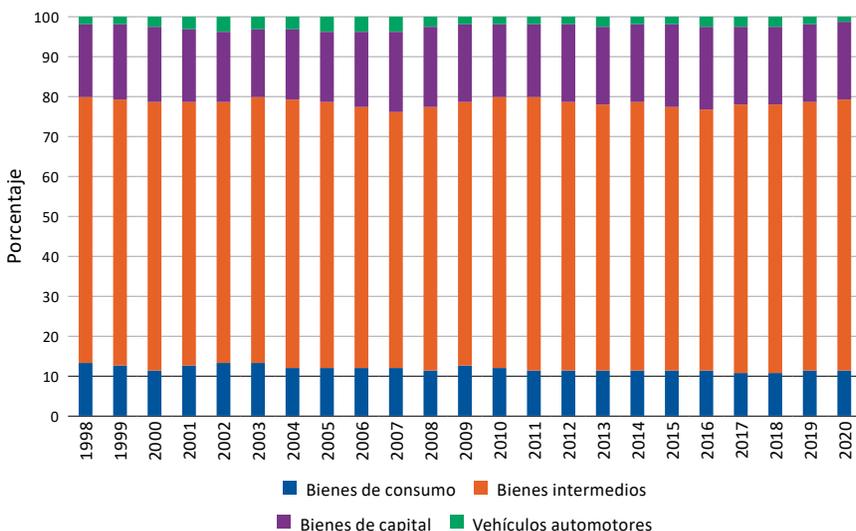
Liberalización comercial e integración comercial asimétrica

La gráfica 3 muestra la estructura y dinámica de las exportaciones e importaciones de manufacturas por tipo de bien, resaltando la elevada proporción de las exportaciones de manufacturas: entre el 70 % y el 80 % de las exportaciones totales durante el periodo 1998-2020. Aunque la exportación de bienes primarios, concretamente de petróleo, sigue desempeñando una función estratégica cuando el precio internacional de estos se eleva. Así lo indica el incremento de este tipo de exportaciones durante los años 2002-2014, en el contexto del boom de los precios internacionales de las materias primas. De hecho, los excedentes generados por el incremento en el precio internacional del petróleo le permitieron al gobierno mexicano enfrentar algunos de los efectos generados por la crisis financiera internacional de 2008.

Gráfica 3. México. Estructura de exportaciones e importaciones por tipo de bien



(Continúa)



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Respecto a las exportaciones de manufacturas, una primera característica es que no se componen en términos estrictos de bienes de consumo final, en específico de bienes duraderos, ya que comprenden equipo de transporte, cuya participación se ha incrementado a partir de 2011, de un 30 % en 1998 a casi un 70 % en 2018; le siguen los bienes de capital y los suministros industriales, cuya participación oscila entre un 30 % y un 20 %, respectivamente. Por último, es notorio el descenso de las exportaciones de bienes de consumo.

En la estructura de las importaciones de manufacturas se encuentra la explicación de los bajos efectos multiplicadores y/o *spillovers* tanto a nivel macro como microeconómico, pues los bienes intermedios representan aproximadamente el 70 % y los bienes de capital el 20 %, es decir, ambos representan el 90 % de las importaciones totales de manufacturas.

Este comportamiento de los flujos comerciales de manufacturas en México cuestiona la hipótesis de la relación positiva entre la IED-EM y el crecimiento económico de los países en desarrollo. Según estos enfoques, un mayor dinamismo exportador puede generar cinco efectos positivos:

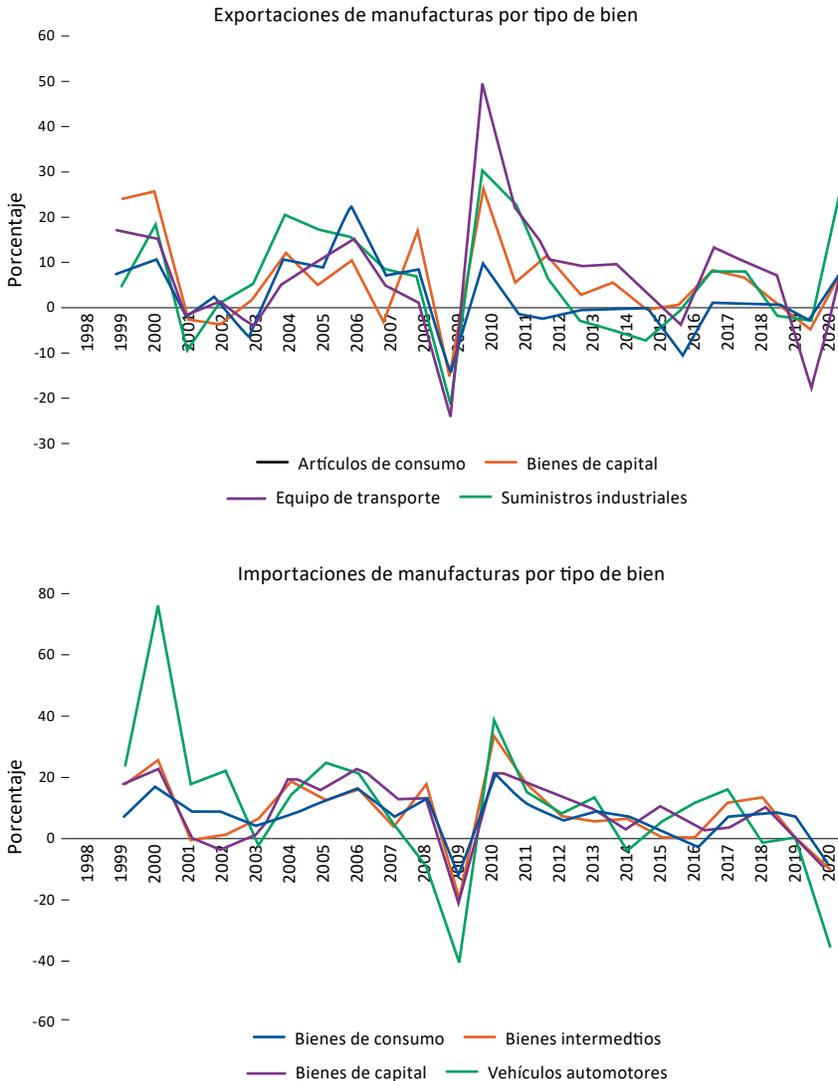
1) la compra de divisas que permitan realizar las importaciones necesarias para lograr la senda de crecimiento; 2) el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización; 3) la generación de externalidades positivas o encadenamientos productivos sobre otras actividades; 4) la reasignación de recursos hacia empresas y actividades de mayor productividad; y 5) el aprendizaje derivado del contacto o vínculo existente con la economía internacional y la necesidad de competitividad que enfrentan las empresas exportadoras y sus proveedores. Sin embargo, de estos efectos sólo el primero es, hasta cierto punto, independiente del patrón de especialización comercial y de la forma como se integran las empresas locales exportadoras a la economía mundial, más concretamente a las CGV.

La gráfica 4 muestra el crecimiento real de las exportaciones e importaciones por tipo de bien, donde sobresale el comportamiento altamente irregular de ambos flujos comerciales durante todo el periodo 1998-2018. Ello constata que, a más de tres décadas de la liberalización comercial, las derramas de la IED por medio de las EM no se materializaron en la estructura productiva de México pese al incremento extraordinario de las exportaciones de manufacturas. Así lo demuestra la evidencia fáctica presentada, que nos permite sostener lo siguiente: *i)* la elevada apertura comercial no redujo la dependencia tecnológica; *ii)* los bienes intermedios y los bienes de capital han elevado su proporción en el total de las importaciones de bienes manufacturados; *iii)* este hecho responde al dinámico crecimiento de las exportaciones de manufacturas, cuyo principal determinante es la demanda externa; y *iv)* las exportaciones de bienes manufacturados (suministros industriales, combustibles y lubricantes, equipo de transporte y sus piezas y accesorios), que representan casi el 90 % del total de este tipo de exportaciones, contienen bajo valor agregado local.

La estructura y dinámica de los flujos comerciales de manufacturas es resultado de las formas de integración de las empresas exportadoras mexicanas a las CGV, lideradas por las EM, que han profundizado la internacionalización de la producción, con la consiguiente fragmentación de ésta a nivel mundial [Kosacoff *et al.*, 2007]. Ello explica que, en el caso de México, las ramas industriales exportadoras de manufacturas, como la automotriz, hasta ahora no hayan generado efectos multiplicadores a nivel macroeconómico. Concretamente, esta articulación ha configurado industrias maquiladoras exportadoras, ya que sus elevados volúmenes de exportaciones de manufacturas con bajo valor agregado localmente se sostienen en elevados volúmenes de bienes de capital e insumos estratégicos. Situación que, ante la ausencia de

una política industrial integral y un marco institucional de fomento y desarrollo tecnológico, ha conducido a la ruptura de cadenas productivas, con la consecuente fragmentación y desindustrialización temprana [Rodrik, 2016].

Gráfica 4. México. Crecimiento de exportaciones e importaciones de manufacturas por tipo de bien. Variación anual real



Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Conclusiones

El proceso de profundización de la globalización de los mercados financieros y de bienes y servicios, que se registra a partir de la década de los noventa, fue el resultado de varios factores que detonaron de forma conjunta. En primer lugar está la irrupción de nuevos patrones de producción, los cambios cuantitativos y cualitativos en el comercio internacional y las innovaciones tecnológicas más complejas. En segundo lugar, los cambios radicales en los flujos de capital, en especial en la IED, y el reforzamiento de las EM mediante la configuración de CGV, como el vínculo directo para integrar a las empresas de los países en desarrollo, en concreto, las exportadoras. En tercer lugar, las políticas de desregulación y liberalización de las economías en los países en desarrollo, en general, y en particular las de América Latina.

El ciclo de la economía mexicana ha estado determinado principalmente por la demanda externa, en específico de la economía estadounidense, así como por las variaciones en el precio internacional del petróleo. De tal forma que, ante el debilitamiento de la demanda interna, debido a las políticas de austeridad que se vienen aplicando desde los años posteriores a la crisis financiera internacional de 2008, el crecimiento económico ha dependido y dependerá de la demanda de exportaciones, de las características de la integración regional y de la estructura de las exportaciones e importaciones.

Los hechos estilizados sobre el comportamiento de los flujos comerciales de manufacturas debe entenderse a partir de por lo menos tres cambios que se han venido registrando en la industria manufacturera a nivel mundial: 1) la reestructuración de las EM ya existentes, que les permitió adaptarse a las nuevas condiciones de competencia, mediante nuevos flujos de IED y la configuración de CGV; 2) el surgimiento de las TIC que facilitaron la integración de las economías a las nuevas condiciones de la globalización de los mercados de bienes y servicios que lideran las CGV; y 3) la fragmentación de la producción a nivel mundial, resultado de los dos primeros puntos.

La evidencia fáctica presentada en este trabajo demuestra que el crecimiento económico de México, así como el de la mayoría de los países en desarrollo, está ligado tanto a la dinámica de las estructuras productivas como a las políticas e instituciones que fueron creadas específicamente para apoyarlas, sobre todo aquellas que facilitan la difusión de las innovaciones provenientes de los países industrializados, si se quiere promover encadenamientos productivos locales. Éstas son condiciones necesarias para aprovechar las derramas tecnológicas derivadas de la integración a

las CGV y, en consecuencia, para reducir las asimétricas y la dependencia tecnológica.

La evidencia empírica en el caso de México ha demostrado que la participación de un sector productivo con alto dinamismo tecnológico en las exportaciones de manufacturas, como el automotriz, no garantiza efectos multiplicadores macroeconómicos en el crecimiento del producto y el empleo, y, por lo tanto, en la distribución del ingreso. Además, la configuración de industrias maquiladoras necesariamente conducirá a la desindustrialización temprana.

BIBLIOGRAFÍA

- Abor, J. *et al.* [2008], “How does foreign direct investment affect the export decisions of firms in Ghana?”, *African Development Review*, vol. 20, núm. 3: 446-465.
- Aitken, B. *et al.* [1997], “Spillovers, foreign investment, and export behavior”, *Journal of International Economics*, vol. 43, núms. 1-2: 103-132.
- Albornoz, F. y Kugler, M. [2008], “Exporting spillovers: firm-level evidence from Argentina”, in *Laurier Business and Economics Department of Economics Working. Paper Series No. 2008-02 EC*. University of Birmingham United Nations Development Programme. Recuperado de <<https://goo.su/uDeurc>>
- Álvarez, R. [2007], “Explaining export success: firm characteristics and spillover effects”, *World Development*, vol. 35, núm. 3: 377-393.
- Álvarez, R. y López, R. A. [2008], “Is Exporting a Source of Productivity Spillovers?”, *Review of World Economics*, vol. 144, núm. 4: 723-749.
- Amsden, A. [2009a], “Does firm ownership matter? POEs vs. FOEs in the developing world”, en Ramamurti, R. y Singh, J. V. (eds.), *Emerging Multinationals in Emerging Markets*, Cambridge University Press: 64-78.
- [2009b], “Nationality of firm ownership in developing countries: Who should ‘crowd out’ whom in imperfect markets?”, en Cimoli, M. *et al.* (eds.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Oxford University Press: 409-423.

- [2009c], “The Wild Ones: Industrial Policies in the Developing World”, en Serra, N. y Stiglitz, J. E. (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, Oxford University Press: 95-118.
- Anwar, S. y Nguyen, L. P. [2011], “Foreign direct investment and export spillovers: Evidence from Vietnam”, *International Business Review*, vol. 20, núm. 2: 177-193.
- Banco Mundial (BM) [2014], *Doing Business. Entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas. Comparando las regulaciones empresariales para las empresas locales de 189 economías*.
- Bernat, G. [2015], “Tipo de cambio real y comercio exterior en América del Sur: un abordaje sectorial”, en Bárcena, A. et al. (eds.), *Estructura productiva y política macroeconómica. Enfoques heterodoxos desde América Latina*, Santiago de Chile, Cepal: 245-276.
- Blomström, M. y Persson, H. [1983], “Foreign investment and spillover efficiency in an underdeveloped economy: Evidence from the Mexican manufacturing industry”, *World Development*, vol. 11, núm. 6: 493-501.
- Blomström, M. y Kokko, A. [1998], “Multinational Corporations and Spillovers”, *Journal of Economic Surveys*, vol. 12, núm. 3: 247-277.
- Buck, T. et al. [2007], “The trade development path and export spillovers in China: A missing link?”, *Management International Review*, vol. 47, núm. 5: 683-706.
- Chen, C. et al. [2013], “Export spillovers of FDI on China’s domestic firms”, *Review of International Economics*, vol. 21, núm. 5: 841-856.
- Cheung, K. Y. [2010], “Spillover Effects of FDI via Exports on Innovation Performance of China’s High-Technology Industries”, *Journal of Contemporary China*, vol. 19, núm. 65: 541-557.
- Crespo, N. y M. P. Fontoura [2007], “Determinant Factors of FDI Spillovers. What Do We Really Know?”, *World Development*, vol. 35, núm. 3: 410-425.
- De Clercq, D. et al. [2008], “Knowledge spillovers and new ventures’ export orientation”, *Small Business Economics*, vol. 31, núm. 3: 283-303.
- Dusanjhi, H., y Sidhu, A. [2009], “Multi-spillover Effects of Multinational Corporations on Host Countries: A Review of Literature”, *Global Business Review*, vol. 10, núm. 2: 243-260.
- Elboiashi, H. [2015], “The effect of FDI on economic growth and the importance of host country characteristics”, *Journal of Economics and International Finance*, vol. 7, núm. 2: 25-41.

- Faruq, H. [2012], "Multinational presence and the export participation of local firms in Ghana", *Applied Economics Letters*, vol. 19, núm. 15: 1515-1519.
- Fleming, J. M. [1962], "Domestic financial policies under fixed and under floating exchange rates", *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 9, núm. 3: 369-380.
- Forteza, A. y Tommasi, M. [2006], "Understanding reform in Latin America", Global Development Network Global Research Project on Understanding Reform: Synthesis of Country Studies from Latin America.
- Franco, Ch. y Sasidharan, S. [2010], "MNEs, technological efforts and channels of export spillover: An analysis of Indian manufacturing industries", *Economic Systems*, vol. 34, núm. 3: 270-288.
- Garavito, A. *et al.* [2014], "An empirical examination of the determinants of foreign direct investment: A firm-level analysis for the Colombian economy", *Revista de Economía del Rosario*, vol. 17, núm. 1: 5-31.
- Görg, H. y Greenaway, D. [2004], "Much ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment?", *The World Bank Research Observer*, vol. 19, núm. 2: 171-197.
- Görg, H. y Strobl, E. [2002], "Multinational companies and indigenous development: An empirical analysis", *European Economic Review*, vol. 46, núm. 7: 1305-1322.
- Greenaway, D. *et al.* [2004], "Do domestic firms learn to export from multinationals?", *European Journal of Political Economy*, vol. 20, núm. 4: 1027-1043.
- Harris, R. I. y Robinson, C. [2003], "Foreign ownership and productivity in the United Kingdom: Estimates for UK manufacturing using the ARD", *Review of Industrial Organization*, vol. 22, núm. 3: 207-223.
- Hausmann, R. *et al.* [2005], "What you export matters", National Bureau of Economic Research. Working Paper, núm. 11905.
- Hiratuka, C. y Dias de Araújo, R. [2006], "Exportações das firmas domésticas e influência das firmas transnacionais", 34º Encontro Brasileiro de Economia de la Asociación Nacional de Programas de Posgrado en Economía (ANPEC): 1-19. Recuperado de <<https://n9.cl/mxk9m>>.
- Hirschman, A. O. [1964], *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- [1985], "Auge y decadencia de la economía del desarrollo", en Gersovitz, M. *et al.* (comps.), *Teoría y experiencia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica: 448-469.

- Iwasaki, I. *et al.* [2010], “Foreign direct investment, information spillover, and export decision. The concentric-circle model with application to Hungarian firm-level data”, *IER Discussion Paper Series* No. A527.
- Kalin, Y. [2009], “FDI in Colombia: Policy and Economic Effects”, Documento CEDE, No. 2009-25: 1-44. Recuperado de <<https://n9.cl/zymdee>>.
- Kneller, R. y Pisu, M. [2004], “Export-oriented FDI in the UK”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, núm. 3: 424-439.
- [2007], “Industrial linkages and export spillovers from FDI”, *The World Economy*, vol. 30, núm. 1: 105-134.
- Kosacoff, B. *et al.* [2007], “Comercio, inversión y fragmentación del mercado global: ¿está quedando atrás América Latina?”, *Serie Estudios y perspectivas* no. 39, Buenos Aires, Cepal: 1-66.
- Lejour, A. y Rojas-Romagosa, H. [2006], “Foreign Direct Investment in Applied General Equilibrium Models: Overview of the Literature”, CPB Memorandum 169, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- [2008], “International spillovers of domestic reforms: The joint applications of the Lisbon Strategy in the EU”, *CPB Discussion Papers*, no. 105, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Loayza, N. *et al.* [2005], *Economic Growth in Latin America and the Caribbean. Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*, Washington, D.C., The World Bank Publications.
- MacDougall, G. D. A. [1960], “The benefits and costs of private investment from abroad: A theoretical approach”, *Economic Record*, vol. 36, núm. 36: 13-35.
- Meyer, K. E. y Sinani, E. [2005], “Spillovers from Foreign Direct Investment: A Meta Analysis”, *Working Paper*, núm. 59, Center for East European Studies (CEES), Department of International Economics and Management, Copenhagen Business School.
- Moran, T. *et al.* (eds.) [2005], *Does foreign direct investment promote development?* Washington D.C., Institute for International Economics.
- Mundell, R. A. [1963], “Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates”, *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29, núm. 4: 475-485.
- Myrdal, G. [1959 (1957)], *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Trad. de Ernesto Cuesta y Óscar Soberón. México, Fondo de Cultura Económica.
- Nurkse, R. [1952], “Some International Aspects of the Problem of Economic Development”, *The American Economic Review*, vol. 42, núm. 2, 571-583.

- [1955], *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) [2016] *Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities*, Paris, OECD Publishing. Recuperado de <<https://n9.cl/044uy>>.
- Ortiz, L. Á. [2017], “Liberalización comercial, tipo de cambio real y déficit comercial en México”, en López, T. y Ortiz, L. Á. (coords.), *Asimetrías económicas y financieras de la globalización. Retos y oportunidades para los países en desarrollo*, México, FES-Acatlán / DGAPA / UNAM: 93-126.
- [2020], “Exportación de manufacturas, restricción externa y crecimiento económico en México”, en López, T. y Ortiz, L. Á. (coords.), *Crecimiento económico y desequilibrios estructurales en América Latina. Una perspectiva heterodoxa*, México, FES-Acatlán / DGAPA / UNAM: 121-157.
- Pérez, E. *et al.* [2012], *El ciclo económico en América Latina. Su estilización y efectos en la dinámica productiva*, División de Financiamiento para el Desarrollo, Cepal. Recuperado de <<https://n9.cl/9ymja>>.
- Perrotini, I. [2022], “La teoría del desarrollo económico en América Latina”, en Kurz, H. D., *Breve historia del pensamiento económico*, México, Fondo de Cultura Económica: 299-358.
- Prebisch, R. [1949], *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Estudio Económico de América Latina, Cepal. Reproducido en Cepal [1998], *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal: Textos seleccionados*, vol. 1, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Rodrik, D. [2016], “Premature deindustrialization”, *Journal of Economic Growth*, vol. 21, núm. 1: 1-33.
- Romer, P. [1993], “Idea gaps and object gaps in economic development”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, núm. 3: 543-573.
- Rosentein-Rodan, P. [1943], “Problems of industrialization of Eastern and Southeastern Europe”, *The Economic Journal*, vol. 53, núm. 210/211: 202-211.
- [1957], “Notes on the theory of ‘big push’”. Economic Development Program, Italy Project, C/57-25. Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts.
- Sinani, E. y Hobdari, B. [2010], “Export market participation under sunk costs and firm heterogeneity”, *Applied Economics*, vol. 42, núm. 25: 3195-3207.

- Sinani, E. y Meyer, K. [2004], “Spillovers of technology transfer from FDI: The case of Estonia”, *Journal of Comparative Economics*, vol. 32, núm. 3: 445-466.
- Sousa, N. *et al.* [2000], “Multinationals and Export Spillovers”, Research Paper (2000/14). Centre for Research on Globalisation and Labour Markets.
- Stallings, B. y Peres, W. [2000], *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Nueva York, Brookings Institution Press / Cepal, Naciones Unidas.
- Sun, S. [2009], “How does FDI affect domestic firms’ exports? Industrial evidence”, *The World Economy*, vol. 32, núm. 8: 1135-1268.
- [2012], “The role of FDI in domestic exporting: Evidence from China”, *Journal of Asian Economics*, vol. 23, núm. 4: 434-441.
- Thirlwall, A. P. [1979], “The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences”, *PSL Quarterly Review*, vol. 32, núm. 128: 45-53.
- [2003], *La naturaleza del crecimiento económico. Un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- United Nations Conference on Trade and Development (2) [2017], World Investment Report. Investment and the Digital Economy. Recuperado de <<https://n9.cl/80e901>>.
- Villar, C. *et al.* [2020], “A meta-analysis of export spillovers from FDI: advanced vs emerging markets”, *International Journal of Emerging Markets*, vol. 15, núm. 5: 991-1010.
- Williamson, J. [1990], “What Washington means by policy reform”, en *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington, Institute of International Economics.
- [2004], “A Short History of the Washington Consensus”, in Serra, N y Stiglitz, J. E. (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, Oxford University Press: 14-30.
- Zhang, Y. *et al.* [2010], “FDI spillovers in an emerging market: The role of foreign firms’ country origin diversity and domestic firms’ absorptive capacity”, *Strategic Management Journal*, vol. 31, núm. 9: 969-989.

CAPÍTULO 3. RECUPERACIÓN Y CICLO ECONÓMICO: ALGUNOS INDICIOS PARA AMÉRICA LATINA

EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO¹

Introducción

Dentro de las distintas preocupaciones que han acompañado la recuperación posterior a la pandemia, la económica está presente en la percepción de la sociedad puesto que el crecimiento de la actividad productiva se asocia a diversos beneficios, por ejemplo, la oportunidad de mantener, conseguir o mejorar el empleo, la oportunidad de realizar inversiones con una perspectiva positiva de recuperar lo invertido y obtener un beneficio adicional, o la oportunidad de mejorar el nivel de bienestar; además, en materia de finanzas públicas, la recuperación abre el espacio para nivelar los saldos e incluso lograr una mejor posición para ampliar la perspectiva de crecimiento de largo plazo realizando intervenciones que subsanen los temas estructurales que limitan las posibilidades futuras de la sociedad.

El problema es que la recuperación en América Latina, en su conjunto, se ha tornado relativamente lenta en comparación con otras regiones del planeta. Se esperaba que para el año 2022, en comparación con el 2020, las economías en desarrollo y emergentes de Asia y Europa mejoraran su desempeño en términos per cápita en un 12.34 % y un 9.48 %, respectivamente, mientras que la región latinoamericana, incluyendo el Caribe, lo haría en un 7.79 por ciento.

Cuando la comparación se realiza tomando como referencia el año 2000, se da cuenta de un relativo estancamiento en conjunto para América Latina y el Caribe, ya que mientras Asia y Europa mejoraron su nivel de ingreso per cápita en un 263 % y un 110 %, el resultado de la región fue del 23 por ciento. Alexander W. Hoffmaister y Jorge E. Roldós [1997] aportan evidencia sobre la mayor resiliencia de los países asiáticos a los *shocks*

¹ Académico de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.

externos. El comportamiento ha sido observado por diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), y se ha denotado, en principio, como una trampa de ingreso medio y posteriormente como una serie de trampas que tienen que ver con aspectos productivos, sociales, institucionales y medioambientales que se tornan como restricciones para el crecimiento.²

En la región se tiene un comportamiento heterogéneo en cuanto al crecimiento de largo plazo, el ciclo económico, los efectos de la pandemia sobre la actividad económica, además de algunas particularidades de la política fiscal en cuanto a la estabilización del ciclo económico. Tomando en consideración lo anterior, se puede distinguir que para algunos países de la región la crisis sanitaria desatada en 2020 fue un freno en la actividad económica que venían desarrollando, para otros fue una dificultad adicional a la que ya experimentaban desde años atrás y en algunos otros la desaceleración había empezado de forma previa.

Es importante tener presente lo mencionado ya que parece ser un determinante del tiempo que tardarán en recuperar el nivel de ingreso per cápita que habían alcanzado. En ese sentido, se pueden establecer tres grupos de países: los países con problemas anteriores a la crisis sanitaria (PPA, estos son Argentina, Brasil, Ecuador y México), los países con desaceleración previa (PDP, como Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) y los países cuyo problema fue la pandemia (PPP, como Bolivia, Colombia, Costa Rica y Honduras).

El documento pretende establecer desde el análisis del ciclo económico algunos parámetros o explicaciones que ayuden a entender cuáles son las particularidades y generalidades que han dado como resultado esta disparidad en el desempeño económico. Para tal propósito, además de la presente introducción, en el primer apartado se mencionan algunos hechos estilizados de la recuperación de los niveles de ingreso per cápita previos a la pandemia, además de algunas observaciones sobre la composición de los componentes del gasto del producto interno bruto (PIB), de su tendencia de largo plazo y del ciclo económico. En el segundo apartado se detallan los datos utilizados, se presenta el análisis del ciclo económico mediante

² Véase Ramírez [2022], OCDE, Cepal, CAF [2014] y OCDE, Naciones Unidas, CAF, UE [2019].

la aplicación del filtro Hodrick-Prescott y se realiza el fechado y la medición de las fases expansivas y recesivas de 11 de los 12 países de América Latina mencionados con el algoritmo BBQ para el periodo que va del primer trimestre del año 2000 al segundo trimestre de 2022. Posteriormente, en el tercer apartado se da cuenta de la postura fiscal de las 11 economías para las cuales se establece la continuidad de comportamientos procíclicos en mayor o menor medida, lo que se menciona como una de las causas de las restricciones para tener una recuperación más amplia. Por último, se ofrece una conclusión al respecto.

Hechos estilizados

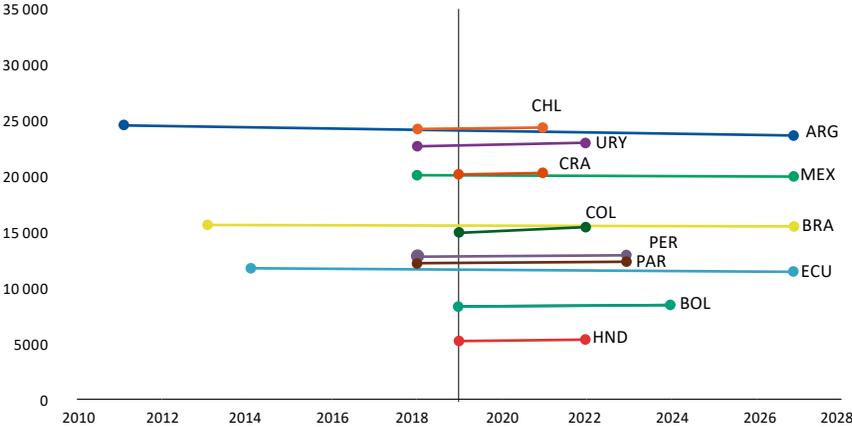
Como se mencionaba en líneas arriba, es posible la agrupación de países con base en el máximo nivel de PIB per cápita alcanzado previo al año 2020 y el periodo necesario para recuperar dicho nivel, considerando que el fenómeno pandémico llevó a una crisis a nivel global. Tomando como referencia los datos económicos de 12 países de América Latina, se pueden identificar tres patrones de comportamiento:

- En principio, Argentina, Brasil, Ecuador y México antes del año 2020 habían iniciado una pérdida de dinamismo en su nivel de producción y de acuerdo con las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para 2027 no serán capaces de recuperar el nivel de ingreso per cápita observado en 2011, 2013, 2014 y 2018, respectivamente, por lo que se puede establecer que son países del tipo PPA.
- Los países del segundo grupo, integrado por Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, experimentaron una desaceleración uno o dos años previos a la pandemia, pero para el año 2023, de acuerdo con las estimaciones del FMI, todos habrán logrado recuperar el nivel de ingreso per cápita máximo que habían alcanzado en los años previos. Estos países se identifican con los de la categoría PDP.
- Por último, están Bolivia, Colombia, Costa Rica, y Honduras, que habían tenido una trayectoria de crecimiento constante de su ingreso per cápita en el presente siglo, sólo interrumpida por la crisis financiera de 2008. Costa Rica regresó a su nivel de 2019 en 2021 y el resto lo hará no más allá de 2024. Estos países son los denominados PPP.

En la gráfica 1 se presenta el nivel de ingresos per cápita en dólares internacionales a precios de 2017 ajustados por poder de paridad de compra para cada país y el periodo en que recuperarán el nivel máximo alcanzado. Por ejemplo, en el caso de Argentina el ingreso per cápita obtenido en 2011 fue de 24 647 dólares, nivel que no consiguió en 2022 y que de acuerdo con las estimaciones del FMI el nivel que alcanzará en 2027 será de 23 634 dólares, por debajo del logrado en 2011, a diferencia de Costa Rica, que en 2019 presentó un ingreso per cápita de 20 271 dólares, cantidad rebasada en 2021 con un ingreso de 20 501 dólares per cápita.

La gráfica 1 también pone en perspectiva la diferencia que existe en el nivel de ingreso en la región. Chile es un país que ha tenido un avance importante y que ha alcanzado el mayor ingreso per cápita de los 12 países listados. En el año 2000 registró un ingreso per cápita de 14 912.25 dólares estando por debajo de Argentina y México que presentaron, cada uno, un ingreso per cápita del 25 % y el 20 % mayor que el chileno. Para el año 2022 se revirtieron las proporciones al quedar en un 90 % y un 78 %, respectivamente, del valor del ingreso alcanzado por Chile que fue de 24 549.59 dólares.

Gráfica 1. Recuperación de niveles de ingreso per cápita

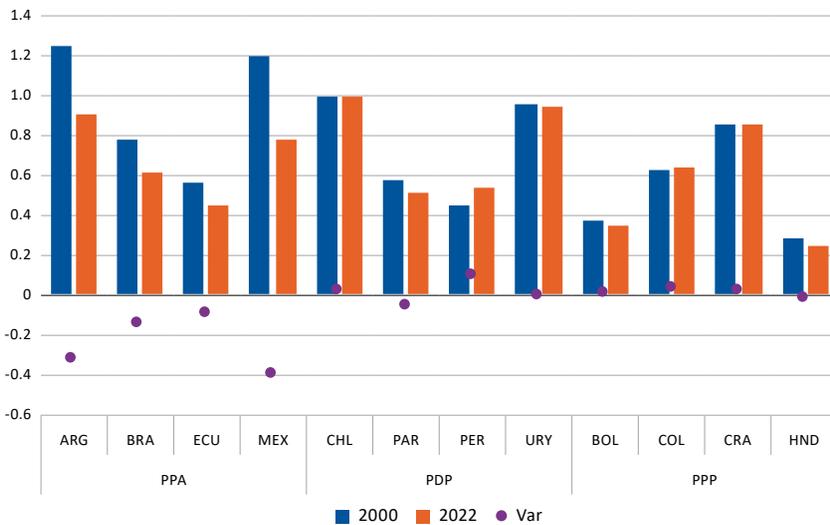


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del World Economic Outlook (WEO, por sus siglas en inglés).

En la gráfica 2 se presenta el comparativo para los 12 países, en el que se puede apreciar el pobre desempeño de Argentina y México, y en menor medida el de Brasil y Ecuador, países que se agrupan en PPA. Por su parte, Perú y Colombia avanzaron relativamente más que Chile, mientras que los demás tuvieron un ligero retroceso en los últimos 22 años. Es necesario apuntar que la convergencia entre los países aún se ve lejana.

Dentro de los hechos estilizados se podrían destacar aspectos que tienen que ver con los componentes del PIB, las particularidades de las tendencias de largo plazo, la volatilidad del ciclo de las variables macroeconómicas que conforman las cuentas nacionales, así como la relación que se establece entre los movimientos del ciclo del PIB y el ciclo de las demás variables, con la intención de indicar si su postura resulta procíclica, acíclica o contracíclica.

Gráfica 2. Variación del ingreso per cápita (en relación con Chile)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del WEO.

Iniciando con las proporciones del consumo privado, la formación bruta de capital fijo (FBCF), el consumo de gobierno y las exportaciones e importaciones en relación con el PIB, se puede destacar lo siguiente (gráfica A1):

- Considerando el promedio de los últimos diez años, el consumo privado es la variable de la demanda agregada de mayor participación en los 12 países de la muestra, situándose en el extremo mayor Honduras con un 76 % y Chile con un 61 %, a diferencia de los países desarrollados, como es el caso de Alemania y Francia, donde el consumo privado representa el 54 % en ambos casos, o bien Dinamarca o Noruega, donde la proporción registrada es de un 47 % y un 43 %, respectivamente.
- En relación con la FBCF no es tan marcada la diferencia, en promedio los 12 países de la región presentan un registro del 20.76 %, que es similar al 20.60 % de los países del Grupo de los Siete (G7) y ligeramente menor que el 21.73 % que presentan los países nórdicos. La diferencia no está en la magnitud, pero es posible que se tenga una repercusión negativa en los resultados derivada de la debilidad en las instituciones que permiten prácticas de corrupción, dispendio, entre otros aspectos negativos, en relación con la inversión pública se ha documentado que más de un tercio de los recursos destinados se pierden en el proceso de gestión [Miyamoto *et al.*, 2020] o bien los problemas de ejecución en los que incurre el sector público [Moreno-Brid, 2012].
- En donde sí se presenta una diferencia importante es en el gasto público, con un *spread* de más de cinco puntos porcentuales respecto al G7 y nueve puntos porcentuales en relación con los países nórdicos. En los extremos se encuentran Brasil, con un 18 %, y Bolivia, con un 11.55 %, datos que, de forma adicional, implican que es necesario no perder de vista que los países en desarrollo tienden a exhibir políticas fiscales procíclicas, tanto en auges como en recesiones, lo que incrementa la volatilidad del producto [Carneiro y Garrido, 2015].
- En cuanto a exportaciones e importaciones, en promedio los 12 países de la región presentan un 29.04 % y 30.79 %, respectivamente. A excepción de Costa Rica, Paraguay y Uruguay, los restantes nueve países muestran un déficit comercial. Las exportaciones en Honduras, en promedio, representan el 55.26 %, proporción similar a la de Dinamarca o Islandia, con el inconveniente que en el primer caso las importaciones registran el 65.92 %, generando un déficit comercial mayor al 10 por ciento.

En la determinación del ciclo económico se han establecido diferentes procedimientos que intentan, mediante el uso de algún filtro, descomponer una serie de tiempo para encontrar dicho ciclo. Uno de los más usados es el denominado filtro de Hodrick-Prescott (H-P) [Hodrick y Prescott, 1997], procedimiento derivado a partir de la definición del ciclo económico propuesta por Robert E. Lucas [1977], quien esgrimió que éste puede ser visto como la variación del PIB observado en relación con su tendencia. Pero no es el único. António Afonso y Davide Furceri [2008] proponen tres formas adicionales al H-P: la primera consiste tan sólo en las diferencias logarítmicas del PIB, lo que sería su tasa de crecimiento; la segunda consiste en utilizar un valor diferente de 1 al recomendado por Robert J. Hodrick y Edward C. Prescott [1997] de $\lambda=6.25$ en lugar de 100; y la tercera, propuesta por Marianne Baxter y Robert G. King [1995] y conocida como Band-Pass (BP), que arroja resultados similares al uso de $\lambda=6.25$.

En el estudio del ciclo económico normalmente se deja de lado la tendencia que puede ser interpretada como el comportamiento de largo plazo de la serie. En la exploración de los datos se percibe que ciertos eventos de crisis pueden dar como una reversión del crecimiento de largo plazo, generando una recuperación más prolongada, como se puede apreciar en la gráfica A2 (a, b, c).³

- En el análisis de largo plazo se puede observar la implicación que tiene la FBCF sobre el desempeño de la economía. Cuando la reversión de la tendencia en la FBCF es amplia tanto en magnitud como en temporalidad, esto va a estar previamente anunciando una reversión de la tendencia en el crecimiento de largo plazo, como se puede establecer para los países agrupados en PPA, a diferencia de los otros (gráfica A2 a, b, c). En los cuatro casos la FBCF pierde impulso y al cabo de dos años, en promedio, impacta al PIB. Gabriela Mordecki y Lucía Ramírez [2018] aportan evidencia acerca de la relación de largo plazo entre la inversión y el PIB para el caso de Uruguay, donde el PIB precede a la inversión.

³ De los 12 países mencionados, los argumentos y análisis que se presentan a continuación dejan fuera a Uruguay por la dificultad de contar con una serie de datos que, independientemente de los ajustes realizados, pudieran generar confianza para establecer una comparación y explicación sin sesgos e imprecisiones.

- La relación de la variación entre la tendencia del PIB y la FBCF, además de ser positiva, en 9 de los 11 países estudiados configura a la FBCF como una variable adelantada, lo que genera una señal de aviso sobre lo que se puede esperar en el comportamiento del producto.
- A nivel de tendencia, los gastos del gobierno se registran como una variable sumamente retardada al igual que la variable relacionada con el consumo privado.

Al analizar el ciclo económico que se obtiene de la diferencia entre la variable observada y su tendencia, es necesario precisar que el seguimiento del ciclo se hace complejo, puesto que las variaciones negativas que se dan entre la variable mencionada no pueden ser consideradas como periodo de crisis o recesión, por lo tanto es conveniente tomarlas con cierta precaución. En la gráfica A3 (a, b y c) se presenta el ciclo del producto para los 11 países de la región que han sido objeto de estudio de este capítulo, en donde se identifican los momentos de expansión y recesión de conformidad con el algoritmo propuesto por Gerhard Bry y Charlotte Boschan [1971] para datos mensuales, el cual posteriormente fue adecuado por Don Harding y Adrian Pagan [2002] para datos trimestrales. Las áreas señaladas con color gris corresponden a momentos de recesión, que en algunos casos coinciden con las variaciones del ciclo denotadas por la línea, pero los momentos donde la línea es positiva o negativa son mayores a los ciclos que se establecen con el algoritmo dado que se parte de una censura en la identificación de los puntos de inflexión.

- La volatilidad del ciclo económico en los países seleccionados es relativamente mayor en el periodo que la de países desarrollados como Estados Unidos (EU), Japón, Canadá y Alemania. Mientras que en los países del G7 la mayor volatilidad se observa en las variables relacionadas con el comercio internacional, es decir, las exportaciones e importaciones, y en los países de la región ese lugar lo ocupan la FBCF y las importaciones. La variable con mejor variación es el gasto del gobierno.
- En la relación del ciclo de las variables con el ciclo económico se destaca el consumo privado como aquella que sigue más de cerca el comportamiento del ciclo económico, a excepción de Paraguay y Perú, donde la FBCF ocupa dicho lugar. Se puede decir que en todos los casos las variables presentan un comportamiento procíclico, dado

el coeficiente de signo positivo, salvo el gasto público que es procíclico, pero moderado, en cuatro países, acíclico en otros dos y ligeramente contracíclico en uno de ellos, como se puede apreciar en la figura A1 del Anexo.

- Al separar la correlación entre el ciclo del ingreso y el gasto público en relación con los registros negativos y positivos del ciclo, se puede observar una tendencia de los países a tener una postura menos procíclica o incluso acíclica en el auge en comparación con lo que ocurre en la contracción.
- De acuerdo con la clasificación establecida, los PPA presentan en promedio, en el periodo, cuatro trimestres de recesión con 17 de expansión, los PDP cuentan con 3.5 trimestres recesivos por alrededor de 21 trimestres expansivos y, por último, los PPP 2.75 trimestres a la baja y 33 al alza, situación que ilustra la diferencia entre ellos.

Datos y estimación del ciclo

En cuanto a los datos utilizados en el presente documento, se reúne la información de las cuentas nacionales de 11 países de América Latina: del primer trimestre del año 2000 al tercer trimestre de 2022 para Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Perú, y del segundo trimestre para Argentina, Chile, México y Honduras.

Los datos fueron obtenidos del portal estadístico de la Cepal (CEPALSTAT) y de la International Financial Statistics (IFS), disponible esta última herramienta en el portal estadístico del FMI.⁴ Dada la disponibilidad de información para Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras y México, las series de datos están a precios de 1995, 2018, 2017, 2007, 2000 y 2003, respectivamente, y se toman ya desestacionalizados. Para Colombia los datos estaban disponibles en la IFS hasta el año 2005, por lo que se completó la serie con datos de la Cepal. En los casos de Paraguay, Argentina y Perú, los datos se obtuvieron de la IFS, con la salvedad de que se reportan a precios constantes de 2014, 2004 y 2007, en ese orden, mientras que para Argentina y Perú

⁴ Véase CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas en <<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>>, e IMF Data en <<https://www.imf.org/en/Data>>.

estaban disponibles hasta 2004 y 2007, por lo que se procedió en el mismo sentido que se hizo para Colombia. En cuanto a Bolivia, los datos proceden en toda su dimensión del portal CEPALSTAT a precios constantes de 1990. El ajuste estacional que se realizó a los datos trimestrales de Paraguay, Argentina, Perú y Bolivia fue mediante el programa Census X13.

Las variables fiscales correspondientes al gasto, el ingreso y la deuda pública fueron tomadas de la base de datos World Economic Outlook (WEO), son anuales y su frecuencia fue convertida a trimestral mediante el método cuadrático, con la intención de establecer su correlación con el ciclo económico trimestral.

En la obtención del ciclo se usa el filtro H-P [1997]⁵ que consiste en minimizar la varianza de una serie y alrededor de su tendencia s que se sujeta a una penalización que restringe las segundas derivadas de s . Para el caso de México, quizás una de las controversias más trascendentales en el uso del filtro H-P es la elección del coeficiente de penalización (λ), que cambia de acuerdo con la periodicidad de la información.⁶ A pesar de las múltiples críticas que se han establecido respecto al filtro H-P, éste se sigue manteniendo por resultar intuitivo y de fácil determinación, además Baxter y King [1995], aun cuando demuestran que el filtro BP es un procedimiento más idóneo en la determinación del ciclo económico, reconocen que en algunos casos el filtro H-P produce aproximaciones razonables. Al usar ambos filtros en el análisis del ciclo económico de México, Gabriel Cuadra [2008] obtuvo resultados cualitativamente similares.

En el análisis del ciclo económico de forma tradicional se revisan algunas propiedades estadísticas que sirven para comprender su comportamiento y el de las variables que lo integran. Tal es el caso de la volatilidad, cuyos valores se observan en el cuadro 1 para los 11 países acerca de los cuales se han ofrecido algunas generalidades y hechos estilizados en la sección anterior. Basándose en el cuadro 1, se puede abundar en lo siguiente: el ciclo del gasto público en bienes y servicios presenta la menor volatilidad en términos relativos a diferencia de la volatilidad del ciclo económico, la volatilidad del consumo es similar a la del producto, a excepción de Perú, donde la volatilidad del consumo es tan sólo de casi el 70 % de la volatilidad del producto.

⁵ El uso del filtro se explica en Hodrick y Prescott [1997] y en el artículo de Eduardo Ramírez [2006].

⁶ Al respecto se puede revisar el trabajo de Víctor Manuel Guerrero [2011].

Cuadro 1. Volatilidad del ciclo y sus componentes

País	PIB	Consumo	FBCP	Gasto del gobierno	Exportaciones	Importaciones
Argentina	4.38	124.0	322.8	67.2	140.2	179.0
Brasil	1.97	105.5	281.8	68.4	216.4	380.1
Ecuador	2.22	115.1	266.1	110.9	175.3	322.0
México	2.66	120.4	206.9	40.8	210.8	223.3
Bolivia	2.79	95.8	494.1	74.7	280.2	310.1
Colombia	2.67	104.9	263.1	79.6	246.0	288.3
Costa Rica	1.97	108.5	284.3	69.4	241.8	315.0
Honduras	2.93	90.6	569.7	83.5	279.5	294.5
Chile	2.58	155.5	222.6	99.0	113.4	290.6
Paraguay	2.27	113.9	293.9	157.7	312.0	345.4
Perú	4.29	69.8	257.2	100.2	201.8	180.1

Fuente: elaboración propia.

La volatilidad de la FBCF es alta en Honduras, Bolivia y Argentina. Dada la relevancia de este componente en el crecimiento, mantenerlo estable puede coadyuvar en reducir la amplitud del ciclo y con ello mejorar la productividad de la economía [Cermeño y Roa, 2013]. También es importante anotar que en todos los países la volatilidad del ciclo de la inversión es más del doble de la volatilidad del ciclo del producto, situación que ha sido observada por otras investigaciones para algunos países de la región [Toledo, 2008, Cepal, 2008], por lo que reducir dicha volatilidad debe ser una prioridad y los países deben avanzar tanto en generar certidumbre como en mantener el Estado de derecho y la confianza en las instituciones.

Otro tema sustancial relacionado con la volatilidad del ciclo del producto se origina en la volatilidad del ciclo de las importaciones, que en promedio es la volatilidad relativa más alta, situación que denota la condición de economías dependientes y que, según Cuadra [2008], en México podría estar asociada con la elevada volatilidad del consumo e inversión.

La segunda propiedad estadística es la correlación, que consiste en determinar la relación del ciclo económico con diferentes variables, las cuales pueden ser de carácter económico, financiero, político o social. En este caso, que hemos revisado los componentes del producto, se presentará la

relación que tiene el ciclo de las cuentas nacionales con el ciclo del PIB, con el objeto de determinar si la relación es procíclica, acíclica o contracíclica.

En la valoración de los coeficientes de correlación se emplea el criterio de Riccardo Fiorito y Tryphon Kollintzas [1993], en el cual se establecen ciertos límites para determinar el tipo de relación: si el valor del coeficiente es igual o mayor que 0.2, la relación se considera procíclica, si es menor o igual que -0.2, es contracíclica, si se encuentra entre -0.2 y 0.2, es acíclica. Además, si el valor en términos absolutos es mayor que 0.5, se considera fuerte, y si en términos absolutos está entre 0.2 y 0.5, la relación se supone débil.

En el cuadro 2 se presentan los coeficientes de correlación de los ciclos de los componentes de gasto con el ciclo del PIB. Para los 11 países que se han venido analizando, en términos generales, se aprecia que predomina la relación procíclica fuerte, son contadas las relaciones procíclicas débiles y principalmente se ubican en la relación con el gasto de gobierno en los casos de Ecuador, México, Colombia y Honduras. En las exportaciones también Brasil y Chile registran una prociclicidad débil, al igual que Bolivia para el caso de la FBCF.

A partir del análisis del cuadro 2 se puede destacar que el componente menos procíclico es el gasto del gobierno, aunque sigue siendo fuerte para Brasil, Bolivia, Argentina y Chile, mientras que es débil para Ecuador, Colombia, México y Honduras; es acíclico en Paraguay y Perú, y contracíclico en Costa Rica.

Cuadro 2. Ciclo económico y su relación con sus componentes

País	Consumo	FBCP	Gasto del gobierno	Exportaciones	Importaciones
Argentina	0.95	0.93	0.52	0.53	0.64
Brasil	0.87	0.86	0.61	0.32	0.74
Ecuador	0.82	0.72	0.47	0.61	0.64
México	0.96	0.92	0.34	0.86	0.91
Bolivia	0.96	0.43	0.54	0.70	0.75
Colombia	0.94	0.82	0.44	0.82	0.86
Costa Rica	0.90	0.60	-0.20	0.84	0.74
Honduras	0.94	0.58	0.27	0.81	0.81
Chile	0.94	0.76	0.50	0.42	0.82
Paraguay	0.65	0.71	0.08	0.62	0.65
Perú	0.88	0.89	0.03	0.78	0.74

Fuente: elaboración propia.

Jeffrey A. Frankel *et al.* [2013] realizan una clasificación de 94 países (21 desarrollados y 73 en desarrollo) tomando como base el cambio de su postura fiscal, de acuerdo con su modificación de 1960-1999 a 2000-2009. Es conocido que el mundo cambió y los países en vías de desarrollo tornaron en el presente siglo a una postura menos procíclica, incluyendo a países de la región [Ocampo y Malagón, 2011; Machinea *et al.*, 2012; Celasun *et al.*, 2015]. En su clasificación, Frankel *et al.* proponen cuatro opciones posibles (dado que se tienen dos posibilidades, procíclico y contracíclico, y dos periodos: el siglo XX y el siglo XXI). La primera corresponde a los países que siempre han sido contracíclicos (“graduados establecidos”), la segunda se refiere a los países que siempre son procíclicos (“todavía en la escuela”), la tercera reúne a los países previamente contracíclicos y procíclicos en el periodo del presente siglo (“de regreso a la escuela”), y, por último, los países que en el pasado fueron procíclicos y ahora (2000-2009) el manejo de sus flujos los hace contracíclicos (“graduados recientes”).

En su estudio, Frankel *et al.* [2013] clasificaron a Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Perú y Uruguay en la categoría “todavía en la escuela”, es decir que, sin importar la partición temporal realizada, la política seguía en el mismo sentido, mientras que colocaron a Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Paraguay en el rango de “graduados recientes”. De acuerdo con los datos del cuadro 2 y tomando en cuenta solamente el gasto de consumo derivado de las cuentas nacionales, Costa Rica pasaría a “graduados establecidos”, Paraguay debería de refrendar su “graduación” y Perú estaría en posibilidades de iniciar sus trámites. El resto de los países regresaron a la postura fiscal procíclica. Es importante tener presente que al gasto de gobierno aún le faltaría la consideración del gasto en la FBCF realizado por el gobierno. En el siguiente apartado se abundará sobre la postura fiscal examinando las variaciones del ciclo del producto obtenidas mediante el filtro H-P e identificando las fases de expansión y recesión mediante el algoritmo BBQ y la relación que guardan con el saldo primario y el nivel de endeudamiento.

Por último, se identifican los ciclos económicos usando el algoritmo BBQ [Harding y Pagan, 2002]. De entrada, es importante establecer algunos criterios que permitan identificar la expansión y la depresión, ya que el comportamiento puede ser sumamente volátil, como se puede apreciar en

la gráfica A2, en donde ya se han señalado los periodos de expansión y recesión, los cuales se presentan en la figura 1.⁷

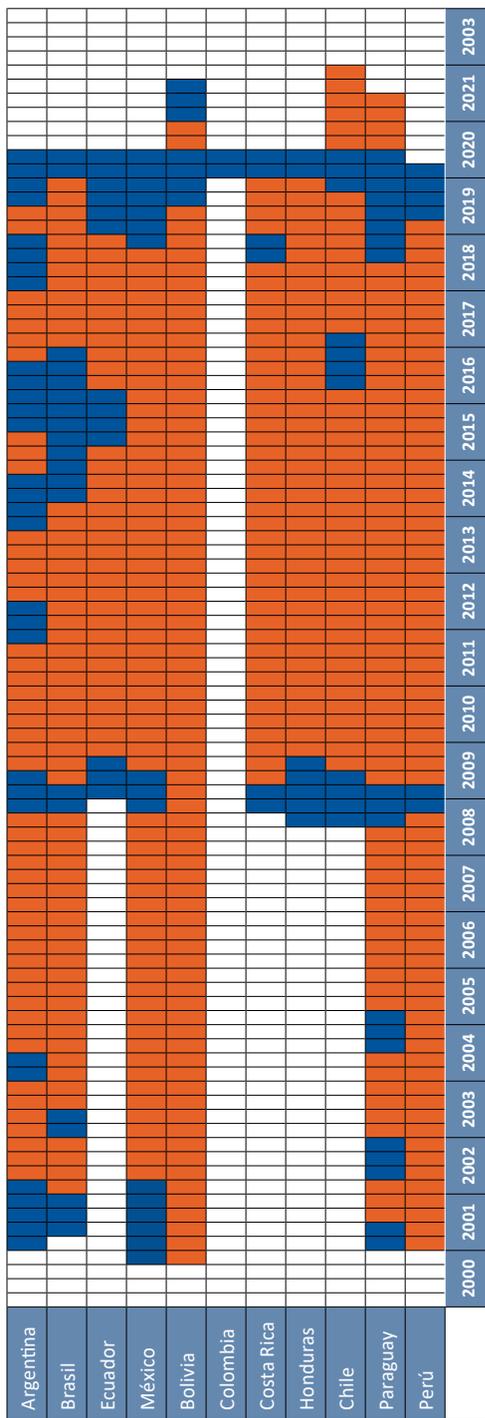
En color gris claro se fechan los periodos de recesión, en el oscuro los de expansión, las áreas en blanco corresponden a periodos incompletos que iniciaron antes del año 2000 y a otros que no han concluido al tercer trimestre de 2022. En la figura se deja constancia del impacto generalizado de la crisis financiera *subprime* de 2008 y de la crisis sanitaria de 2020. En el primer evento no se fecha una recesión en Bolivia y Colombia, no porque hayan sido ajenas a la crisis global, sino porque el efecto fue menor en magnitud y no duró más de un trimestre, censura que establece el algoritmo y que refuerza la clasificación que se establece en el documento.

Otro aspecto que se desprende de la figura 1 es la presencia de la recesión en Bolivia posterior a la crisis sanitaria y la fase de recesión en la que se encuentran Chile y Paraguay, sucesos que pueden estar vinculados, en los tres casos, a la desaceleración que han presentado en sus exportaciones y que queda de manifiesto en la gráfica A2.

Del uso del algoritmo se desprenden las estadísticas que se presentan en el cuadro 3 y que tratan de resumir el comportamiento del ciclo mediante el cálculo de su duración, amplitud, acumulación y exceso. La duración indica el tiempo transcurrido en trimestres que se da de un pico a un valle, o viceversa: cuando la dirección es del pico al valle, se tiene una recesión, mientras que cuando va del valle al pico, se está en una fase expansiva. En todos los países la duración de la expansión es mayor que la recesión y en la tercera fila se establece la duración del ciclo. En el caso de Argentina, país que presenta siete ciclos completos y un periodo de recesión, la duración del ciclo es la menor, con un promedio en el periodo cercano a 11 trimestres (dos años y tres trimestres), mientras que el ciclo de Honduras es el más largo, con 44.5 trimestres en promedio (poco más de 11 años). Cabe mencionar que Honduras registra solo un ciclo completo y un periodo recesivo (figura 1), dado que entre más ciclos se presenten, estos serán más cortos. En el caso de Colombia solamente se da cuenta de un periodo recesivo en los dos primeros trimestres de 2020, como resultado de la pandemia, de modo que junto con Costa Rica presentan la menor duración de periodos recesivos.

⁷ Las presiones de los criterios del uso del logaritmo BBQ se pueden revisar en Harding y Pagan [2002], Adrián Pagan [2020], Veaceslav Grigoraş [2020] y Eduardo Bandrés *et al.* [2020].

Figura 1. Periodos de expansión y recesión



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3. Medición del ciclo para los países de América Latina

	Argentina	Brasil	Ecuador	México	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Honduras	Chile	Paraguay	Perú
Expansión	6.9	14.3	16.5	31.5	38.5		20.5	41.0	14.3	12.6	36.0
Recesión	3.8	4.0	4.3	5.3	3.5	2.0	2.0	3.5	3.7	3.8	3.0
Ciclo	10.6	18.3	20.8	36.8	42.0	2.0	22.5	44.5	18.0	16.4	39.0
Expansión	0.13	0.14	0.16	0.23	0.52		0.21	0.38	0.20	0.19	0.54
Recesión	-0.09	-0.06	-0.07	-0.11	-0.14	-0.19	-0.05	-0.14	-0.06	-0.05	-0.18
Ciclo	0.03	0.09	0.09	0.12	0.38	-0.19	0.16	0.24	0.13	0.14	0.36
Expansión	0.80	1.51	1.89	4.48	14.72		3.80	8.36	2.06	2.42	9.81
Recesión	-0.18	-0.35	-0.19	-0.28	-0.20	-0.15	-0.09	-0.34	-0.15	-0.25	-0.23
Ciclo	0.62	1.16	1.70	4.20	14.52	-0.15	3.71	8.02	1.90	2.17	9.58
Expansión	-3.08	13.58	10.17	11.73	18.73		3.75	3.69	21.50	8.87	-0.25
Recesión	-17.49	-0.09	-12.33	-27.43	-30.95	-39.37	-23.30	0.50	-2.95	-14.59	-11.89
Ciclo	-20.57	13.49	-2.16	-15.71	-12.22	-39.37	-19.55	4.19	18.56	-5.72	-12.14

Fuente: elaboración propia.

La amplitud representa el promedio de la pérdida o la ganancia que se ha tenido en todo el periodo dependiendo de si se está en una expansión o en una recesión; el ciclo implica la diferencia entre ellos. Los datos correspondientes a Colombia no son comparables dado que únicamente se cuenta con el de la pérdida correspondiente al evento de la crisis sanitaria, pero si sólo se compara el periodo recesivo, la caída de la actividad económica en Colombia estuvo entre las de mayor magnitud, solamente por debajo de Honduras. Por su parte, Bolivia tiene el mejor resultado en la amplitud promedio del ciclo, seguida por Perú y Honduras.

En cuanto a la acumulación que se vincula con la riqueza que se pierde o se gana, y considera en su determinación la duración, la amplitud y la forma que toma el ciclo, a decir de Bandrés *et al.* [2020], mide la severidad de la recesión, o bien la generosidad de la expansión. Por lo tanto, entre más amplio sea el diferencial de la duración y la amplitud, mejor será el resultado, como lo denotan Bolivia, Perú y Honduras.

Por último, el exceso establece una diferencia entre el resultado que se tendría con un crecimiento lineal y la trayectoria real del producto. De acuerdo con Máximo Camacho *et al.* [2008], el exceso está relacionado con el grado de brusquedad con el que la serie de tiempo entra y sale de los puntos de inflexión. Un exceso cercano a cero indica una trayectoria real de la variable, es muy similar al de una línea recta, mientras que la magnitud inicial o final dependerá del signo y de la fase. En expansiones convexas (exceso positivo) y recesiones cóncavas (exceso negativo), las trayectorias reales van a exhibir cambios graduales al inicio de la fase y abruptos cuando llegan al final de ésta. En expansiones cóncavas (exceso negativo) y recesiones convexas (exceso positivo), la trayectoria real de la variable inicia con cambios pronunciados y termina el ciclo con cambios suaves. A excepción de Argentina y Perú, los otros países estudiados presentan una expansión convexa, lo que implica que manifiestan una recuperación relativamente más lenta, mientras que en la recesión, salvo Honduras y Brasil, donde se registra una trayectoria casi lineal, los demás países muestran una recesión cóncava que es suave al inicio y abrupta al final.

Es importante mencionar que los datos del cuadro 3 son el promedio de los resultados de cada fase del ciclo, por lo que cada ciclo que se presenta tuvo sus particularidades. Por ejemplo, en Argentina, la primera fase expansiva, que va del segundo trimestre de 2002 al cuarto trimestre de 2003, fue cóncava, igual que su quinta y séptima expansión (figura 1), donde se dio una recuperación rápida de la economía.

Postura fiscal respecto al ciclo económico

En el apartado anterior, al analizar la correlación de los ciclos del producto y de sus componentes, se daba cuenta de la prociclicidad del gasto público y de cómo esto ha sido una constante en la región, con algunas correcciones y otras reincidencias. Pero, como también se adelantaba, la variable del gasto presentada es limitada ya que comprende tan sólo una parte que puede ser considerada más cercana al gasto corriente, por lo que a continuación se reexamina la postura fiscal desde otra perspectiva.

Una postura fiscal contracíclica es el resultado del comportamiento de sus componentes en relación con el ciclo económico. Donde se espera que los ingresos públicos, en su conjunto, sigan de forma positiva el ciclo, lo que implica que se incrementan en la expansión y se reducen en la contracción, por lo que se consideran procíclicos. Por otra parte, en la medida que la economía mejora en su desempeño, teóricamente se espera que el gasto público sea menor, al menos en términos relativos; en cambio, en la medida que se desacelera la economía, la demanda de recursos públicos por parte de la sociedad será más alta; en términos relativos y nominales se podría esperar el incremento del gasto público dando como consecuencia un comportamiento contracíclico. Es importante no perder de vista, como lo señalan Michael Gavin y Roberto Perotti [1997], que el comportamiento de las variables fiscales responde a dos factores: a los vaivenes de la actividad económica y a la respuesta de la autoridad fiscal a esos movimientos.

De lo anterior se puede suponer que el saldo fiscal en la expansión torna al superávit, mientras que en la recesión lo hace al déficit, y que un nivel de deuda en relación con el ciclo del PIB se va reduciendo en tiempos de bonanza y se incrementa en los malos tiempos. La propia inercia económica debería empujar, en ese sentido, el comportamiento de las variables fiscales respecto al ciclo; cuando esto no funciona, se debe a la acción discrecional de los tomadores de decisiones, que inyectan recursos de forma inadecuada en la economía.

En el cuadro 4 se presentan las relaciones del ciclo del producto con el gasto, el ingreso y la deuda pública para el periodo completo de 2000.1 a 2022.2, con la distinción entre variaciones positivas y negativas con respecto al ciclo del producto, a fin de establecer la simetría en los momentos de auge y desaceleración. Del periodo completo se destaca lo siguiente: Argentina, Ecuador y Colombia muestran, en el presente siglo, una relación procíclica, la cual es fuerte para Argentina; Costa Rica y Paraguay manifiestan

una postura contracíclica, resultado consistente con la sección anterior; el resto de los países registra una relación acíclica, sobresalen los casos de Brasil, Chile y Perú, que presentan un signo negativo.

La columna correspondiente al ingreso (cuadro 4) es interesante en la medida que todos los países tienen el resultado que se podría esperar: que el ingreso se incremente con la expansión y baje con la desaceleración. A excepción de México, Bolivia y Paraguay, el resto de los países presenta una relación fuerte. En coincidencia con lo expuesto por Vegh y Vuletin [2015], son más los estudios sobre la postura de los gastos públicos que acerca de los ingresos, sobre todo cuando se refiere a los ingresos por impuestos dada la endogeneidad que presentan con el ingreso.

En la tercera columna se observa la relación entre el ciclo del producto y el de la deuda. Para todo el periodo el manejo adecuado de la deuda implicaría una relación negativa con la evolución del producto, como también ya se había comentado. Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Paraguay presentan una relación contracíclica débil y el resto, acíclica. En cuanto a los resultados de las variaciones positivas y negativas, permiten reflexionar sobre los cambios entre las posturas que, aun cuando son consideradas como acíclicas por la magnitud y el criterio de Fiorito y Kollintzas [1993], adoptado en el presente documento, vale la pena comentarlos. Brasil, México y Perú registran una postura procíclica en la variación positiva y contracíclica en la variación negativa, mientras que Bolivia y Costa Rica registran el caso contrario.

De los dos contextos que se presentan, el manejo fiscal en las economías de la región debería de apuntar al primero, con la finalidad de superar las restricciones que se tienen, a partir de la inversión en infraestructura, investigación y desarrollo, el mejoramiento del desarrollo organizacional, la ampliación de los años de educación y la eficiencia educativa, que en el mediano o largo plazos permitan la transformación de la matriz productiva y mejoren las condiciones del balance comercial.

Diferentes autores han establecido la necesidad de lograr políticas anticíclicas más consistentes con el establecimiento de estrategias productivas [Ocampo, 2015], desarrollando para ello un plan que considere la gestión de la demanda agregada para amortiguar las fluctuaciones del PIB esperado con respecto a su tendencia, pero no sólo eso, de acuerdo con Esteban Pérez y Daniel Titelman [2014], también se requiere incidir en su composición haciendo explícita la relación entre el ciclo y el crecimiento de largo plazo. Es importante retomar y replantear la política fiscal contracíclica y que no termine siendo convertida simplemente en una política de bienestar social como lo mencionan Pérez y Matías Vernengo [2018].

Cuadro 4. Ciclo económico, gasto, ingreso y deuda pública

País	Período completo			Variación positiva			Variación negativa		
	Gasto	Ingreso	Deuda	Gasto	Ingreso	Deuda	Gasto	Ingreso	Deuda
Argentina	0.64	0.79	-0.57	0.56	0.70	-0.34	0.42	0.72	-0.51
Brasil	-0.08	0.60	-0.35	0.18	0.38	-0.52	-0.20	0.35	-0.16
Ecuador	0.39	0.59	0.18	0.18	0.12	0.15	0.26	0.60	0.30
México	0.11	0.42	-0.11	0.07	0.19	-0.10	-0.08	0.29	-0.05
Bolivia	0.12	0.44	-0.10	-0.07	0.27	-0.14	0.05	0.36	-0.12
Colombia	0.39	0.66	-0.24	0.18	0.33	-0.17	0.30	0.60	-0.15
Costa Rica	-0.22	0.73	-0.36	-0.14	0.60	-0.50	0.05	0.68	-0.04
Honduras	0.16	0.71	-0.12	0.16	0.59	-0.42	0.21	0.64	0.17
Chile	-0.04	0.79	-0.15	0.39	0.67	-0.09	0.16	0.67	0.37
Paraguay	-0.32	0.40	-0.32	-0.18	0.15	-0.16	-0.18	0.39	-0.23
Perú	-0.14	0.63	-0.13	0.10	0.58	-0.01	-0.14	0.48	-0.03

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del WEO.

La duda razonable está en la capacidad de los gobiernos para dirigir los recursos y garantizar los resultados, ya que la región, pese a otras debilidades que presenta, tiene la gran tarea de consolidar la confianza en las instituciones, la eficiencia en el uso de los recursos públicos, el combate a la corrupción, etcétera.

Cuadro 5. Ciclos gasto e ingreso

País	G-I	País	G-I	País	G-I
Argentina	0.74	Bolivia	0.46	Chile	-0.15
Brasil	0.03	Colombia	0.70	Paraguay	0.18
Ecuador	0.79	Costa Rica	-0.11	Perú	-0.06
México	0.79	Honduras	0.26		0.91

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del WEO.

En el cuadro 5 se presenta la relación entre el ciclo del gasto y el ciclo del ingreso público. Se puede apreciar la fuerte relación entre estos componentes para Argentina, Ecuador, México y Colombia, y en menor medida para Bolivia y Honduras (los ciclos se presentan en la gráfica A4). Si bien se esperaría que el gasto y el ingreso se movieran de forma similar en el tiempo, las variaciones de las variables observadas respecto a su tendencia deberían de responder de forma distinta al ciclo, por lo que se esperaría que el componente ciclo del gasto y ciclo del ingreso presentaran una relación baja para posibilitar la postura contracíclica del gasto. Si bien es cierto que correlación no implica necesariamente causalidad ni dirección, de la revisión de la gráfica A4 correspondiente a Argentina se puede anticipar un seguimiento del ciclo del gasto al ciclo del ingreso, situación que puede ser similar para el caso de Ecuador. Por otra parte, una correlación tan amplia también se puede considerar como una política de austeridad fiscal en la cual se condicionan los gastos a los ingresos disponibles. A decir de Eugenia Correa [2012], independientemente de las críticas que se esbozan en algunos países de la región en el tema de política fiscal, siguen sujetos al paradigma dominante, restringiendo el crecimiento con la implementación de medidas de austeridad. Tal es el caso de México en la actualidad, en donde se practica la austeridad y la política es procíclica, y aun así se logra el crecimiento gracias a las políticas altamente contracíclicas de otros.

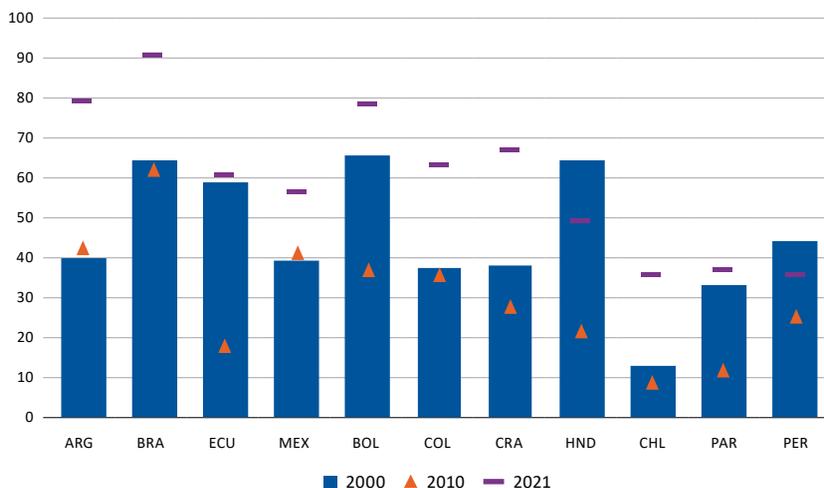
De acuerdo con Jorge Alberto López [2022], la política contracíclica de largo alcance que ha emprendido EU en materia social y de infraestructura se ha filtrado de rebote al país.

Una restricción que se escucha constantemente es la pérdida de espacio fiscal, o bien el incremento del nivel de endeudamiento, el cual genera mayor inestabilidad debido al efecto que tiene sobre la confianza y las variables monetarias, lo que podría atentar contra el crecimiento de largo plazo. La realidad respecto al nivel de endeudamiento y su evolución se presenta en la gráfica 3, en la cual se pueden destacar dos aspectos con el empuje de los precios altos de los *commodities*. La mayoría de los países de la muestra lograron avanzar en sus niveles de endeudamiento, salvo Argentina y México, mientras que Brasil y Colombia lo hicieron marginalmente. Para 2021 los niveles de endeudamiento se desataron, con la particularidad de que los de Honduras y Perú fueron menores que los del año 2000. Una explicación sobre el incremento del nivel de endeudamiento tiene que ver con la menor actividad económica y, particularmente para Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y México, con la caída en los ingresos por concepto de recursos no renovables que llegaron a significar una renta sumamente representativa para algunos de ellos.⁸

Por otra parte, los niveles de endeudamiento para algunos países son aún manejables, por lo que si bien la deuda establece algunas dificultades, éstas pueden controlarse con la política fiscal contracíclica. Eduardo Fernández-Arias y Peter Montiel [2010] mencionan que la inversión pública bien administrada y financiada con reservas podría mejorar la productividad de los bienes públicos al mismo tiempo que se estimula la demanda interna, controlando así los choques externos.

⁸ En 2013, Bolivia registró ingresos en ese concepto por el 14.22 % de su PIB; en 2011, Ecuador registró ingresos por el 16.35 por ciento. Cifras de acuerdo con los registros de CEPALSTAT.

Gráfica 3. Nivel de endeudamiento



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del WEO.

Conclusiones

La visión inicial que se genera a partir de observar qué tan fuerte fue el impacto de la crisis sanitaria y qué tan pronta o lenta la recuperación da por resultado que existen coincidencias y divergencias entre los países de América Latina, que se ponen de manifiesto en el desempeño económico, la importancia de la inversión en el comportamiento de largo plazo que marca la diferencia entre los países en cuanto al resultado obtenido y que en el caso de los países PPA anticipaba la posible reversión de la tendencia de largo plazo y, en ese sentido, adelanta algunas complicaciones en el caso de Bolivia y Colombia en los siguientes trimestres.

En relación con los componentes del gasto, al compararlos con algunos países avanzados, se pueden establecer ciertos aspectos que se deben revisar, como es el tamaño del gasto público, que sigue siendo menor y que puede incidir en el comportamiento procíclico que presenta.

Del fechado del ciclo económico, los resultados son diversos, aun cuando se confirma la teoría para el caso de Argentina, donde su postura de gasto procíclico ha reducido la duración y la amplitud del ciclo expansivo, mientras que Perú, que presenta un gasto público contracíclico, ha ampliado la duración y la amplitud de la fase expansiva (cuadro 3).

Una de las conclusiones más relevantes que se pueden establecer en el documento son las limitaciones que tiene la región para transitar a una política de gasto público que pueda incidir en la estabilización del ciclo económico mediante una postura contracíclica. La preponderancia, en el mejor de los casos, apunta a una condición de neutralidad del gasto manteniéndose acíclico, como ha sido reportado por Enrique Alberola *et al.* [2016] y Bruno Martorano [2018].

Pero más allá de la idea estándar de una política fiscal anticíclica en la cual se busca tan sólo aplanar el ciclo económico, es importante, como se mencionaba párrafos arriba, ir más allá de la condición dicotómica entre el corto y el largo plazos, suponiendo que el diseño de la política contracíclica, junto con otros factores, determinan la tendencia del crecimiento a largo plazo [Pérez y Titelman, 2014]. Para tal propósito, es posible pensar que en algunos casos es conveniente, en lugar de ahorrar en la bonanza, invertir teniendo mayores recursos en la penuria. Lo que técnicamente implicaría una política fiscal que toma posturas diferentes de acuerdo con la fase del ciclo, es decir, si se hace mención del gasto público, que éste pueda ser procíclico en la expansión y contracíclico en la recesión, ampliando/reduciendo con ello la duración y la intensidad en la expansión/recesión.

No obstante, como se mencionaba también, el funcionamiento del manejo cíclico idóneo de la política fiscal encuentra su principal obstáculo en la debilidad institucional que presentan varias economías en América Latina y que ponen en entredicho los resultados.

BIBLIOGRAFÍA

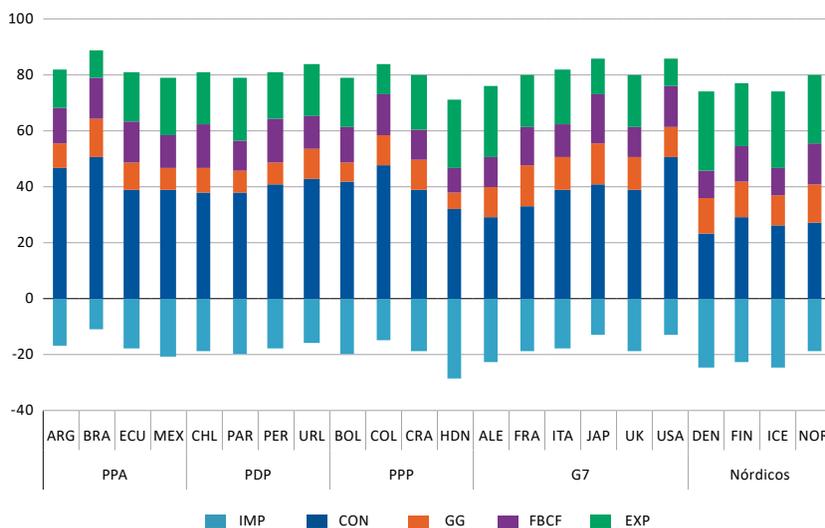
- Afonso, A. y Furceri, D. [2008], Government size composition, volatility and economic growth, Working Paper Series, no. 849. Germany, European Central Bank.
- Alberola, E. *et al.* [2016], Fiscal policy and the cycle in Latin America: The role of financing conditions and fiscal rules, BIS Working Papers No. 543: 1-32.
- Bandrés, E. *et al.* [2020], Datado y sincronía del ciclo regional en España, Papeles de Economía Española, núm. 165, “Ciclos económicos”, Madrid, Funcas: 99-127.
- Baxter, M. y King, R. G. [1995], Measuring business cycles approximate band-pass filters for economic time series, NBER Working Paper No. 5022. Cambridge, MA.
- Bry, G. y Boschan, C. [1971], *Cyclical Analysis of Time Series: Selected Procedures and Computer Programs*. Nueva York: National Bureau of Economic Research.
- Camacho, M. *et al.* [2008], Do European business cycles look like one? *Journal of Economic Dynamics & Control*, vol. 32, núm. 7: 2165-2190.
- Carneiro, F. y Garrido, L. [2015], New Evidence on the Cyclicity of Fiscal Policy, *Policy Research Working Paper 7293*, The World Bank.
- Celasun, O. *et al.* [2015], Política fiscal en América Latina: Lecciones y legados de la crisis financiera mundial. Documentos de análisis del personal técnico del FMI, SDN/15/06.
- Cermeño, R. y Roa, M. J. [2013], Desarrollo financiero, crecimiento y volatilidad: Revisión de la literatura reciente, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), Documentos de Investigación, núm. 9.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) [2008], Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008. Política macroeconómica y volatilidad. Santiago de Chile, Cepal.
- Correa, E. [2012], “Fiscal Policies and the World Financial Crisis: Understanding the Experience of Three Major Latin American Countries”, *International Journal of Political Economy*, vol. 41, núm. 2: 82-97.
- Cuadra, G. [2008], Hechos estilizados del ciclo económico en México. Banco de México, Documento de Investigación 2008-14.

- Fernández-Arias, E. y Montiel, P. [2010], “The great recession, ‘Rainy Day’ Funds, and Countercyclical Fiscal Policy in Latin America”, *Contemporary Economic Policy*, vol. 29, núm. 3: 304-322.
- Fiorito, R. y Kollintzas, T. [1994], “Stylized facts of business cycles in the G7 from a real business cycle perspective”, *European Economic Review*, vol. 38, núm. 2: 235-269.
- Frankel, J. A. *et al.* [2013], “On graduation from fiscal procyclicality”, *Journal of Development Economics*, vol. 100, núm. 1: 32-47.
- Gavin, M. y Perotti, R. [1997], “Fiscal Policy in Latin America”, en Bernanke, B. S. y Rotemberg, J. J., *NBER Microeconomic Annual 1997*, vol. 12, MIT Press.
- Grigoraş, V. [2020], Una revisión de los métodos de fechado del ciclo económico, Papeles de Economía Española, núm. 165, “Ciclos económicos”, Madrid, Funcas: 16-32.
- Guerrero, V. M. [2011], “Medición de la tendencia y el ciclo de una serie de tiempo económica desde una perspectiva estadística”, *Realidad, datos y espacio: Revista internacional de estadística y geografía*, vol. 2, núm. 2: 50-73.
- Harding, D. y Pagan, A. [2002], “Dissecting the cycle: a methodological investigation”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 49, núm. 2: 365-381.
- Hodrick, R. y Prescott, E. [1997], “Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation”, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 29, núm. 1: 1-16.
- Hoffmaister, A. y Roldós, J. [1997], “Are Business Cycles Different in Asia and Latin America?” International Monetary Fund, Working Paper 97/9.
- López, J. A. [2022], “O crecemento económico de México e a súa dependencia da política contracíclica dos Estados Unidos no marco da integración”, *Revista Galega de Economía*, vol. 31, núm. 1: 1-22.
- Lucas, R. [1977], “Understanding Business Cycles”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 5: 7-29.
- Machinea, J. L. *et al.* [2012], La ciclicidad de las políticas públicas latinoamericanas (1995-2010), Madrid, Fundación Carolina, CeALCI, Serie Avances de Investigación, núm. 69.
- Martorano, B. [2018], “Cyclicality of Fiscal Policy in Latin America over the period 1990-2015”, *Review of Development Economics*, vol. 22, núm. 1: 67-90.
- Miyamoto, H. *et al.* [2020], “Growth Impact of Public Investment and the Role of Infrastructure Governance”, en Schwartz, G. *et al.* (eds.), *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*, Washington, D.C., International Monetary Fund: 15-29.

- Mordecki, G. y Ramírez, L. [2018], “¿Qué es lo primero: el crecimiento del PIB o la inversión? El caso de una economía pequeña y abierta”, *El Trimestre Económico*, vol. 85, núm. 337: 115-136.
- Moreno-Brid, J. C. [2012], “The Mexican Economy and the International Financial Crisis”, en Cohen, M. (ed.), *The Global Economic Crisis in Latin America: Impacts and Responses*: 97-111.
- Ocampo, J. A. [2015], “Los retos del desarrollo latinoamericano a la luz de la historia”, *Cuadernos de Economía*, vol. 34, núm. 66: 479-506.
- Ocampo, J. A. y Malagón, J. [2011], “El tamaño del Estado y su impacto redistributivo en América Latina”. CAF Documento de trabajo No. 2011/11.
- OCDE, Cepal, CAF [2014], *Perspectivas económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo*.
- OCDE, Naciones Unidas, CAF, UE [2019], *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*.
- Pagan, A. [2020], “El ciclo económico: Algunas reflexiones sobre la literatura”, *Papeles de Economía Española*, núm. 165, “Ciclos económicos”, Madrid, Funcas: 2-15.
- Pérez, E. y Titelman, D. [2014], “Macroeconomics for Development in Latin America and the Caribbean: Some New Considerations on Countercyclicality”, *International Journal of Political Economy*, vol. 43, núm. 1: 65-91.
- Pérez, E. y Vernengo, M. [2018], “The Historical Evolution of Monetary Policy in Latin America”, en Battilossi, S. *et al.* (eds), *HandBook of the History of Money and Currency*, Singapore, Springer: 953-980.
- Ramírez, E. [2006], “Por una política fiscal contracíclica”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 37, núm. 147: 81-107.
- Ramírez, E. [2022], *Tendencias y cambios en el desarrollo mexicano*, México, UAM.
- Toledo, M. [2008], *Understanding Business Cycles in Latin America*. Recuperado de <<https://n9.cl/vwdlo>>.
- Vegh, C. y Vuletin, G. [2015], “How is tax policy conducted over the business cycle?” *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 7, núm. 3: 327-370.

ANEXO

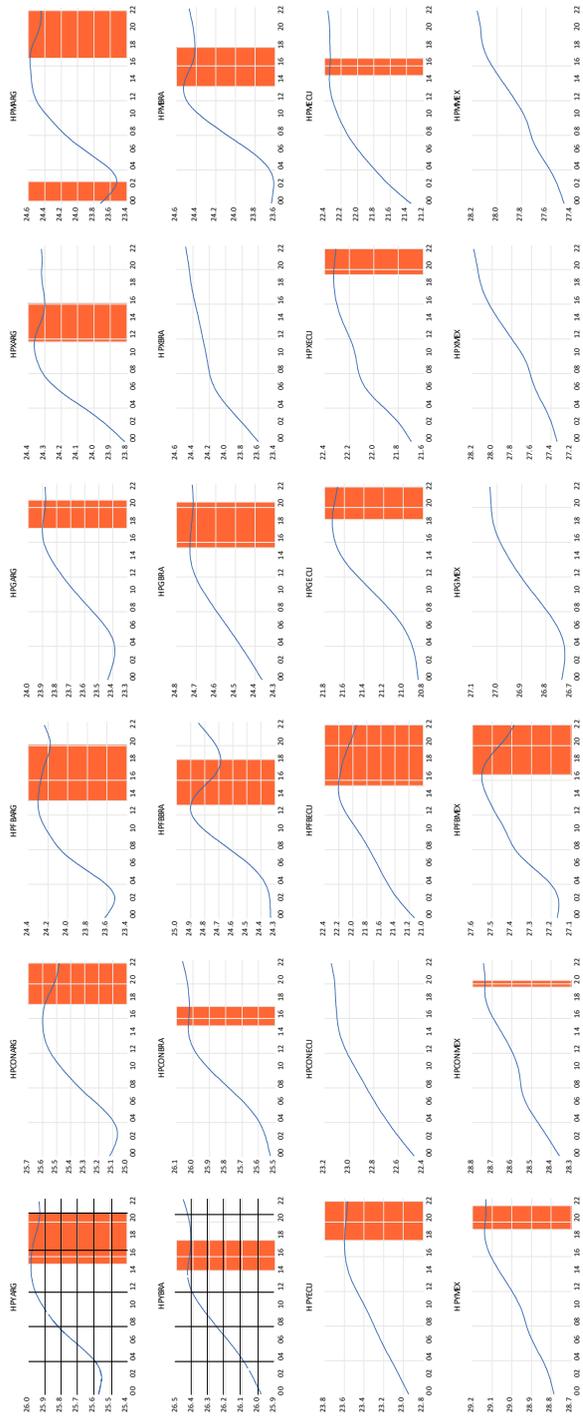
Gráfica A1. Composición de las cuentas nacionales



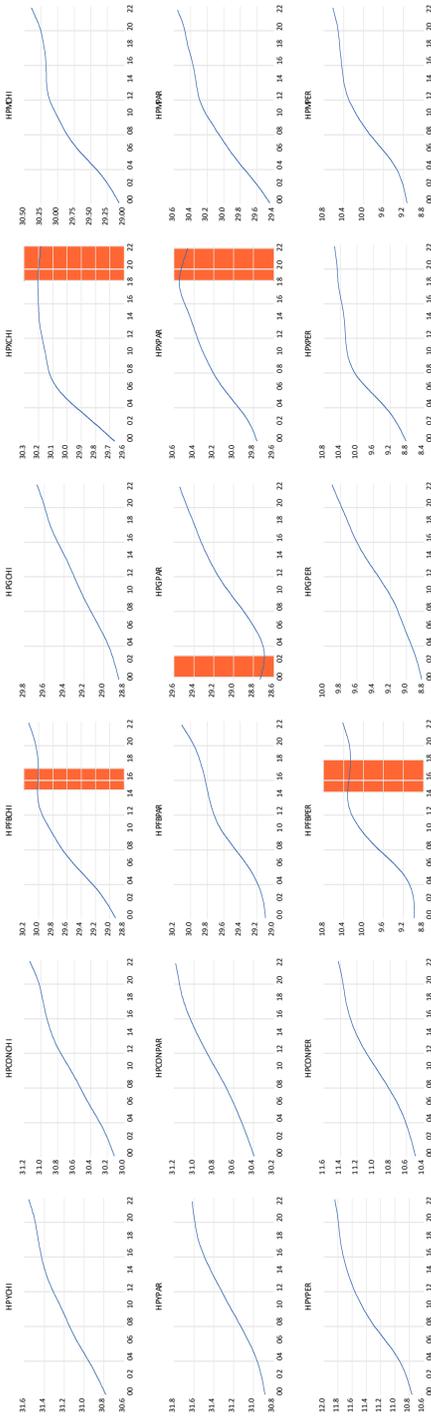
Nota: los datos presentados corresponden al promedio simple de los 10 últimos años.
Fuente: elaboración propia con datos del IFS.

Gráfica A2. Comportamiento tendencial de los componentes de las cuentas nacionales (2000.1-2022)

a) PPA



c) PDP

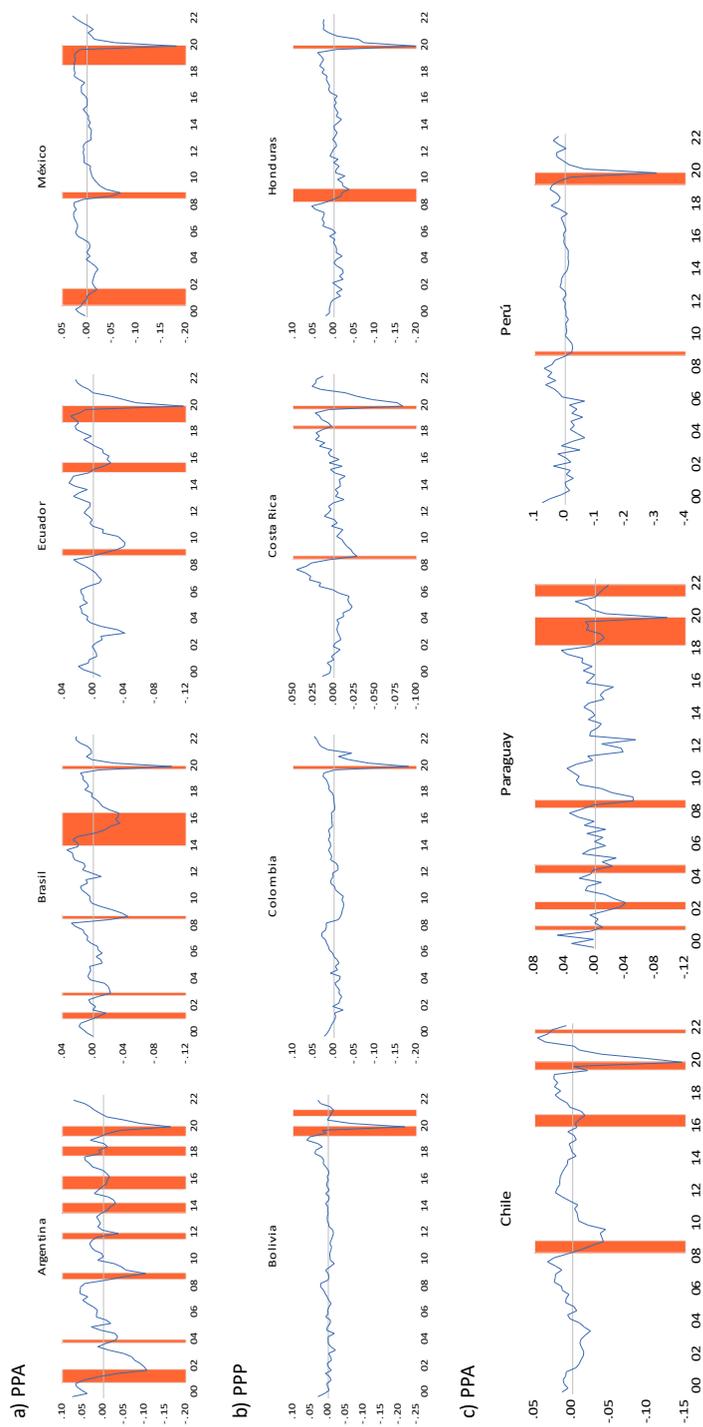


En los casos de Argentina, Chile, México y Honduras se refiere al segundo trimestre de 2022.

Las áreas de color gris representan un retroceso de la tendencia alcista de las series. De izquierda a derecha se presentan las gráficas correspondientes al PIB, el consumo privado, la FBCF, los gastos de gobierno, las exportaciones e importaciones. Cada fila de gráficas corresponde a un país en orden alfabético de acuerdo con la agrupación PPA (Argentina, Brasil, Ecuador y México), PPP (Bolivia, Colombia, Costa Rica y Honduras) y PDP (Chile, Paraguay y Perú).

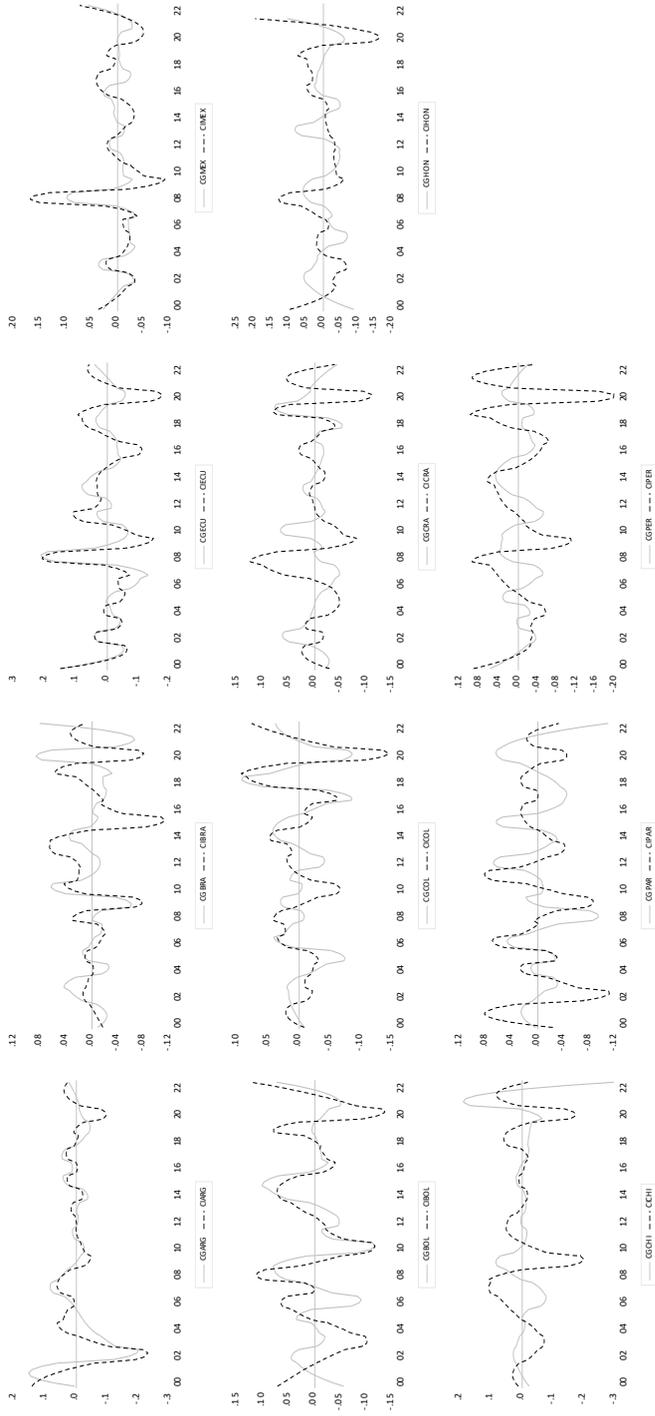
Fuentes: elaboración propia con datos del IFS y CEPALSTAT.

Gráfica A3. Ciclo económico y fechado del ciclo



La línea denota el ciclo económico determinado mediante el filtro H-P [1990], mientras que las áreas de color gris establecen periodos de recesión y las áreas intermedias entre las áreas grises denotan tramos de expansión; el fechado se realizó mediante el algoritmo BBQ [Harding y Pagan, 2002]. Fuente: elaboración propia con datos del IFS y CEPALSTAT.

Gráfica A4. Ciclo del gasto e ingreso público



Fuente: elaboración propia con datos del WEO.

SEGUNDA PARTE

El papel de la política fiscal.
Retos y alternativas en la pospandemia

CAPÍTULO 4.

DETERMINANTES ESTRUCTURALES Y MECANISMOS DE TRANSMISIÓN DE LOS MULTIPLICADORES FISCALES EN MÉXICO

TERESA LÓPEZ GONZÁLEZ¹
EUFEMIA BASILIO MORALES²

Introducción

Los severos efectos recesivos que provocó la crisis financiera internacional de 2007-2008 obligó a los gobiernos tanto de países desarrollados como en desarrollo a instrumentar políticas fiscales contracíclicas, en particular mediante la expansión del gasto público para contrarrestar la desaceleración de la economía mundial. Dada la urgencia para implementar dichas medidas, la emisión de deuda pública interna se convirtió en la principal fuente de financiamiento de la expansión del gasto público. Ante la imposibilidad de elevar los ingresos tributarios, el incremento en la emisión de títulos públicos implicó flexibilizar la política monetaria de control de la inflación.

Este cambio en la estrategia macroeconómica, que desde la década de 1990 venía priorizando la estabilidad monetaria, abrió de nuevo la vieja discusión sobre la relación entre la política fiscal y el crecimiento económico, más concretamente entre el déficit fiscal y el crecimiento económico. La discusión se dividió en dos posiciones. Por un lado, las visiones no convencionales o heterodoxas que sostienen que la política fiscal es un instrumento efectivo para regular el nivel de la demanda agregada y, de esta forma, mantener el crecimiento del producto a un ritmo estable y sostenido [Arestis, 2012]. En congruencia con estos argumentos, estos enfoques advertían sobre la profundización de los efectos recesivos originados por la mencionada crisis en las economías de América Latina si se adoptaban programas de austeridad fiscal

¹ Profesora Titular adscrita a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

² Investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

para contener la inestabilidad macroeconómica generada por la caída de la demanda mundial [Ocampo, 2009; Wieland y Cwik, 2009].

Por otra parte, los enfoques convencionales sostenían que debía eliminarse la política de elevados déficits fiscales en la que estaban incurriendo varios países industrializados, para reducir la duración y profundidad de la recesión económica, ya que esa política se sostenía en una elevada acumulación de deuda pública. Según estas perspectivas, los elevados déficits fiscales son la principal causa de las presiones inflacionarias y, por lo tanto, de la inestabilidad macroeconómica y financiera. Entre los países desarrollados que en esos años adoptaron políticas fiscales expansivas y una política no convencional de bajas tasas de interés, sobresalieron Estados Unidos (EU) y Gran Bretaña, cuyos elevados niveles de déficit no se habían registrado en los años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial.

Generalmente las investigaciones sobre la relación de la política fiscal y el crecimiento económico incluyen el análisis y la estimación del tamaño de los multiplicadores del gasto e ingreso públicos totales, en algunos casos se han cuantificado los multiplicadores para los componentes del gasto (corriente y capital) y del ingreso (tributarios y no tributarios). No obstante, dichas investigaciones difieren en las estimaciones del tamaño de los multiplicadores fiscales agregados o desagregados, e incluso en la interpretación de los resultados y en el mecanismo de transmisión de sus efectos sobre el crecimiento económico. Ello se debe a que tanto el tamaño como la interpretación de los resultados y el mecanismo de transmisión de los multiplicadores fiscales están determinados, por un lado, por las características estructurales, institucionales y los factores coyunturales o temporales de cada economía, y, por el otro, por el marco teórico adoptado, incluyendo su metodología y sus supuestos.

Desde esta perspectiva, el objetivo de este capítulo es estimar la magnitud de los multiplicadores fiscales para México, en el marco de los determinantes estructurales, institucionales y coyunturales que impactan tanto en la magnitud de los multiplicadores como en los mecanismos de transmisión de sus efectos. Asimismo, se enfatiza la influencia del enfoque teórico que se adopte, ya que sostenemos que éste incide no sólo en el método cuantitativo utilizado en la estimación del tamaño de los multiplicadores, sino también en la interpretación de los resultados obtenidos. Ello es así porque tanto el modelo matemático utilizado como los resultados obtenidos y la interpretación de éstos se sustentan en el marco teórico adoptado, en particular, en sus supuestos. El capítulo se organiza, después de esta introducción, en

tres secciones. En la primera se exponen los determinantes estructurales y coyunturales de los multiplicadores fiscales. En la segunda se presenta una breve revisión de la principal literatura teórico-empírica sobre el tema de los enfoques del Nuevo Consenso Monetarista (NCM) y el poskeynesiano, como referentes generales de los enfoques convencionales y heterodoxos, respectivamente. Ello con el propósito de evidenciar que el marco teórico que se adopte y, por consiguiente, los supuestos implícitos de éste, inciden en la estimación del tamaño de los multiplicadores fiscales, así como en la interpretación de los resultados y los efectos macroeconómicos, ya que estos son consistentes con la metodología del enfoque teórico de referencia. En la tercera sección se exponen algunos hechos estilizados, para los periodos 1990-2020, 1940-2022 y 1950-2022, de indicadores que nos permiten tener una primera aproximación al carácter de la política fiscal instrumentada en esos años. Asimismo, se presentan la metodología y los resultados de los multiplicadores fiscales para el periodo 1961-2021, obtenidos mediante una metodología simple.

Determinantes estructurales y coyunturales de los multiplicadores fiscales

El multiplicador fiscal puede definirse de forma simple como el cambio en el producto interno bruto (PIB) originado por una modificación de alguna variable fiscal, como el gasto e ingresos públicos, o de otras variables fiscales desglosadas, como el gasto corriente, el gasto de capital, las tasas impositivas, etcétera.

Determinantes estructurales e institucionales

Según Nicoletta Batini *et al.* [2014], existen dos tipos de factores o características que afectan el tamaño de los multiplicadores del gasto público y la trayectoria de la transmisión de sus efectos: *a)* los factores estructurales e institucionales de la economía de cada país y *b)* los factores coyunturales o temporales. En el primer caso, dichos factores inciden en la respuesta de la economía a los choques fiscales en tiempos “normales”. Por el contrario, los del segundo tipo (cíclicos o relacionados con políticas) provocan que los multiplicadores se desvíen de los niveles “normales”.

De acuerdo con los resultados empíricos de la literatura sobre el tema, las características estructurales fundamentales que influyen en el tamaño de los multiplicadores son las siguientes:

- i) Apertura comercial. En países con baja propensión a importar, en general, se registran mayores multiplicadores fiscales, porque las filtraciones de la demanda vía las importaciones son menores [Barrell *et al.*, 2012; Ilzetzki *et al.*, 2013].
- ii) Rigidez del mercado laboral. En el caso de países que tienen mercados laborales rígidos, esto es, con sindicatos fuertes o con una regulación más estricta del mercado laboral, se presentan multiplicadores fiscales más grandes si esa rigidez no implica salarios reales más altos. Ello se debe a que salarios rígidos a la baja tienden a aumentar la respuesta del producto a los choques de demanda [Cole y Ohanian, 2004; Gorodnichenko *et al.*, 2012].
- iii) Tamaño de los estabilizadores automáticos. En general, los estabilizadores automáticos más grandes (seguro de desempleo, etcétera) disminuyen los multiplicadores fiscales, porque la respuesta automática de transferencias y/o menores impuestos compensan parte del *shock* fiscal inicial, reduciendo su efecto sobre el crecimiento [Dolls *et al.*, 2012].
- iv) Régimen cambiario. En economías con regímenes cambiarios flexibles se registran multiplicadores más pequeños, debido a que los movimientos del tipo de cambio pueden llegar a compensar el impacto de la política fiscal discrecional en el PIB [Born *et al.*, 2013; Ilzetzki *et al.*, 2013].
- v) Nivel de deuda. En los países con elevada deuda pública se observan multiplicadores menores, porque se considera que la consolidación fiscal se basa en la credibilidad y confianza de la demanda privada [Ilzetzki *et al.*, 2013; Kirchner *et al.*, 2010; Ilzetzki, 2011].
- vi) Gestión del gasto público y administración de los ingresos públicos. En general, se asume que los multiplicadores serán menores en ausencia de una planeación del gasto público, y cuando exista ineficiencia y problemas administrativos para recaudar los ingresos tributarios.

Determinantes coyunturales o temporales

En lo referente a los factores temporales o coyunturales que elevan o disminuyen los multiplicadores de su nivel “normal”, la literatura reconoce dos tipos: *a)* los relacionados con la fase del ciclo económico y *b)* los derivados de la respuesta de la política monetaria. En el primer caso se ha identificado que los multiplicadores fiscales generalmente son mayores en las fases recesivas que en las expansivas. Al respecto, Daniel Riera-Crichton *et al.* [2014] han identificado que el tamaño del multiplicador del gasto público dependerá de la fase del ciclo económico por la que transite la economía; tal ciclo es mayor cuando la brecha producto es negativa.

Esta tendencia se observa tanto para la consolidación fiscal como para el estímulo sobre el PIB. Se supone que en una recesión la consolidación fiscal será más costosa en términos del nivel de producto, dado que los agentes con restricciones de crédito no tendrán acceso a éste para mantener su nivel de consumo. Además, se acepta que en una recesión el efecto del estímulo de la política fiscal contracíclica es mayor que en la fase de auge. En otras palabras, los multiplicadores fiscales son mayores en la recesión, comparados con la disminución que registran en la fase expansiva del ciclo económico. Una explicación a este comportamiento puede ser que la restricción del lado de la oferta agregada sea asimétrica, es decir, mientras que en la fase expansiva el impacto de la política fiscal está limitado por la inelasticidad de los recursos productivos, que finalmente se anulan cuando la economía alcanza el pleno empleo, lo que no necesariamente implica cero desempleo, en la fase recesiva esta restricción no se presenta, porque la expansión del gasto público genera un impacto directo positivo en el nivel de producción.

En cuanto a la respuesta de la política monetaria, algunos resultados muestran que el multiplicador del gasto público es menor en las fases expansivas, porque, dado el supuesto de plena ocupación de la capacidad productiva instalada, un aumento de la demanda pública desplaza la demanda privada, dejando la producción inalterada, pero con precios más altos. Sin embargo, si ante una expansión del gasto público la política monetaria asume una posición expansiva o “acomodaticia”, la estabilidad o reducción de la tasa de interés puede generar un efecto adicional sobre la demanda privada, en particular en la inversión. En este caso, el multiplicador fiscal puede ser potencialmente alto. Por el contrario, si la respuesta de la política monetaria es restrictiva, se registrarán multiplicadores del gasto público bajos, e incluso negativos, debido a la contracción de la demanda privada,

en específico de la inversión. Ello como consecuencia del incremento en la tasa de interés, provocado por la posición restrictiva de la política monetaria, lo que generará presiones inflacionarias. Por otro lado, es probable que ante una reducción del gasto público, una política monetaria expansiva y una menor tasa de interés amortigüen la contracción de la demanda agregada ocasionada por la contracción del gasto público.

Según Günter Coenen *et al* [2012], Michael Woodford [2011] y Alberto Locarno *et al.* [2013], los multiplicadores del gasto público potencialmente pueden ser mayor que 1 cuando la política monetaria se mantiene constante en Zero Lower Bound (ZLB),³ esto es, cuando la tasa de interés de corto plazo se mantiene en cero o muy cercana a cero. En general, estas investigaciones se centran en el efecto de incrementos temporales en las compras del gobierno, y en que el multiplicador en el caso de ZLB excede el multiplicador de tiempos “normales” por un amplio margen. Por tanto, la constitución del ajuste fiscal puede considerarse como un factor coyuntural que afecta el tamaño real del multiplicador “general”.

Revisión de la literatura.

Influencia del marco teórico

Para los fines de este capítulo, sólo se exponen de forma breve los argumentos centrales de los enfoques del NCM y el poskeynesiano sobre la relación de la política fiscal y el crecimiento, asumiendo que éstos son referentes generales de los enfoques convencionales y heterodoxos, respectivamente.

El enfoque del NCM y la eficiencia de la política monetaria. Política fiscal, demanda agregada y efectos desplazamiento

El marco teórico del NCM o Nuevo Keynesiano (NK),⁴ cuyo eje analítico es el modelo macroeconómico de metas de inflación, supone rigideces

³ El caso de ZLB es una situación macroeconómica que conduce a la trampa de liquidez y, por lo tanto, limita la capacidad de los bancos centrales para estimular el crecimiento económico.

⁴ A este enfoque también se le denomina como Nuevo Consenso Macroeconómico (NCM) o Neokeynesiano (NK).

nominales, competencia monopolística y desempleo, y se diferencia de los modelos keynesianos porque considera que una expansión del gasto público eleva los salarios, debido a la mayor demanda de mano de obra generada por dicha expansión [Baxter y King, 1993]. Este efecto será mayor que la presión a la baja que origina un aumento en las horas trabajadas. Esto lleva a una respuesta positiva del consumo, lo que implica que la política fiscal tendrá un efecto más que proporcional en la producción y, por ende, los multiplicadores del gasto público generalmente serán positivos. De tal forma que el esfuerzo fiscal que debe hacer el gobierno para sostener el nivel de la actividad económica será menor.

En el enfoque NK el efecto *crowding out* toma un carácter dinámico, es decir, si el impacto directo de una expansión del gasto público se manifiesta antes que el efecto *crowding out*, los multiplicadores fiscales tenderán a ser mayores en el corto plazo, pero menores en el largo plazo [Auerbach y Gorodnichenko, 2010, 2011 y 2012]. No obstante, en la medida que algunas versiones del NK adopten los fundamentos de optimización de los enfoques neoclásicos o los supuestos e hipótesis de la Nueva Macroeconomía Clásica, como mercados de capitales perfectos, ausencia de restricciones de liquidez y expectativas racionales que implican previsión perfecta de los agentes económicos, traslape de generaciones y horizontes a largo plazo, el tamaño de los multiplicadores fiscales serán menores.

Al respecto, John F. Cogan *et al.* [2010] muestran que las estimaciones de multiplicadores fiscales de los modelos NK obtenidas utilizando modelos dinámicos son menores que uno, lo que coincide con las estimaciones de los modelos neoclásicos. En este mismo sentido, Robert E. Hall [2009] estima multiplicadores estáticos simples utilizando modelos neoclásicos y NK, y sus resultados demuestran la existencia de límites superiores a uno. Los multiplicadores neoclásicos son estrictamente menores que uno, y muchas veces menores que 0.5, e incluso menores que cero. Por su parte, Lawrence Christiano *et al.* [2009] señalan que utilizando un modelo NK el multiplicador del gasto público se hace grande cuando la economía alcanza la tasa de interés nominal cero. Sin embargo, en la medida que este nivel de tasa provoque una espiral deflacionaria, el continuo ahorro inducido por ésta conducirá a la disminución del nivel de producción. En tal situación, una expansión del gasto público provocará un aumento en la producción, pero también elevará la inflación esperada, lo que a su vez reducirá la tasa de interés real porque, según los teóricos NK, se desactivará

la espiral deflacionaria, lo que finalmente estimulará el gasto privado tanto en consumo como en inversión.

De acuerdo con Richard Schwinn [2015], los modelos neoclásicos y NK que arrojan grandes multiplicadores fiscales generalmente suponen desempleo involuntario, porque consideran al desempleo como un ocio planificado de manera óptima. Sin embargo, dado que en la práctica esto no es necesariamente así, es importante analizar las características del mercado laboral de cada país, para entender el impacto de éste en el multiplicador fiscal.

El enfoque poskeynesiano y la eficiencia de la política fiscal. La coordinación fiscal y monetaria y los multiplicadores fiscales

Un elemento común en los enfoques teóricos heterodoxos, concretamente en el poskeynesiano (PK), es el principio de la demanda efectiva de John Maynard Keynes [2003 (1936)] y Michal Kalecki [1943, 1945], como determinante del nivel del producto y el empleo.⁵ Bajo ese marco, la inversión pública es un factor central en la dinámica de la acumulación de capital y, por tanto, del nivel de ingreso [Kalecki, 1945]. De ahí que para ambos autores la política fiscal sea un instrumento eficaz de la política macroeconómica, en particular en las fases recesivas del ciclo económico, para estimular la demanda efectiva mediante la generación de nuevos empleos y la utilización de la capacidad productiva disponible [Keynes, 2003 (1936)]. Y en la medida que se mantenga constante el incremento de la demanda agregada, ésta estimulará el progreso técnico, lo que implica la ampliación de la capacidad productiva en el largo plazo [Kalecki, 1945].

La visión de Keynes sobre la política fiscal, y en general sobre la participación del Estado en la actividad económica, se deriva de su concepción

⁵ Debido a la importancia que en 1920 Keynes daba a las obras públicas, es común que se interprete su visión sobre la política fiscal como su aceptación de un déficit presupuestario para impulsar las obras públicas. Sin embargo, en sus escritos sobre las fases de la inversión pública una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, Keynes establece en el centro de su análisis la estabilización de la inversión global mediante el gasto de capital deficitario como principal herramienta de la política fiscal anticíclica [Collected Works, vol. XXVII: 322]. De manera que la interpretación de que Keynes recomendaba el déficit presupuestario para estabilizar el ciclo económico y lograr el pleno empleo no se mantiene.

sobre la ausencia de mecanismos de mercado automáticos que conduzcan al nivel de pleno empleo del trabajo. En palabras de Keynes:

[...] no veo razón para suponer que el sistema existente emplee mal los factores de producción que se utilizan. [...] La queja en contra del sistema presente no consiste en que estos [trabajadores] deberían estar empleados en tareas diversas, sino en que las plazas debieran ser suficientes para [todos los trabajadores disponibles]. En lo que ha fallado el sistema actual ha sido en determinar el volumen del empleo efectivo y no en su dirección [Keynes, 2003 (1936): 354-355].

Estos argumentos sostienen la propuesta de Keynes de la “socialización bastante completa de la inversión” para conducir a la economía al pleno empleo:

El estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando las tasas de interés y, quizás, por otros medios. Por otra parte, parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa de interés sea suficiente por sí misma para determinar otra [tasa de interés] de inversión óptima. Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Pero fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialización de estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad. [...] Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad [capitalista] [Keynes, 2003 (1936): 353-354].

El principio de la demanda efectiva es una diferencia teórico-metodológica fundamental entre los enfoques PK y del NCM, ya que éste último mediante distintos canales de transmisión concluye que la oferta agregada es el factor determinante de la actividad económica. Por tanto, los efectos positivos de la política fiscal expansiva sobre el crecimiento económico se limitan al corto plazo. Si se flexibiliza el supuesto de expectativas racionales y, en consecuencia, la previsión perfecta de los agentes económicos, el traslape de generaciones y los horizontes a largo plazo, entonces no será posible realizar cambios

intertemporales en el consumo de los hogares, porque estamos asumiendo que éstos planean su consumo para un horizonte de corto plazo [Botman y Kumar, 2006].

Por otro lado, Alan S. Blinder [2006] cuestiona la hipótesis de la equivalencia ricardiana (HER) retomada por los teóricos del NCM, ya que considera que es “poco realista”, pues supone horizontes a largo plazo, previsión perfecta, mercados de capitales perfectos y ausencia de restricciones de liquidez. La eliminación de estos supuestos amplía el espacio de acción de la política fiscal para mantener un ritmo sostenido de crecimiento del producto. Respecto al supuesto de hogares sin restricciones de liquidez, la evidencia muestra que incluso en los países industrializados un tercio de los hogares no tiene suficiente acceso a los mercados financieros. Con base en esa evidencia, Dennis Botman y Manmohan S. Kumar [2006] aseguran que es más realista el supuesto de que hogares y empresas enfrentan restricciones de liquidez. A partir de sus resultados, estos autores afirman que la política fiscal puede generar efectos positivos en el crecimiento de la productividad al mejorar la capacidad de las empresas para financiar “inversiones innovadoras”.

Bajo el marco macroeconómico del NCM, N. Gregory Mankiw y Matthew C. Weinzierl [2011] utilizan un modelo de tres ecuaciones para demostrar que “sólo después de que la política monetaria haya agotado su potencial” se debe emplear la política fiscal. Al respecto, Arestis [2012] cuestiona cuál es el significado de la expresión “cuando la política monetaria haya agotado su potencial”, porque, según este autor, si se refiere al momento en que la tasa de interés real no puede bajar más, se supone que la tasa de interés “natural” no es compatible con la tasa de interés actual. Entonces, de acuerdo con Arestis, no será posible una tasa de interés real más baja, porque ésta tiene como límite el nivel de la supuesta tasa “natural”, el cual es más alto. Además, cuando Mankiw y Weinzierl [2011] consideran en su modelo hogares no ricardianos, concluyen que el resultado es otro. Por tanto, estos autores demuestran que los supuestos impactan los resultados, es decir, los efectos de la política fiscal sí están determinados por los supuestos que sostienen el modelo matemático utilizado.

En el caso de una economía abierta, las variaciones de la balanza comercial y del tipo de cambio afectan el valor del multiplicador fiscal. Por ejemplo, una política fiscal expansiva y la depreciación del tipo de cambio, bajo un régimen de tipo de cambio flexible, pueden causar un déficit en la balanza de pagos. En el caso de un régimen de tipo de cambio fijo, la depreciación

podría ser contenida para evitar, en los países en desarrollo, el traspaso de la inflación. Si al mismo tiempo se elevan las tasas de interés, como generalmente sucede en dichos países, se registran entradas masivas de capitales de corto plazo que están destinados a contener la depreciación de la moneda doméstica.

En consecuencia, en economías abiertas los multiplicadores fiscales tenderán a ser más pequeños, pero no negativos, debido a las filtraciones al exterior del estímulo fiscal. El tamaño de las filtraciones dependerá de varios factores relacionados con la apertura comercial y la estructura productiva. Coenen *et al.* [2012] se refieren a los casos de EU y Europa para demostrar que los multiplicadores fiscales en el primero son mayores que en Europa, simplemente porque esta última es una economía más abierta, con mayores coeficientes de importación. No obstante, otras investigaciones [Gravelle y Hungerford, 2011; Chatterjee y Mursagulov, 2012] muestran que los multiplicadores fiscales de una economía abierta favorecen la política fiscal [Gravelle y Hungerford, 2011]. Además, deben considerarse los posibles impactos de la política fiscal de un país sobre los demás, por ejemplo, en el caso de economías con una alta integración comercial.

Estimación de los multiplicadores fiscales para México

De acuerdo con Mark Blyth [2013], las críticas de los enfoques convencionales a las políticas de elevados déficits fiscales que instrumentaron algunos países desarrollados para enfrentar los efectos recesivos de la crisis financiera internacional del 2008 reforzaron la hipótesis de la relación positiva entre la consolidación o el equilibrio fiscal y el crecimiento económico, que en la práctica se tradujo en políticas de austeridad del gasto público. En el caso de México, después de incrementos continuos del gasto público para enfrentar la caída de la actividad económica provocada por la mencionada crisis, y ante el fin del ciclo de precios altos de las materias primas, acompañada de la fuerte incertidumbre sobre el comportamiento de los mercados financieros internacionales, a partir del 2015 se iniciaron fuertes recortes en el gasto público, en específico del gasto en inversión pública, para avanzar en la consolidación fiscal. Ello bajo la justificación de que la consolidación fiscal y un reducido nivel de deuda pública son condiciones para la estabilidad monetaria y financiera y, por ende, para el crecimiento económico sostenido.

Hechos estilizados sobre la política fiscal y los fundamentales macroeconómicos de México

En las gráficas 1, 2 y 3 se muestran hechos estilizados sobre el gasto público, la deuda pública y tres fundamentales macroeconómicos básicos para el periodo 1990-2020, que nos proporcionan una primera visión sobre la evolución de la política fiscal instrumentada en México en esos años. En la gráfica 1 se observa que el gasto corriente representa una elevada proporción del gasto total, entre el 80 % y el 90 %, mientras que la participación del gasto de capital representa entre el 20 % y el 10 % restantes. Además, este último no sólo ha registrado una tendencia altamente irregular, sino también ha presentado las mayores contracciones en términos reales, incluso negativas en 1982, 2008 y 2016. Por otro lado, si consideramos la tendencia altamente irregular del gasto total a partir del 2008, podemos afirmar que la contracción de éste ha sido enfrentada con fuertes reducciones en el gasto de capital. En general, podemos sostener que los efectos recesivos de la crisis financiera internacional del 2008 se enfrentaron mediante la drástica contracción de la inversión públicas, lo que afectó la recuperación del crecimiento económico.

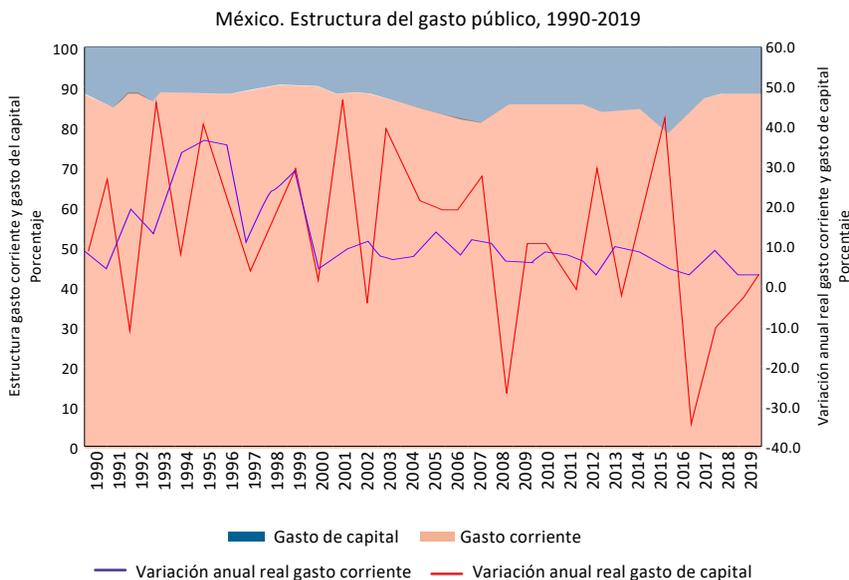
Respecto al comportamiento de la deuda pública, en la gráfica 2 se observa que la deuda externa representa una elevada proporción de la deuda total hasta 1997, para repuntar la deuda interna a partir de ese año. Entre el 2017 y el 2018 se registra una fuerte disminución, pero en el 2019 repunta nuevamente, así lo muestra su elevado crecimiento. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal, 2022], México, al igual que la mayoría de los países de América Latina, se vio obligado a recurrir a la deuda externa para enfrentar los efectos económicos, sociales, y en específico en el sector salud, provocados por la pandemia.

El incremento de la deuda interna no tiene como destino el financiamiento del déficit público, sino la estabilización del tipo de cambio nominal mediante la política de intervención esterilizada en el mercado cambiario, que implica la emisión de deuda interna. Esta política tiene un costo cuasi-fiscal muy alto generado por los intereses que se pagan por ambos tipos de deuda.

En la gráfica 3 se muestra el comportamiento del déficit primario como proporción del PIB y la inflación, cuya evolución está determinada por factores internos y externos, pero también por la política económica que se instrumenta, más concretamente por la coordinación o no de las principales políticas,

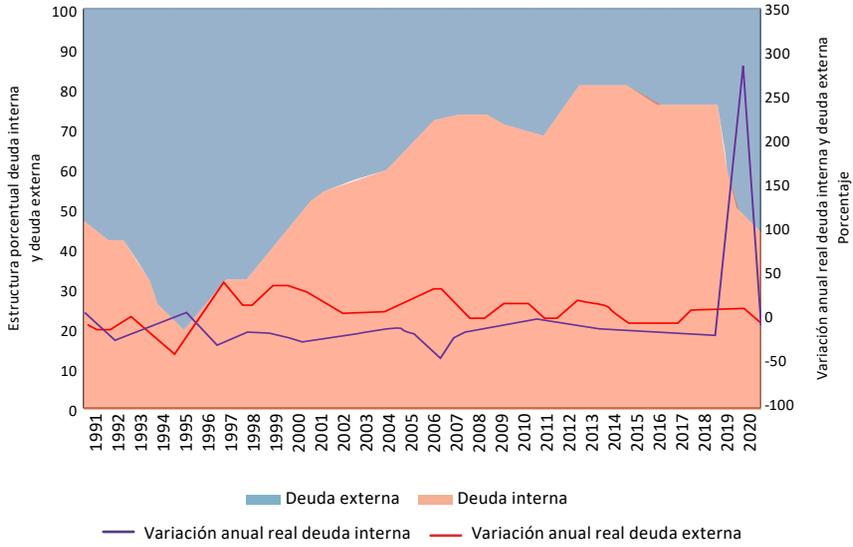
como la fiscal, la monetaria y la cambiaria. En este sentido, debe señalarse, en primer lugar, que la drástica reducción de la inflación registrada a partir de 1990 es resultado de la política monetaria basada en metas que priorizó el control de la inflación mediante la contracción de la demanda interna. En segundo lugar, en la medida que el ejercicio de la política fiscal quedó subordinado al cumplimiento de la meta de inflación, que en la práctica significó mantener un déficit primario bajo, como proporción del PIB, el crecimiento económico se fue *ralentizando*. La desaceleración fue más grave a partir del 2008 a causa de la alta dependencia que tiene el ciclo de la economía mexicana del ciclo de la economía estadounidense. En tercer lugar, el bajo déficit primario es resultado del manejo procíclico de la política fiscal para cumplir con el principio de finanzas públicas sanas. Sin embargo, la contracción de la actividad económica provocada por esta estrategia ocasiona la reducción de los ingresos tributarios debido a la caída del empleo y, en consecuencia, de la demanda interna. Esto explica las bajas tasas de crecimiento del PIB y el deterioro de las finanzas públicas.

Gráficas 1, 2 y 3.

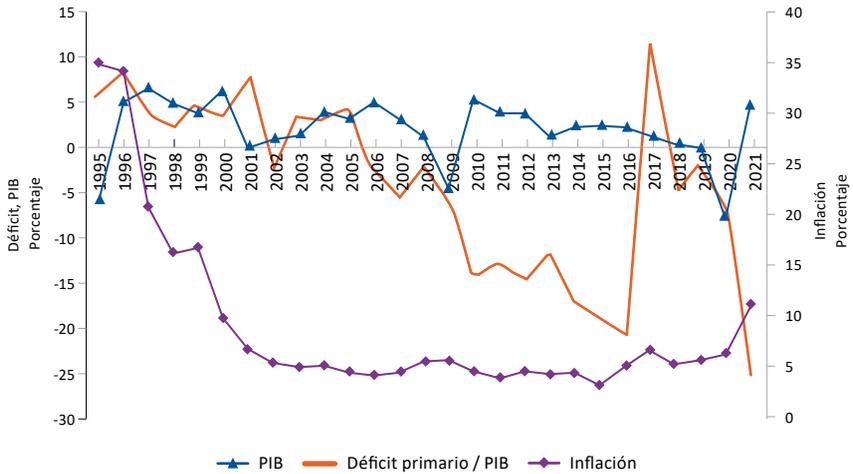


(Continúa)

México. Estructura deuda pública, 1990-2020



México. Fundamentales macroeconómico

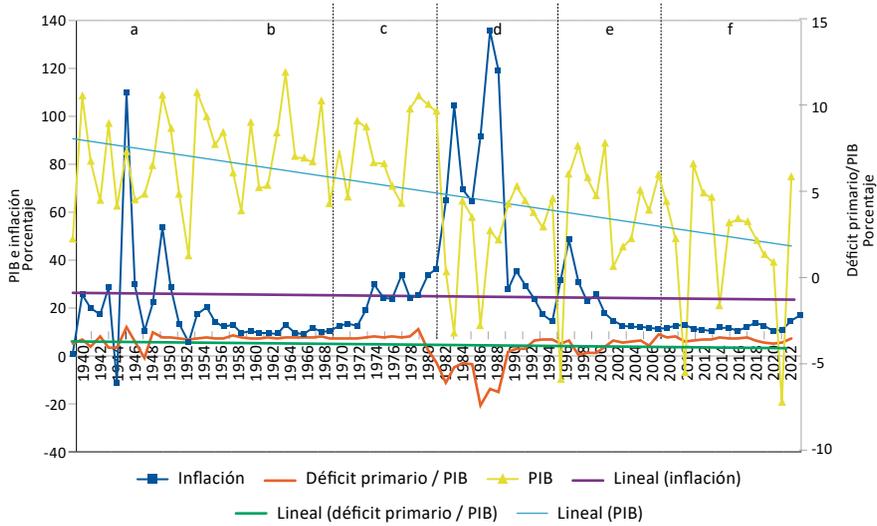


Fuente: elaboración propia con datos de Inegi y Banco de México.

En la gráfica 4 se presenta la evolución histórica de tres fundamentales macroeconómicos básicos: el crecimiento anual real del PIB, la inflación y el déficit primario como proporción del PIB, para el periodo 1940-2022. Según la tendencia de estos indicadores, podemos distinguir seis etapas: a) 1940-1955, b) 1956-1970, c) 1971-1982, d) 1983-1995, e) 1996-2008 y f) 2009-2022, cuyo comportamiento estuvo determinado tanto por factores internos como externos, pero también por las decisiones de política económica. En general, podemos sostener que después de la etapa de alto crecimiento con inflación (1940-1955), la estabilidad monetaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas fueron resultados del crecimiento inducido por la coordinación de las políticas fiscal y monetaria, así como de la política de financiamiento de la inversión productiva. A partir de 1977, el ciclo de la economía mexicana fue altamente irregular debido al sobrecalentamiento de la economía generado por el *boom* petrolero y el elevado endeudamiento externo. Con la crisis de la deuda externa, el modelo de crecimiento fue conducido por la demanda externa y la política macroeconómica asumió la estabilidad monetaria como objetivo prioritario. Ello implicó, por un lado, que la política monetaria se convirtiera en el principal instrumento de la política macroeconómica y, por el otro, que la política fiscal quedara sujeta al cumplimiento del objetivo de finanzas públicas sanas. En su conjunto, esta estrategia impidió la coordinación de las políticas fiscal y monetaria para inducir el crecimiento económico sostenido.

Otro indicador que refleja la naturaleza de la política fiscal, y su efecto en el crecimiento del PIB, es la participación del consumo público y la formación bruta de capital fijo (FBCF) en la demanda agregada total. En el cuadro 1 se observa que de 1950 a 1976 esta participación osciló entre el 10 % y el 17 %, y el crecimiento real del PIB se mantuvo durante estos años en una tasa del 6.0 %, en promedio anual. A partir de 1977, los incrementos en el consumo y la FBCF públicos no elevan el crecimiento del PIB, a excepción del *boom* petrolero (1977-1989), y las tasas de crecimiento económico fueron menores que las observadas en el primer periodo. Es notorio que, desde 1988, la FBCF pública redujo constantemente su participación en la demanda agregada total, lo que demuestra que la contracción del gasto público afectó en mayor medida al gasto de capital, ya que el consumo público, que se incluye en el gasto corriente, se incrementó.

Gráfica 4. México. Fundamentales Macroeconómicos: 1940-2022



Fuente: elaboración propia con datos de Inegi y Banco de México.

Por otro lado, si consideramos las bajas tasas de crecimiento del PIB a partir de 1988, lo que coincide con la menor participación de la FBCF pública en la demanda agregada, es evidente que la tendencia a la reducción del consumo privado es provocada por el bajo crecimiento económico y, por ende, por el desempleo, y no a causa del efecto desplazamiento de la inversión privada por la inversión pública, medida por la FBCF, como sostienen los enfoques convencionales. Así lo demuestra el hecho de que la FBCF privada se incrementó a partir de ese año.

Cuadro 1. México. Estructura de la demanda agregada

Años	Presidentes	PIB Real Variación promedio anual	Demanda total			Estructura porcentual promedio anual			Consumo y FBKF público	Consumo y FBKF público	Exportaciones netas
			total	privado	FBKF privada	Consumo y FBKF privados	Consumo público	FBKF pública			
1950-1958	Miguel Alemán V. Adolfo Ruiz C.	6.67	100	80.35	10.67	91.02	4.53	5.66	10.19	-1.21	
1958-1964	Adolfo López Mateos	6.41	100	79.91	9.67	89.58	5.3	6.67	11.97	-1.55	
1964-1970	Gustavo Díaz Ordaz	6.24	100	75.61	12	87.61	7.43	6.88	14.31	-1.91	
1970-1976	Luis Echevarría A.	5.96	100	72.25	13.52	85.77	9.57	7.1	16.67	-2.44	
1976-1982	José López Portillo	6.57	100	66.2	12.11	78.31	11.38	10.34	21.72	-0.03	
1982-1988	Miguel de la Madrid H.	0.23	100	66.01	13.99	80	9.1	7.97	17.07	2.93	
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari.	3.32	100	73.54	15.29	88.83	10.09	5.02	15.11	-3.10	
1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	3.44	100	70.2	17.24	87.44	11.03	2.9	13.93	-1.36	
2000-2006	Vicente Fox Quezada	2.38	100	69.22	16.98	86.2	10.21	3.56	13.77	-1.65	
2006-2012	Felipe Calderón Hinojosa	2.15	100	66.87	16.84	83.71	11.11	5.16	16.27	2.60	
2012-2018	Enrique Peña Nieto	2.58	100	65.73	18.1	83.83	12.06	4.09	16.15	-1.65	
2018-2021**	Andrés Manuel López Obrador	-0.34	100	66.36	18.58	84.94	12.13	2.9	15.03	0.00	

Fuente: elaboración propia con datos de Inegi y Banco de México.

Estimación de los multiplicadores fiscales para México. Metodología y resultados

En general, el tamaño de los multiplicadores fiscales indica la contribución de la política fiscal al crecimiento económico. En este caso, para México, durante el periodo 1960-2021.

Metodología para el cálculo de multiplicadores

En la estimación de los multiplicadores fiscales se utilizó una fórmula simple de impacto, donde el multiplicador fiscal refleja el tamaño del impacto en el PIB (Y) que se registra en el periodo (t), ante un cambio en la variable fiscal de referencia, ya sea el gasto público (G), los ingresos públicos (I) u otra variable fiscal que se utilice, como el gasto corriente, el gasto de capital, las tasas impositivas, entre otras [Sánchez *et al.*, 2020]. De acuerdo con esa definición, el multiplicador fiscal puede representarse mediante la siguiente fórmula simple de impacto:

$$\frac{\Delta Y_t}{\Delta G_t}, \frac{\Delta Y_t}{\Delta I_t}$$

donde Y_t representa el PIB; G_t , el gasto público total, e I_t , el ingreso público total.

En la estimación de todos los multiplicadores fiscales se utilizó esta fórmula simple de impacto. Como primer paso se determinaron los valores de la media o mediana, de acuerdo con la distribución empírica de los datos, con el fin de obtener el mejor estimador de la medida de tendencia central del multiplicador. Para obtener tal estimador para cada multiplicador, se procedió a aplicar ecuaciones de regresión para cada uno. En el cálculo de los multiplicadores del gasto e ingreso se utilizaron tasas de crecimiento real de las variables PIB, gasto público total, ingresos fiscales totales, gasto corriente y gasto de capital.

Multiplicadores del gasto e ingreso públicos, 1961-2020

En la gráfica 5 se muestran los multiplicadores del gasto e ingreso públicos para el periodo 1961-2021, dividido en cuatro subperiodos: 1961-1976, 1977-1990, 1991-2008 y 2009-2021. Durante el primer periodo (1961-1976) se registraron, en general, multiplicadores altos y positivos, lo que se explica,

por un lado, por el remanente del dinamismo del proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones, donde las políticas de gasto público y tributaria cumplieron una función central en el fomento a la inversión privada, y, por el otro, por el crecimiento extraordinario del gasto público bajo la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez, que se financió principalmente con deuda externa.

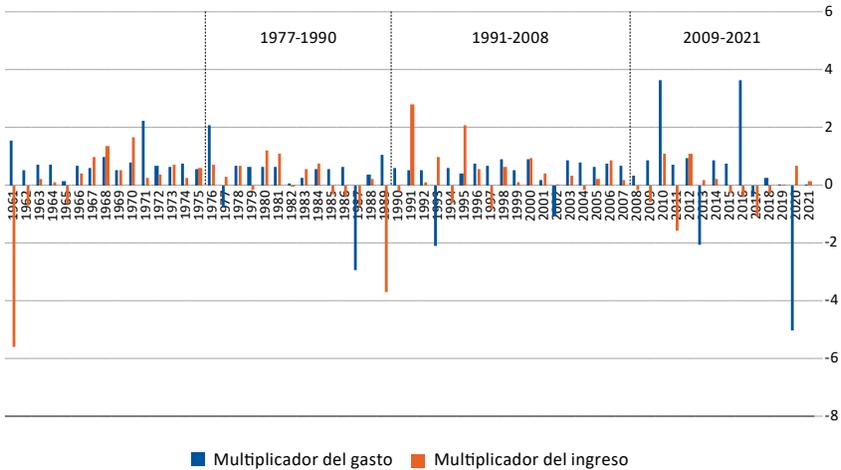
El segundo periodo (1977-1990) se desarrolla en un contexto interno marcado por el agotamiento del modelo sustitutivo de importación y por una economía mundial en recesión acompañada por fuertes presiones inflacionarias. En esos años el tamaño de los multiplicadores positivos fue menor y a partir de 1982 se registraron multiplicadores negativos como resultado de las políticas fiscal y monetaria restrictivas que se aplicaron para enfrentar los efectos de la crisis de la deuda externa. Es importante resaltar que desde la segunda mitad de la década de 1980 se inician las llamadas reformas estructurales basadas en la desregulación de economías, con la consecuente eliminación de la participación del Estado en sectores económicos estratégicos. Como parte de este nuevo modelo de crecimiento, se inicia el proceso de liberalización del sistema financiero y del comercio exterior.

Durante la tercera etapa (1991-2008) se profundizó la política de liberalización económica, se adoptaron políticas de ingreso (pactos económicos) para controlar la inflación, acompañadas de medidas fiscales expansivas con el objeto de alentar la actividad económica y enfrentar los rezagos sociales provocados por la crisis de la deuda externa. En este contexto, el tamaño de los multiplicadores del gasto es mayor en comparación con los registros de finales de la década de 1980, a excepción de los años 1993-1995, cuando se redujo el tamaño de este multiplicador en respuesta a las medidas monetarias y fiscales restrictivas que se instrumentaron para enfrentar la crisis cambiario-financiera de 1994-1995. La irrupción de la crisis financiera internacional del 2008 redujo drásticamente el multiplicador para México, dada la fuerte reducción de la demanda de exportaciones mexicanas por parte de la economía estadounidense.

Finalmente, durante la cuarta etapa (2009-2021) se registraron fuertes variaciones en el tamaño de los multiplicadores anuales del gasto público, debido a los efectos recesivos de la crisis del 2008, los cuales fueron amortiguados parcialmente, por un lado, por el ciclo de altos precios de materias primas, que se mantuvo hasta 2015, y, por el otro, por la política monetaria no convencional de bajas tasas de interés (*quantitative easing*) adoptada por la Reserva Federal de Estados Unidos. También influyó el manejo procíclico

de la política fiscal, pues mientras los ingresos extraordinarios provenientes de las exportaciones de petróleo le permitieron al gobierno expandir el gasto público, en particular el gasto social para mitigar el incremento de la pobreza, después del 2015 esto ya no fue posible, lo que obligó a reducir el gasto de capital. De hecho, cuando irrumpe la pandemia en el 2020, la economía mexicana registraba una desaceleración de su crecimiento y una expansión de la pobreza, así como una profundización del rezago en los sectores de salud, educación y vivienda que afectaba principalmente a grupos mayoritarios de la población.

Gráfica 5. México. Multiplicadores del gasto e ingreso públicos



Fuente: estimaciones propias obtenidas con datos de CEPALSTAT.

Respecto a los multiplicadores del ingreso, en la gráfica 5 se muestra que, en general, su tamaño es menor durante todo el periodo de estudio, a excepción de los años 1967-1970, de los que podríamos sostener que fueron resultado del crecimiento económico, y en los años en los que se registraron multiplicadores del ingreso positivos mayores que los multiplicadores del gasto, como 1980, 1981, 1984, 1991, 1993 y 1995, que comúnmente son resultado de incrementos en las tasas impositivas aplicadas en esos años. Por otro lado, de 2002 a 2004 los multiplicadores del ingreso registraron su tamaño más alto y fueron positivos, lo que significa que impactaron favorablemente en el crecimiento del PIB, mientras que en los años 1987,

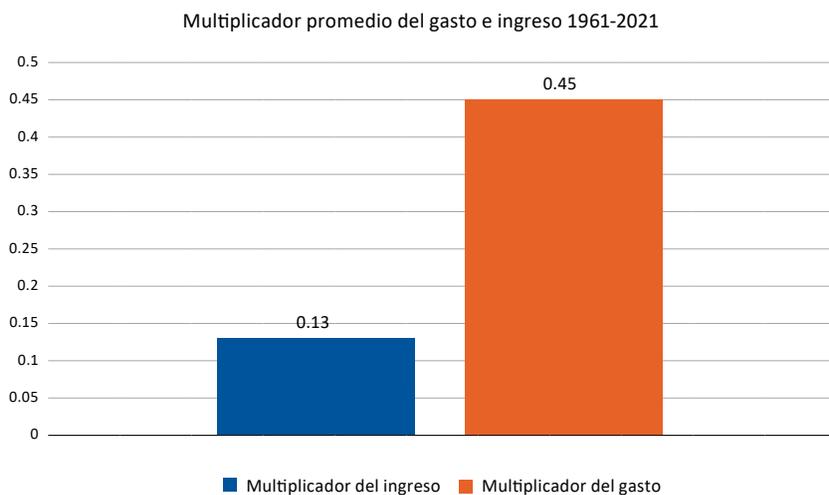
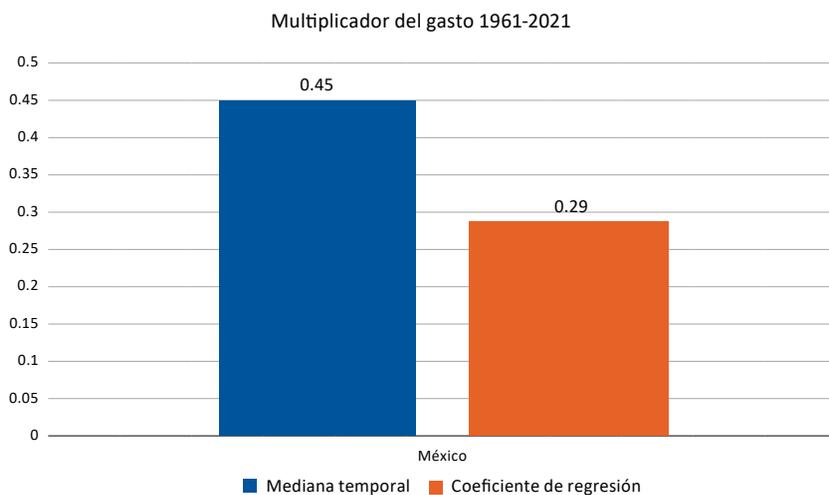
1989, 1994, 1997, 2008-2009, 2011 y 2017 se registraron multiplicadores del ingreso negativos a consecuencia de la contracción del gasto público y, por ende, de la desaceleración. El comportamiento extraordinario de los multiplicadores del gasto e ingreso de los años 2020-2021 es resultado de la paralización de la actividad económica por la contingencia sanitaria provocada por la pandemia.

Cabe señalar que estos resultados obtenidos coinciden con la literatura revisada, que sostiene que generalmente los multiplicadores del ingreso son menores que los multiplicadores del gasto, debido a que una contracción de la actividad económica conduce casi de inmediato a la caída del gasto privado en consumo e inversión a causa del incremento del desempleo, lo que se refleja en la reducción de base gravable. Al respecto, Mankiw y Taylor [2008] sostienen que el multiplicador de los impuestos tendría un signo negativo para un aumento de impuestos, y positivo para una reducción, pero en este caso el efecto positivo en el nivel de producción puede ser menor que el generado por una expansión del gasto público, ya que existe la posibilidad de que parte del ingreso disponible se ahorre.

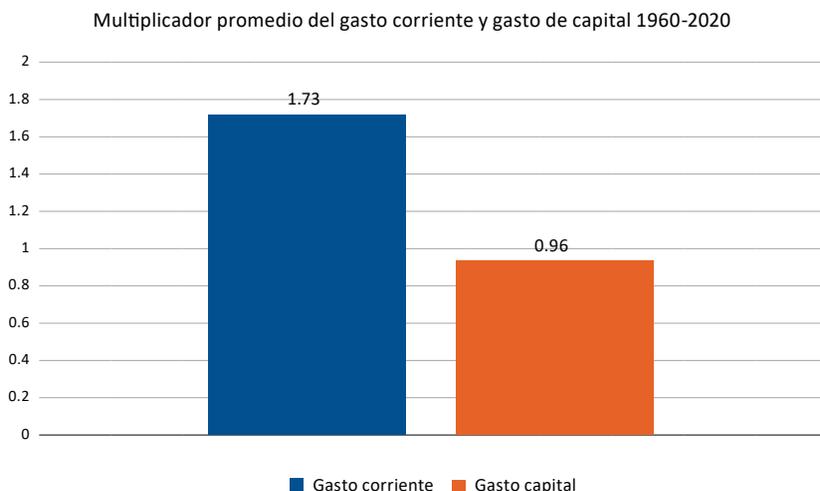
Multiplicadores promedio del gasto e ingreso públicos

En la gráfica 6 se muestran los multiplicadores del gasto promedio estimado mediante el cálculo tradicional y el obtenido por el método de regresión que mide de manera más fidedigna el efecto del gasto en el PIB. Estos resultados son el 0.45% y el 0.29%, respectivamente, para el periodo de estudio, y como era de esperarse, esta última medición es mucho menor que el indicador tradicional. A su vez, esto es un resultado de la aplicación de políticas fiscales procíclicas desde mediados de la década de 1980 y de los efectos de la liberalización de la economía, ya que la menor actividad económica generada por la contracción del gasto público repercute en la recaudación de ingresos tributarios. Esta estrategia se institucionalizó con la adopción del modelo macroeconómico de metas de inflación a partir del 2002, pues el logro del objetivo de estabilización monetaria ha implicado la contracción de la demanda interna mediante la reducción del gasto público, en particular del gasto de capital. Por otro lado, si bien la apertura comercial favoreció el incremento de las exportaciones de manufacturas; éste se sostiene en elevados coeficientes de importaciones de bienes intermedios e insumos estratégicos, lo que reduce el impacto multiplicador del gasto público.

Gráficas 6, 7 y 8. México. Multiplicadores del gasto e ingreso públicos promedio



(Continúa)



Fuente: elaboración propia con información de Inegi y Banco de México.

En la gráfica 7 se presentan los multiplicadores promedio del gasto e ingreso públicos para el periodo 1961-2021, se observa que el multiplicador del gasto es mayor (0.45 %) que el multiplicador del ingreso (0.13 %), lo que indica que el gasto público genera un mayor impacto en el crecimiento del PIB. Este reducido multiplicador del ingreso debe explicarse no sólo por los efectos recesivos que generan las medidas fiscales procíclicas, sino también por los efectos sobre la demanda efectiva interna que generaron los incrementos en las tasas impositivas a los ingresos y al consumo registrados en algunos años del periodo de estudio, en específico de los impuestos tributarios indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA).

En la gráfica 8 se muestran los multiplicadores promedio del gasto corriente y de capital, siendo alto el impacto promedio del primero de éstos (1.73), lo que se explica por la elevada participación de dicho gasto en el gasto total, pero también es un indicador del impacto positivo de este tipo de gasto en el crecimiento del PIB. Respecto al multiplicador del gasto de capital, su efecto sobre el PIB es menor comparado con el del gasto corriente, pero es alto, el 0.96 %, si consideramos su paulatina reducción en el gasto total, en particular a partir del 2008. Este resultado coincide con los obtenidos por Marcello Estevão e Issouf Samake [2013], quienes encontraron

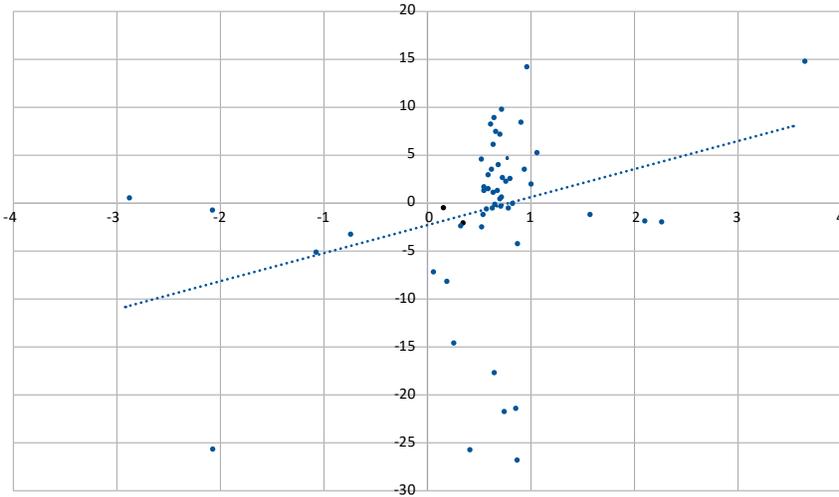
multiplicadores del gasto corriente mayores que los multiplicadores del gasto de capital para una muestra de países de América Latina, incluyendo a México, que se explican por la mayor proporción del gasto corriente en el gasto total, como ocurre en el caso mexicano. No obstante, en esa muestra de países el multiplicador del gasto de capital es alto si se considera que, en dichos países, al igual que en México, se registró una tendencia a reducir el gasto en inversión pública a partir de mediados de la década de 1980, con algunos episodios de incremento de éste. De acuerdo con estos autores, es posible suponer que si se aumenta la proporción del gasto de capital en el gasto total, se eleve el impacto de este tipo de gasto sobre el crecimiento económico, como se observó en México durante el desarrollo estabilizador, cuando la estructura del gasto público total fue de entre el 55 % y el 60 % del gasto corriente y el 45 % y el 40 % del gasto de capital.

Por último, la relación entre el tamaño del multiplicador del gasto total y el tamaño de los estabilizadores automáticos para el periodo 1961-2015 es negativa en algunos episodios. Una posible explicación es que, ante la existencia de grandes estabilizadores automáticos (seguro de desempleo, etc.), el multiplicador del gasto público se reduce porque la respuesta automática de transferencias y/o menores tasas impositivas compensan parte del efecto fiscal inicial sobre el PIB [Dolls *et al.*, 2012]. Aunque este comportamiento es normal en los países desarrollados, donde los estabilizadores son altos. De ahí que en el caso de México, como en otros países en desarrollo cuyo tamaño de sus estabilizadores automáticos es pequeño, dicho comportamiento ocurre de forma dispersa y volátil a lo largo del periodo, en particular en los tiempos de fuertes recesiones económicas, como las registradas en 1983-1987, 1994-1995 y 2008-2009.

Por otro lado, en la gráfica 9 se observa una fuerte concentración de la relación entre el tamaño del multiplicador del gasto total y el tamaño de los estabilizadores automáticos a inicios del periodo 1961-2015, lo que coincide con el periodo del desarrollo estabilizador y la primera mitad de la década de 1970 (1961-1976). Es posible que ello se deba a la existencia de altos estabilizadores automáticos (altas transferencias, subsidios y bajas tasas impositivas) y altos multiplicadores del gasto, en particular del gasto de capital. Esto se comprueba con la mínima dispersión a causa de la sincronización y complementariedad entre la política fiscal y los estabilizadores automáticos. En otras palabras, la coordinación de las políticas fiscal, monetaria y crediticia durante esos años permitió un crecimiento sostenido del PIB, lo que a su vez amplió la base tributaria por la vía de los ingresos tributarios,

en particular los impuestos sobre la renta debido a la generación de empleo. Ello a pesar de las bajas tasas impositivas a las empresas.

Gráficas 9. Multiplicador del gasto y estabilizadores automáticos de la región 1961-2015 promedio



Fuente: cálculos propios con el programa Eviews.

Conclusiones

La revisión de la literatura sobre el tema y los resultados empíricos obtenidos nos permiten derivar dos conclusiones generales. La primera es que los factores coyunturales, como los choques internos o externos, y las características estructurales económicas e institucionales, así como los supuestos implícitos en el marco teórico adoptado, influyen tanto en la estimación como en la interpretación de los resultados y de los mecanismos de transmisión de los multiplicadores fiscales. La segunda sostiene que los resultados de los multiplicadores fiscales anuales del gasto público muestran que la política fiscal fue un instrumento eficaz para inducir el crecimiento económico y, por ende, estabilizar el ciclo económico de las economías, en concreto en el lapso de 1961 a 1976, cuando existía una mayor coordinación entre las políticas fiscal, monetaria y financiera. Sin embargo, esta eficacia

se rompe a partir de mediados de la década de 1980, cuando la política fiscal se subordinó al cumplimiento del objetivo de inflación baja mediante el cumplimiento de la consolidación fiscal.

Entonces, los bajos multiplicadores fiscales de Brasil y México, que coinciden con los resultados obtenidos en la literatura revisada y de otras investigaciones empíricas [Salazar, 2020; Sánchez *et al.*, 2020], deben explicarse en el marco de las características estructurales e institucionales de las economías de estos países. En este contexto, esto es de países en desarrollo, la mejor política macroeconómica para avanzar en la estabilización del ritmo del crecimiento económico y la mejora en la distribución del ingreso es la coordinación discrecional de las políticas fiscal y monetario-financiera en torno al objetivo común de “maximización” del bienestar social.

BIBLIOGRAFÍA

- Arestis, P. [2012], “Fiscal policy: a strong macroeconomic role”, *Review of Keynesian Economics*: 93-108.
- Auerbach, A. J. y Gorodnichenko, Y. [2010], “Measuring the Output Responses to Fiscal Policy”, *American Economic Journal*, vol. 4, núm. 2: 1-27.
- [2011], “Fiscal Multipliers in Recession and Expansion”, *NBER Working Paper* no. 17447.
- [2012], “Fiscal Multipliers in Recession and Expansion”, en Alesina, A. y Giavazzi, F., *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, University of Chicago Press / National Bureau of Economic Research: 63-98.
- Barrell, R. *et al.* [2012], “Fiscal Consolidation: Part 2. Fiscal Multipliers and Fiscal Consolidations”, OECD Economics Department Working Paper No. 933. Recuperado de <<https://n9.cl/fkj6nr>>.
- Batini, N. *et al.* [2014], “Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections”, Washington, DC, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Baxter, M. y King, R. G. [1993], “Fiscal Policy in General Equilibrium”, *The American Economic Review*, vol. 83, núm. 3: 315-334.

- Blinder, A. S. [2006], “The case against the case against discretionary fiscal policy”, en Kopcke, R. W. *et al.* (eds.), *The Macroeconomics of Fiscal Policy*, Cambridge, The MIT Press: 25-74.
- Blyth, M. [2013], *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*, Barcelona, Crítica.
- Born, B. *et al.* [2013], “Exchange rate regimes and fiscal multipliers”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 37, núm. 2: 446-465.
- Botman, D. y Kumar, M. S. [2006], “Fundamental Determinants of the Effects of Fiscal Policy”, IMF Working Paper WP/06/72, International Monetary Fund.
- Chatterjee, S. y Mursagulov, A. [2012], “Fiscal Policy and the Real Exchange Rate”, IMF Working Paper WP/12/52, International Monetary Fund.
- Christiano, L. *et al.* [2009], “When is the government spending multiplier large?”, NBER Working Papers 15394.
- Coenen, G. *et al.* [2012], “Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models”, *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 4, núm. 1: 22-68.
- Cogan, J. F. *et al.* [2010], “New Keynesian versus Old Keynesian government spending multipliers”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 34, núm. 3: 281-295.
- Cole, H. L. y Ohanian, L. E. [2004], “New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis”, *Journal of Political Economy*, vol. 112, núm. 4: 779-816.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) [2022], *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva*, Santiago, Naciones Unidas.
- Dolls, M. *et al.* [2012], “Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe”, *Journal of Public Economics*, vol. 96, núm. 3-4: 279-294.
- Estevão, M. M. y Samake, I. [2013], “The Economic Effects of Fiscal Consolidation with Debt Feedback”, IMF Working Papers WP/13/136, International Monetary Fund.
- Gorodnichenko, Y. *et al.* [2012], “The Finnish Great Depression: From Russia with Love”, *American Economic Review*, vol. 102, núm. 4: 1619-1644.
- Gravelle, J. G. y Hungerford, T. L. [2011], “Can Contractionary Fiscal Policy Be Expansionary?”, Congressional Research Service, Report for Congress, R41849, Washington, DC.
- Hall, R. E. [2009], “By How Much Does GDP Rise If the Government Buys More Output? Comments and discussion”, *Brookings Papers on Economic Activity*: 183-249.

- Ilzetzki, E. [2011], “Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries”, *World Bank Policy Research*, Working Paper No. 5666. Recuperado de <<https://n9.cl/yk5zp>>.
- Ilzetzki, E. *et al.* [2013], “How big (small?) are fiscal multipliers?”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 60, núm. 2: 239-254.
- Kalecki, M. [1943], “Political aspects of full employment”, *The Political Quarterly*, vol. 14, núm. 4: 322-330.
- [1945], “Full employment by stimulating private investment?”, *Oxford Economic Papers*, núm. 7: 83-92.
- Keynes, J. M. [1980], *Activities 1940-1946: Shaping the Post-War World: Employment and Commodities*. The Collected Writings of J. M. Keynes, vol. XXVII, London, Macmillan.
- [2003 (1936)], *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, 4^a ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- Kirchner, M. *et al.* [2010], “Transmission of government spending shocks in the Euro Area: Time variation and driving forces”, ECB Working Paper Series 1219, Frankfurt, European Central Bank.
- Locarno, A. *et al.* [2013], “Fiscal multipliers, monetary policy and sovereign risk: A structural model-based assessment”, *Working Papers*, núm. 43, Banca D’Italia-Eurosistema.
- Mankiw, N. G. y Taylor, M. P. [2008], *Macroeconomía*, Editorial Zanichelli.
- Mankiw, N. G. y Weinzierl, M. C. [2011], “An Exploration of Optimal Stabilization Policy”, NBER Working Paper 17029. Recuperado de <<https://n9.cl/9yqi8>>.
- Ocampo, J. A. [2009], “Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina”, *Revista CEPAL* núm. 97: 9-32.
- Riera-Crichton, D. *et al.* [2014], “Procyclical and Countercyclical Fiscal Multipliers: Evidence from OECD Countries”, NBER Working Paper 20533.
- Salazar, L. C. A. [2020], “Gasto público y crecimiento económico: Controversias teóricas y evidencia para México”, *Economía UNAM*, vol. 17, núm. 50: 53-71.
- Sánchez, V. A. *et al.* [2020], *Multiplicadores fiscales en México, Centroamérica y la República Dominicana*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Schwinn, R. [2015], *Fiscal Volatility Diminishes Fiscal Multipliers*. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in Economics. Chicago, University of Illinois. Recuperado de <<https://n9.cl/wz959>>.

- Wieland, V. y Cwik, T. [2009], “Keynesian government spending multipliers and spillovers in the Euro area”, CEPR Discussion Paper No. 7389. CEPR Press, Paris & London.
- Woodford, M. [2011], “Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier”, *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 3, núm. 1: 1-35.

CAPÍTULO 5. FINANZAS FUNCIONALES, GASTO PÚBLICO Y ESPACIO DE POLÍTICA ECONÓMICA: ALTERNATIVAS PARA MÉXICO EN LA POSPANDEMIA¹

YOLOTZIN FLORES²
MONIKA MEIRELES³

Introducción

La materia de las finanzas públicas en México, en los últimos 40 años, con puntuales momentos de excepción, se ha manejado con base en los principios ortodoxos –muy inspirados en un *pout-pourri* de Nuevo Consenso Macroeconómico (NCM), neoliberalismo y Nueva Gestión Pública (NGP)–, lo que se traduce en el impulso a que el gasto público sea siempre “moderado” y al sistemático mantenimiento de equilibrios fiscales. Es decir, tampoco es un monopolio exclusivamente mexicano el seguimiento puntual de este régimen de las mal llamadas “finanzas sanas”, también otros países de la periferia se han adherido, sin mayores aspavientos, a mantener balances presupuestarios equilibrados mediante el simultáneo recorte del gasto público con disminución de la recaudación tributaria, con uso “cauto” de instrumentos de financiamiento convencionales y apegados a dogmas fiscales-monetarios emanados de la ortodoxia –que, dígame de paso, han sido constantemente desafiados por la heterodoxia en el pensamiento económico a lo largo de todo el siglo XX y parte del XXI–.

Ante los efectos económicos negativos que se van acumulando con la pandemia desde marzo del 2020, varios gobiernos de distintos países del globo han echado mano del expediente del gasto público para intentar impulsar la actividad económica de sus países. Así, con la pandemia de la

¹ Los autores desean agradecer el apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a través del PAPIIT IN302020. También agradecen las correcciones, opiniones y sugerencias de Daniela Bernal y Gabriela Rivera.

² Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM.

³ Investigadora Titular B del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC) de la UNAM.

covid-19, en México se vislumbró una oportunidad que fue desperdiciada para dar un golpe de timón en esta trayectoria y abandonar los grilletes mentales de la ideología de la austeridad, que hegemoniza el quehacer esencial del Estado. Los gobiernos de los países desarrollados han adoptado políticas anticíclicas de mayor envergadura, correspondientes a sus arcas públicas más profundas, pero también países periféricos han hecho un esfuerzo, aunque más tímido en sus montantes, en elevar la actuación estatal en este episodio excepcional de crisis. Quedemos con dos ejemplos elocuentes en contraste con el mexicano. Del 2020 al 2021, en nueva inversión de política fiscal durante la pandemia, Gran Bretaña destinó 16.2 % de su Producto Interno Bruto (PIB) y Brasil, 9.2 %, mientras que México sólo hizo uso del 0.7 % de su PIB [FMI, 2021].

Ahora bien, este escenario nos hace reflexionar más allá de si hay voluntad política o no del gobierno en turno para expandir el gasto público, invitando al cuestionamiento sobre la naturaleza de las severas limitaciones para implementar diferentes tipos de política económica que sean disonantes a la dictada por la ortodoxia. Haciendo énfasis en el diapasón de la política fiscal, hay condicionantes estructurales que cercenan el accionar del Estado para financiar iniciativas públicas vitales con el objeto de buscar oportunidades de crecimiento y desarrollo de la economía nacional. Entre esos condicionantes estructurales pudiéramos enlistar la prioridad dada a la estabilidad monetaria por la adopción del régimen de metas de inflación por parte de los bancos centrales; la retirada del Estado como agente fundamental de la actividad económica, y la generalización de un nuevo modelo de gobernanza pautado en preceptos “eficientistas” –que no se traduce en una administración pública más eficaz y menos costosa para el ciudadano, sino en un empeoramiento evidente en la calidad de la prestación del servicio público–.

Así, el presente capítulo tiene por principal objetivo discutir, en clave teórico-histórico-empírica, la trayectoria reciente de las finanzas públicas en México, destacando lo pernicioso de la noción de la austeridad para el desarrollo del país en el escenario de la pospandemia. Por facilidad expositiva, el texto está dividido en tres partes. Después de esta breve introducción, presentamos los elementos esenciales de nuestro enfoque analítico en términos teórico-históricos, resaltando en la literatura económica heterodoxa aspectos sobre la naturaleza endógena del dinero, las finanzas funcionales y el margen de maniobra de la política económica considerando las especificidades macroeconómicas de los países periféricos. En la segunda

parte, nos dedicamos a examinar las tendencias de las finanzas públicas en México, tanto en el contexto del gasto federal como de las entidades subnacionales. Finalmente, en el tercer apartado, reforzamos los principales argumentos desarrollados a lo largo del trabajo.

Consideraciones teórico-históricas: enfoques alternativos a la austeridad

Nuestra intención al exponer estas alternativas heterodoxas a la austeridad en el manejo de las finanzas públicas es aducir no sólo objetivos más ambiciosos en términos de políticas públicas contracíclicas para momentos de crisis, sino promover la reflexión sobre otras herramientas para retomar un sendero de desarrollo económico-social para México. En este sentido, existen varios enfoques alternativos a la regla fiscal estricta dada por los intransigentes defensores de la austeridad como norma única en el manejo de las finanzas públicas. Por ejemplo, encontramos en las *finanzas funcionales* una perspectiva distinta que, simultáneamente, inspira a los recientes debates de la teoría neocartalista del dinero, especialmente los de la teoría monetaria moderna (TMM), la lectura de los balances sectoriales tipo *stock-flow* consistente, el acercamiento a la noción de inestabilidad financiera de Hyman Minsky y a la pujante idea del Estado como empleador de última instancia [Águila, 2019].⁴

Las finanzas funcionales giran en torno a los siguientes preceptos: 1) la intervención del gobierno en la economía se vuelve necesaria por la incapacidad del mercado para autorregularse; 2) el principal objetivo del Estado es asegurar la prosperidad económica de los ciudadanos; 3) las formas de uso

⁴ Vale mencionar que la TMM recupera la teoría cartalista del dinero desarrollada por autores como Georg Knapp y Mitchell Innes y la actualiza con aportes de John Maynard Keynes, Abba Lerner, Charles Goodhart y Geoffrey Ingham [Wray, 2014]. Como resultado, establecen una teoría neocartalista del dinero, también denominada enfoque del dinero pujado por los impuestos (*tax-driven money*) o dinero como criatura del Estado. Por ello, la intersección de la TMM y las finanzas funcionales se da en los principios de la *demanda efectiva* y de la *teoría estatal del dinero*, confluyendo en una perspectiva de política económica pragmática diferente a la de las finanzas sólidas, con sus típicas preocupaciones obsesivas por el tamaño de la deuda pública y el *stock de dinero de alto poder* o *high-powered money* [Summa, 2022].

del presupuesto y la dirección dada a la política fiscal deben ser norteadas por su impacto en la economía; 4) el monto del gasto de gobierno corresponde al nivel deseado de operación de la economía y los impuestos no son fijados para aumentar los ingresos recaudatorios, sino para regular la actividad económica; y 5) los principios de “finanzas sólidas” o “balance equilibrado” sólo son aplicables a los individuos [Lerner, 1943].

Estas ideas que nos permiten vislumbrar la flexibilidad del gasto público más allá de la recaudación tributaria son respaldadas por la noción de dinero endógeno en tradiciones intelectuales como en la TMM. Por ejemplo, Randall Wray menciona que “un (país) soberano no puede recaudar su propia moneda en el pago de impuestos sin antes emitirla, esto debido a que este Estado tiene el monopolio de emisión y el dinero no puede provenir de ninguna otra fuente” [Wray, 2020: 4]. Es decir, el dinero se puede prestar y/o proporcionar teniendo como punto de partida el gasto público, ya que los gobiernos que emiten soberanamente su moneda –ya sean monedas estampadas o billetes de papel impresos– lo hacen a medida que incursionan en los pagos de sus compromisos.

Este mismo autor también hace referencia a que, en el pasado, el gasto público era mayormente posible por la emisión de papel moneda o títulos del tesoro, pero hoy se gasta financiándose más y más vía la activa intervención de los bancos centrales [Wray, 2020: 5]. Así, *grosso modo*, la secuencia de la creación de dinero arranca con el dinero de alto poder del banco central que nutre a los balances del sistema bancario y del resto de agentes económicos en forma de bonos de deuda pública. Esto supone la adopción de tres nociones fundamentales que son diametralmente opuestas a la lectura ortodoxa de la relación entre dinero y finanzas públicas: 1) la existencia de una inquebrantable conexión entre política monetaria y fiscal, dado que ambas son brazos del mismo Estado; 2) la deuda pública denominada en moneda soberana siempre será pagable y el gobierno en cuestión no enfrenta riesgo de *default*, y 3) el abandono de la concepción de que el aumento del gasto público invariablemente ocasiona presiones inflacionarias.⁵

Sin embargo, lo que ha predominado en el manejo de la política económica, en general, y en el manejo de las finanzas públicas, en específico,

⁵ En referencia a este último punto, generalmente se advierte que la TMM señala que los déficits no importarían, y que sería posible incrementar el gasto público de manera ilimitada. No obstante, para esta corriente, el aumento del gasto público no es

sobre todo a partir de los años ochenta del siglo pasado, es la orientación ortodoxa. Así, para estudiar con mayor profundidad los “efectos ocultos” de las “finanzas sanas” en México, debemos buscar entender cómo la trampa del bajo crecimiento –que acomete a más de tres décadas este país y durante la última, no ha sobrepasado el 4% de crecimiento anual–, se articula con tener un banco central con el objetivo único, regla predilecta dictada por el NCM para mantener la estabilidad de precios como meta prioritaria, un gobierno que interviene solo “quirúrgicamente” en la economía y que limita el potencial de su política fiscal hacia el desarrollo. En una palabra, este arreglo macroeconómico se encuentra en las antípodas de otro que pudiera ser inspirado por las finanzas funcionales, pues no sólo ignora aspectos claves para el bienestar económico-social de la mayoría de la población, como el empleo y los salarios, sino que acaba por “demonizar” la inversión pública y la política social como potencialmente inflacionarias.

De esta forma, uno de los cambios más importantes en el paisaje macroeconómico mexicano durante las décadas neoliberales ha sido, en lo referente a las finanzas del gobierno, la implementación oficial de la austeridad fiscal como uno de los pilares en la economía. Esto se manifestó en la popularización de la llamada focalización de la política social, o sea, en la priorización de los recursos hacia los sectores más pobres, al mismo tiempo que se discutía su rechazo a ultranza. En lugar de una estrategia más universal de garantía de acceso a los servicios públicos, como la que había predominado en la etapa de los gobiernos desarrollistas, con el neoliberalismo se han generalizado –de forma bastante ineficiente y con resultados cuestionables– puntuales mecanismos compensatorios para tratar de corregir

la mejor vía de acción en todo momento y lugar. De hecho, prevé un límite muy claro en la propia inflación, pese a que ésta no tenga su origen en la expansión del gasto público. O sea, los teóricos de la TMM son conscientes del problema inflacionario, entendiendo que éste es resultado de cuando la economía se acerca al pleno empleo y el incremento de la demanda se traslada hacia un aumento del nivel general de precios. Así, la TMM propone establecer una “restricción inflacionaria” en lugar de la “restricción presupuestaria” de la visión ortodoxa de los presupuestos balanceados [Águila, 2019].

graves deficiencias en los indicadores sociales, pero sin atacar las dificultades estructurales que las ocasionan.⁶

Es decir, se prefirió como ruta alternativa la vía de la focalización, en la que la utilización del gasto público se encaminó a combatir, simultánea y complementariamente, temas relacionados con la pobreza, además de promover un aumento en los niveles de productividad, una mayor generación de empleos y un mejoramiento en la distribución del ingreso.⁷ Vale mencionar que no sólo se ha reducido el gasto público, sino que se ha reorientado hacia programas sociales focalizados, como Oportunidades y Prospera [Martínez *et al.*, 2019].⁷

En resumen, el arreglo macroeconómico mexicano –que sigue la tendencia en la que los bancos centrales adoptan metas de inflación– acaba por imponer una sensible pérdida en el margen de maniobra para dirigir al gasto social como un eje principal para impulsar una estrategia de desarrollo exitosa. Es aquí como el objetivo de estabilidad del valor de la moneda se superpone a la estabilidad presupuestaria, se imbrica la búsqueda del control de la inflación con la austeridad como norma en las finanzas públicas. Y es también en el ámbito de esta correlación que podemos cuestionar de manera legítima cuál es la jerarquía de prioridades de un gobierno democráticamente elegido por sus ciudadanos. Así, aquí hemos propuesto repensar el marco analítico que guía la implementación de determinada política económica entendiendo que eso implica identificar las prioridades políticas del gobierno en turno. De tal forma que el real compromiso con el combate a la pobreza –y consecuente mejoría irreversible en las condiciones de vida de la mayor parte de la población– va más allá de la mera ejecución del gasto público focalizado restringido por la lógica de la austeridad, debe pasar por la rehabilitación de las potencialidades de la intervención estatal al impulsar

⁶ Según Martínez *et al.* [2019], el gasto social, especialmente para programas focalizados, se ha incrementado en términos reales de manera casi ininterrumpida durante los últimos 25 años, sin importar el efecto del comportamiento del gasto neto total o del gasto programable. A pesar de ello, su tasa de crecimiento promedio anual muestra una evidente disminución. Máxime, cuando se analiza por periodo presidencial, siendo el de Enrique Peña Nieto el de mayor austeridad, seguido por los años de Andrés Manuel López Obrador.

⁷ Recuperando un poco más las cifras, en este contexto histórico existe una disminución importante en los niveles de gasto público, pasando de 34.7% del PIB en 1982 a 27.1% en 2015 [SHCP, 2022].

la retomada de un sendero de desarrollo, en plena sintonía con los temas tratados por las finanzas funcionales.

Finanzas funcionales entre fuego cruzado: crítica ortodoxa y crítica de otros aportes de la heterodoxia

Como era de esperarse, el enfoque propuesto por las finanzas funcionales no es inmune a polémicas. En cada oportunidad que se hace una propuesta de política alternativa a la austeridad de las finanzas sanas, la primera crítica siempre es alguna variante de la siguiente pregunta: ¿Cómo se va a financiar el gasto público en constante expansión? El mero enunciado de este cuestionamiento ya es en sí algo tendencioso, pues revela la creencia en la ortodoxia convencional de que la tributación y los impuestos anteceden al gasto público, otorgándole “solventía” financiera para que el Estado pueda, posteriormente, ejecutar su presupuesto. Así, antes de intentar responder a esta pregunta desde el punto de vista inspirado por las finanzas funcionales, es importante retomar la noción de que los Estados que emiten su propia moneda de manera soberana, bajo un régimen de tipo de cambio flexible, no se encuentran “restringidos financieramente”, por lo que no necesitan recaudar impuestos para empezar a gastar. De hecho, la única restricción existente para que el gasto público se realice ex ante no tiene que ver con la capacidad de recaudación tributaria; ella es de orden político y está condicionada a que el congreso nacional habilite al ejecutivo por medio de la aprobación de la ley de presupuesto público [Águila, 2019: 15].

Además de lo anterior, existen otros tipos de críticas desde la misma ortodoxia a las ideas defendidas por las finanzas funcionales. Quizá la que sea más conocida, justamente por ser cercana en el tiempo a la generación de los autores originales de las finanzas funcionales, es la que realizan Milton Friedman [1967: 280-294] y sus epígonos. El padre del monetarismo, si bien reconoce algunas cualidades lógicas en la exposición de los postulados desarrollados por Abba Lerner, consideraba que las finanzas funcionales no deberían de usarse como regla para la concepción de política económica en virtud de una supuesta imposibilidad práctica de implementarlas. Según Friedman [1967: 280], existe una ambigüedad en el planteamiento de Lerner, tanto sobre el momento idóneo de la intervención como

sobre la magnitud en la que el gobierno debe de intervenir. O sea, según este economista, Lerner no especificó en su argumento ni cómo medir el ciclo económico para saber cuándo echar a andar medidas anticíclicas –lo que podría traer errores temporales, de *timing* de acción estatal–, ni cómo calcular el volumen del gasto público necesario para contrarrestar los efectos recesivos. Además de ello, Friedman es incrédulo de la viabilidad de la implementación de las finanzas funcionales por lo que él entiende ser una falta de comprensión de la realidad de la administración pública y del funcionamiento de los mercados por parte de los defensores de esta propuesta, sobre todo lo que él atribuye ser una “miopía” de ellos con respecto a la funcionalidad en las finanzas públicas.

En años más recientes, críticas de esta naturaleza a los principios de las finanzas funcionales y a los fundamentos de la TMM han sido reeditadas. Por ejemplo, Sebastian Edwards [2019: 9] hace un cuestionamiento explícito a la TMM tomando como base el supuesto fracaso de experiencias latinoamericanas que, según él, han seguido puntualmente algunos de los postulados de las finanzas funcionales, como los casos de Chile de Salvador Allende (1970-1973), Perú en el primer mandato de Alan García (1985-1990) y Venezuela de Hugo Chávez y Nicolás Maduro (1998-actualidad). Él acusa a estas experiencias de llevar a cabo medidas populistas, en las que la expansión del gasto fiscal fue “irresponsable” y con fines exclusivos de dar sobrevida a proyectos políticos de gobiernos de izquierda con vocación antidemocrática. Sin embargo, si tomamos el caso chileno, por ejemplo, Edwards [2019] critica duramente la política fiscal de la experiencia de la Unidad Popular, pero evita abordar detalles importantes sobre la influencia de economistas ortodoxos para las futuras políticas pinochetistas –éste, sí, un gobierno militar y signatario de medidas ultraliberales promercado con marcado desprecio por el ejercicio democrático–.⁸

Sin embargo, no es sólo la mirada ortodoxa la que señala elementos problemáticos relacionados con los cimientos de la TMM y de las finanzas funcionales. Desde la propia heterodoxia hay voces disonantes a esta perspectiva

⁸ Además de ello, Edwards [2019: 3] afirma que hay muchas inconsistencias con respecto a los aspectos teóricos de la TMM, por ejemplo, al insistir que no hay suficientes “ecuaciones, diagramas o formas gráficas” que expongan estas ideas de manera formal en los trabajos heterodoxos. Sin embargo, una defensa en términos de presentaciones más formales de las finanzas funcionales y de la TMM puede ser encontrada en trabajos recientes, como los de Wray [2020], Fiorito [2012] o Cervantes [2008].

—claro, la naturaleza y el tono de la crítica son sustancialmente distintos de aquellos enunciados por autores ortodoxos—, que indican que ambas teorías tienen áreas de oportunidad para afianzar mejor sus hipótesis, perfeccionar sus interpretaciones y analizar de manera más precisa las posibilidades de su implementación en la práctica. En este sentido, Matías Vernengo y Esteban Pérez [2020] mencionan que la noción de que un gobierno que se endeuda y gasta en su propia moneda flotante no puede ser forzado a incumplir en esa moneda es correcta, pero, según ellos, los autores de la TMM y de las finanzas funcionales no dan el suficiente énfasis a que los gobiernos aún pueden incumplir con sus deudas denominadas en moneda extranjera y, consecuentemente, podrían verse compelidos a aplicar políticas de austeridad no sólo para reducir sus desequilibrios fiscales, sino para corregir desbalances en las cuentas externas.

Este tipo de críticas desde la heterodoxia a la TMM y las finanzas funcionales, una especie de fructífero “fuego amigo”, normalmente parte de la noción de que las relaciones entre países que componen el sistema monetario-financiero internacional son asimétricas, abogando que hay una nítida jerarquía de monedas que revela la marcada diferencia entre países emisores de monedas clave, los cuales operan con mayor liquidez en operaciones financieras y comerciales transfronterizas, versus países cuyas monedas funcionan más como activos financieros en la cartera de grandes inversionistas que como medio de circulación [Carneiro y De Conti, 2022; Prates, 2020]. Bajo este marco, países emisores de monedas periféricas soberanas no tienen la prerrogativa de financiar *ad infinitum* su gasto público con la impresión y/o el endeudamiento en títulos denominados en ellas, pues es muy real el riesgo de impago de sus obligaciones denominadas en moneda extranjera.

En definitiva, inferir sobre cómo serían las reglas de operacionalización de las finanzas funcionales para países periféricos debe contemplar las asimetrías en el sistema monetario-financiero internacional y reflexionar acerca de que estos países se enfrentan con restricciones de naturaleza distinta a las observadas para países centrales, sobre todo difieren en el margen de maniobra que tienen en relación con Estados Unidos, el país que goza del “privilegio exorbitante” del dólar, o sea, de ser la única nación del globo capaz de emitir la divisa que efectivamente obra como “dinero mundial”.

¿Alternativas a la austeridad en México?

Por los argumentos expuestos hasta ahora, queda claro que existen alternativas teóricamente sólidas para el manejo de las finanzas públicas más allá de la lógica de la austeridad. También hemos evidenciado que pensar en cómo implementar estas alternativas en economías periféricas y dependientes, como la mexicana, no se puede dar de manera “automática”, adoptando sin mayores aspavientos lo que las finanzas funcionales recomiendan para la economía estadounidense. Sin embargo, reconocer las limitantes estructurales de México para la adopción indiscriminada de las finanzas funcionales no significa abandonar la defensa por una coordinación más armónica entre las políticas monetaria y fiscal, impulsando una política social más activa y rehabilitando la inversión pública para que se incremente el bienestar y se promueva el desarrollo económico. Así, es relevante seguir abogando por que la política económica gire en torno a objetivos trazados que consideren el estímulo de sectores productivos y mirando hacia el mediano y largo plazos, sólo de esta manera se podrá cambiar el eje de la acción estatal y utilizar la deuda pública como un instrumento válido de financiamiento, en cualquier nivel de gobierno, para retomar el dinamismo en los ritmos de crecimiento económico. Claro, esto acompañado de mayor control por medio de auditorías y otras medidas para transparentar el uso de los recursos públicos y aminorar problemas de corrupción.

Siguiendo este “principio de realidad”, en el que las finanzas funcionales sirven de inspiración para pensar alternativas a las finanzas sanas –pero sin presentarlas como la gran panacea–, entramos al análisis del gasto público mexicano en años recientes, con énfasis en la situación económica después de la pandemia.

En el cuadro 1 podemos observar el comportamiento del gasto neto del sector público en el 2022 con respecto al gasto presupuestado del año anterior. Al comparar ambos años, pese al aumento y la reactivación económica pospandemia que afectó al gasto desde la concepción del presupuesto de egresos, parece ser que ya hay una vuelta al funcionamiento “normal” del gobierno mexicano con relación a sus gastos. Es decir, la mayor parte del crecimiento de los rubros del gasto neto del sector público presupuestario puede ser explicado porque la economía mexicana en octubre del 2022 se encontraba en una posición más favorable debido a la recuperación tras la crisis de la covid-19, y no como reflejo de las medidas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). De hecho, desde el gobierno mexicano

en turno fueron repetidas en discursos oficiales las supuestas ventajas de la *austeridad republicana*, también siendo defendida reiterativamente la idea de “apretar el cinturón”, incluso en momentos de excepcionalidad traídos por la coronacrisis, lo que hizo que se desaprovechara una oportunidad única para impulsar medidas alternativas a la ortodoxia convencional.

Cuadro 1. Gasto neto del sector público presupuestario (octubre 2021 versus 2022), millones de pesos

Concepto	Octubre			Enero-octubre		
	2021	2022	Crec. real %	2021	2022	Crec. real %
Total	431 362.3	559 064.6	19.6	5 139 401.4	5 817 097.4	4.9
Programable	339 214.7	452 111.0	22.9	3 863 641.9	4 318 122.0	3.6
Corriente	277 928.5	345 545.1	14.7	3 056 216.2	3 393 519.9	2.9
Servicios personales	96 697.5	105 053.0	0.2	1 009 056.1	1 062 939.1	-2.4
Directos	56 050.0	60 425.1	-0.6	596 248.1	620 437.7	-3.6
Indirectos	40 647.4	44 627.9	1.3	412 808.1	442 501.4	-0.7
Otros gastos de operación	130 141.4	180 305.6	27.8	1 363 229.4	1 541 767.2	4.8
Materiales y suministros	29 228.6	47 585.0	50.2	312 160.6	364 777.1	8.3
Servicios generales	99 043.4	111 981.5	4.3	969 354.4	1 093 157.3	4.5
Otras erogaciones	1 869.4	20 739.1	-0-	81 714.4	83 832.9	-4.9
Subsidios y transferencias	51 089.6	60 186.5	8.7	683 930.7	788 813.6	6.9
Capital	61 286.3	106 565.8	60.4	807 425.7	924 602.2	6.1
Inversión física	50 277.3	90 459.3	66.0	543 516.5	704 076.3	20.0
Directo	27 924.9	49 691.0	64.1	307 158.9	366 490.7	10.6
Indirecto	22 352.4	40 768.4	68.2	236 357.5	337 585.6	32.4
Otros gastos de capital	11 009.0	16 106.5	35.0	263 909.2	220 525.9	-22.6
Directo	11 009.0	16 106.5	35.0	261 713.8	218 152.0	-22.8
Indirecto	0.0	0.0	n.s.	2 195.4	2 373.9	0.2
No programable	92 147.6	106 953.7	7.1	1 275 759.5	1 498 975.4	8.9
Costo financiero	26 890.2	38 654.4	32.6	499 551.2	600 161.2	11.3
Participaciones	66 689.0	70 954.5	-1.9	777 135.3	897 125.9	7.0
Adefas y otros	-1 431.7	-2 655.2	71.1	-927.0	1 688.2	n.s.
Partidas informativas	n.d.	n.d.	n.a.	0.0	n.d.	n.a.
Gasto corriente	370 217.9	452 505.3	12.7	4 326 669.1	4 883 786.2	4.6
Gasto de capital	61 144.4	106 559.3	60.8	812 732.3	933 311.2	6.4
Gasto de pensiones	87 744.6	95 049.7	-0.1	844 018.7	946 092.8	3.9

Fuente: elaboración propia con base en SHCP [2022].

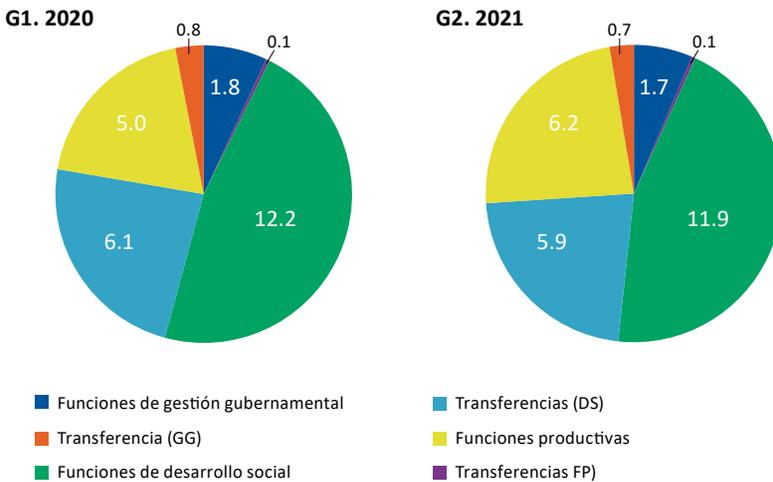
Cuadro 2. Gasto programable del sector público presupuestario. Clasificación funcional-económica. Año actual *versus* año anterior, enero-octubre (2021-2022), millones de pesos

Concepto	Octubre			Enero-octubre		
	2021	2022	Crec. real %	2021	2022	Crec. real %
Total	339 214.7	452 111.0	22.9	3 863 641.9	4 318 122.0	3.6
Funciones de gestión gubernamental	30 341.7	36 669.2	11.5	292 745.5	307 505.9	-2.7
Gasto corriente	28 074.1	32 805.0	7.8	251 234.2	257 641.1	-5.0
Gasto de inversión	902.6	2 198.7	124.7	26 428.8	33 073.7	16.0
Transferencias	1 364.9	1 665.5	12.6	15 082.5	16 791.1	3.2
Corrientes	883.9	1 115.7	16.4	9 331.8	11 537.0	14.6
De capital	481.0	549.8	5.4	5 750.6	5 254.1	-15.3
Funciones de desarrollo social	220 038.9	249 804.1	4.7	2 380 608.1	2 637 610.0	2.7
Gasto corriente	117 575.0	131 249.5	3.0	1 196 722.9	1 316 437.0	1.9
Gasto de inversión	843.5	1 870.2	104.5	7 707.8	4 993.4	-40.0
Transferencias	101 620.4	116 684.5	5.9	1 176 177.4	1 316 179.7	3.7
Corrientes	83 807.7	97 062.6	6.8	989 774.0	1 112 104.2	4.1
De capital	17 812.7	19 621.9	1.6	186 403.3	204 075.4	1.5
Funciones productivas	88 834.1	165 637.6	72.0	1 190 288.4	1 373 006.1	6.9
Gasto corriente	40 562.9	76 677.5	74.4	511 546.8	588 138.1	6.5
Gasto de inversión	37 187.7	61 728.6	53.1	534 736.1	546 575.6	-5.3
Transferencias	11 083.5	27 231.5	126.6	144 005.5	238 292.5	53.3
Corrientes	7 024.9	6 634.8	-12.9	97 606.5	107 662.5	2.2
De capital	4 058.6	20 596.7	368.1	46 399.0	130 630.0	160.9

Fuente: elaboración propia con base en la SHCP [2022].

En el cuadro 2 se observa un comportamiento del gasto programable del sector público presupuestario en su clasificación funcional-económica aún más apegado a la lógica de austeridad, disminuyendo el crecimiento real tanto en materia de inversión pública como en el rubro de funciones productivas (-5.3%) y de manera más agudizada en desarrollo social (-40%), en comparación con el aumento en gasto corriente (6.5% y 1.5%, respectivamente).

**Gráficas 1 y 2. Gasto programable del sector público presupuestario.
Clasificación funcional-económica, porcentajes del PIB
(2020-2021)**



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP [2022].

En las gráficas 1 y 2 se muestra el comportamiento del gasto público en el 2020 y el 2021, pero ahora como porcentaje del PIB de México. Si bien se nota un aumento del gasto programable del sector público, éste es insuficiente para responder a la magnitud de la crisis pandémica y está muy alejado de la capacidad de respuesta a la crisis por parte de países desarrollados, cuyos niveles de gasto sobrepasan al 25 % del PIB [Banco Mundial, 2022]. Además, varios autores, como Isaac Sánchez-Juárez [2018], destacan que al relacionar el índice de competitividad social (ICS) con la evaluación de la política social en México y las limitantes del gasto público, se exponen claras fallas en el diseño de la misma política social. Asimismo, otros autores afirman que no se han observado mejoras significativas en salud, educación y salario [Molina y Bracamontes, 2016].

Otra oportunidad de encontrar en el gasto público aliento para la recuperación económica pospandémica recaería en los gobiernos estatales. Con la implementación de principios adaptados a las finanzas funcionales, como alternativa en la política económica, se complejiza aún más tratar de enmarcarlos al gasto subnacional, dada la enredada heterogeneidad de los sistemas fiscales en las entidades del país. En otras palabras, no es una tarea fácil

empalmar estrategias de desarrollo económico regional que sean similares para todas las entidades federativas, sobre todo al considerar la existencia de una relativa autonomía de política económica estatal, que se sustenta jurídicamente en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, cuyo primer artículo refiere que, en estos niveles de división política, se les obliga a seguir las disposiciones que dicta la lógica económica implementada a nivel federal respecto a “sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas” [Cámara de Diputados, 2019].⁹

Vale mencionar también la propuesta del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) en lo referente al uso funcional del instrumento de la deuda pública subnacional para fines productivos y de forma sostenible. Es decir, permitir a los estados y municipios hacer valiosas inversiones públicas que sirvan como catalizadores para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes e incrementar la competitividad regional. Eso sin ignorar la posibilidad de que si se usa este instrumento para fines improductivos y de forma insostenible, en el largo plazo pueden comprometerse las finanzas públicas, minar la confianza de inversionistas y limitar el desarrollo futuro [IMCO, 2021]. Esencialmente, se debe hacer la interpretación del escenario estatal mexicano con dos criterios principales para valorar cualitativamente la deuda: “la capacidad de pago de quien la contrae y su destino” [IMCO, 2021].

A este respecto, en las gráficas 3 y 4 se evidencia el saldo histórico promedio de obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos (como porcentaje del total) para el 2018, como referencial prepandémico, y para el 2022, como indicador pospandémico. En la gráfica 3 se observa que la mitad de la deuda estatal total en el 2018 estaba concentrada en cinco de las 32 entidades federativas del país, es decir: Ciudad de México, Nuevo León, Chihuahua, Estado de México y Veracruz, que sumadas conformaban el 50.21 % de la deuda subnacional del país. A su

⁹ Las bases mínimas en materia de disciplina financiera y fiscal son consideradas como una “gestión responsable y sostenible de sus finanzas públicas [...] favorables para el crecimiento económico y el empleo y la estabilidad del sistema financiero” [artículo 2, Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2019].

con la construcción de un sendero de desarrollo económico y que cualquier alternativa a la austeridad es mejor guía en el manejo de las finanzas públicas que la obsesión por las finanzas públicas sanas.

BIBLIOGRAFÍA

- Águila, N. [2019], “Teoría Monetaria Moderna: Fundamentos conceptuales, prescripciones de política y principales críticas”, Documentos de Trabajo CIEPP, núm. 104, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Banco de México (BM) [2020, mayo], “Medidad de distintas economías para enfrentar la pandemia de COVID-19”. Extracto del Informe Trimestral Enero-Marzo 2020, Recuadro 1: 13-16.
- Banco Mundial [2022], World Development Indicators. Recuperado de <<https://n9.cl/uu80>>.
- Bárcena, A. *et al.* [2022], “El pensamiento de la CEPAL (2009-2018): hacia una estrategia neoestructuralista de desarrollo basada en un enfoque de derechos”, *El trimestre económico*, vol. 89, núm. 353: 73-109.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [2019], Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, *Diario Oficial de la Federación*.
- Carneiro, R. y De Conti, B. [2022], “Exorbitant privilege and compulsory duty: the two faces of the financialised IMS”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 46, núm. 4, 735-752.
- Cervantes, N. [2008], *Balance estructural y finanzas funcionales en México, 1993-2006*, tesis de licenciatura, Facultad de Economía, UNAM.
- Edwards, S. [2019], “Modern Monetary Theory: Cautionary Tales from Latin America”, *Cato Journal*, vol. 39, núm. 3: 529-561.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) [2021, junio], Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, and IMF staff estimates.
- Fiorito, A. [2012], “Finanzas funcionales en economías abiertas”, *Estudios Latinoamericanos*, *Nueva Época*, núm. 30: 99-115.

- Friedman, M. [1967], *Ensayos sobre economía positiva*, Madrid, Editorial Gredos.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO) [2021, mayo], “Hablemos de deuda en los estados”. Reporte de deuda subnacional, México: 1-20.
- Lerner, A. P. [1943], “Functional Finance and the Federal Debt”, *Social Research*, vol. 10, núm.1: 38-51.
- Martínez, O. *et al.* [2019], “Gasto social, austeridad y combate a la pobreza: la experiencia mexicana”, *Economía UNAM*, vol. 16, núm. 47: 66-92.
- Molina, Y. y Bracamontes, J. [2016, enero-junio], “Una evaluación comparativa del programa Oportunidades en México y la Frontera Norte, 2010-2012”, *Revista de Economía*, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Yucatán, vol. 33, núm. 86: 115-155.
- Prates, D. [2020], “Beyond Modern Money Theory: a Post-Keynesian approach to the currency hierarchy, monetary sovereignty, and policy space”, *Review of Keynesian Economics*, vol. 8, núm. 4, 494-511.
- Sánchez-Juárez, I. [2018], “Gasto público, índice de competitividad y política social en México”, *Problemas del desarrollo*, vol. 49, núm. 192: 109-138.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) [2022]. Recuperado de <<https://www.gob.mx/shcp>>.
- Summa, R. [2022], “Alternative uses of functional finance: Lerner, MMT and the Sraffians”, Working Paper, núm. 175/2022, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Institute for International Political Economy Berlin.
- Vernengo, M., y Pérez, E. [2020], “Modern Money Theory (MMT) in the Tropics: Functional Finance in Developing Countries”, *Challenge*, vol. 63, núm. 6, 332-348. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/05775132.2020.1747729>
- Wray, L. R. [2014], “From the State Theory of Money to Modern Money Theory: An Alternative to Economic Orthodoxy”, *Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper*, núm. 792.
- [2020], “Sovereign Currency and Non-Sovereign Budgets: The Modern Money Theory Approach”, *Public Budgeting & Finance*, vol. 40, núm. 3: 26-48.

CAPÍTULO 6.

EL CÍRCULO VICIOSO DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO. LAS CONSECUENCIAS DE LA LÓGICA CENTRALIZADORA DE LAS POTESTADES FISCALES

DENISSE ORTIZ LÓPEZ¹

Introducción

El federalismo mexicano, con cerca de 200 años como forma de organización territorial y política en nuestro país, se considera un modelo casi rebasado debido a la gran centralización del poder político y económico en la esfera federal [Altamirano, 2008: 43], al punto de llegar a la paradoja de presentar problemas típicos de un estado unitario [Rabell, 2010: 116].

El federalismo fiscal ha contribuido a esta lógica centralizadora al limitar la capacidad financiera de los gobiernos subnacional y local, sentando las bases de su dependencia económica y política, las cuales finalmente se ven reflejadas en el desequilibrio fiscal y el desarrollo económico asimétrico entre las partes componentes de la federación mexicana.

Ante este panorama, el presente trabajo busca proponer una ruta de análisis de las características actuales de la coordinación fiscal en México, tratando de entender el fenómeno de la centralización fiscal en nuestro país de una manera holística, a partir del abordaje de las distintas problemáticas que, a nuestro parecer, encierra el denominado círculo vicioso de la coordinación fiscal.

De esta manera, el propósito consiste no sólo en ofrecer una visión panorámica del problema que ilustre su complejidad y multidisciplinaria, sino también en plantear el problema de modo que invite a la propuesta de soluciones igualmente holísticas y multidisciplinarias cuyo alcance resulte en una verdadera transformación del actual modelo de coordinación y de las relaciones fiscales intergubernamentales, que rompa con

¹ Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, Especialista en Derecho Fiscal y Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

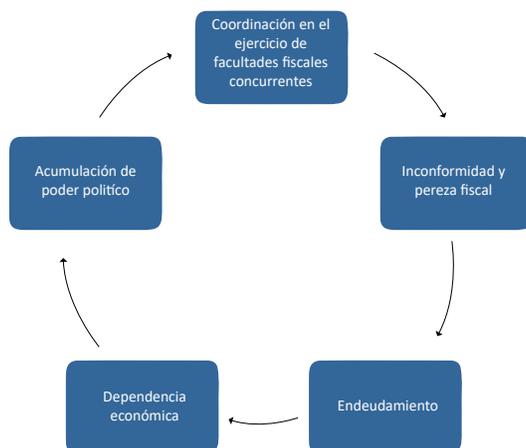
la lógica centralizadora de las potestades tributarias y devuelva gradualmente la autonomía financiera a las partes constitutivas de la federación, revitalizando así nuestro modelo federal.

Círculo vicioso de la coordinación fiscal

Desde hace más de 40 años, el sistema fiscal en México ha permanecido casi inalterado y obedeciendo a una lógica centralizadora. Es cierto que no existe un modelo único o una fórmula preestablecida para determinar el grado de descentralización deseable en un Estado federal, sin embargo, nuestro federalismo fiscal no sólo presenta claros indicios de agotamiento, sino que, a lo largo de los años, ha propiciado prácticas anómalas y nocivas.

Dichas prácticas son analizadas en el presente trabajo a partir del esquema del círculo vicioso de la coordinación fiscal (figura 1). Esta particular forma de plantear el problema de la centralización de potestades fiscales en México intenta ilustrar los cinco factores del actual sistema fiscal que consideramos generan consecuencias nocivas tanto para la consolidación del sistema federal como para la gobernanza, la economía, el Estado de derecho y la calidad de vida de la población en general, toda vez que impiden que los procesos de ingreso y gasto públicos cumplan con los objetivos de equidad y equilibrio fiscal.

Figura 1. Círculo vicioso de la coordinación fiscal



Fuente: elaboración propia.

A lo largo de los apartados del presente capítulo se describe de manera breve y general la forma en que cada uno de estos factores ha evolucionado históricamente en nuestro país y los motivos por los cuales los consideramos un vicio para la coordinación fiscal. Cabe mencionar que, en el esquema propuesto, los factores se presentan en un orden sucesivo, el cual pareciera indicar una especie de relación causal. Sin embargo, como podrá observarse al finalizar la lectura del presente trabajo, ésta no siempre es la regla. De modo que, en ocasiones, un factor podrá ser considerado como la consecuencia inmediata del anterior y el fundamento del siguiente, pero en otras el lector podrá encontrar que existen particularidades en cada uno que lo relacionan ya sea causal o históricamente con los demás, independientemente del orden en que se presenten.

Coordinación en el ejercicio de facultades fiscales concurrentes

En general, el régimen de concurrencia previsto en el artículo 124 constitucional² regula el federalismo fiscal mexicano al señalar las facultades impositivas y las obligaciones de gasto de los órdenes de gobierno y, de forma particular, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) norman y organizan, respectivamente, los procesos de distribución de ingresos entre la federación, los estados y, en su caso, los municipios, en atención a los acuerdos alcanzados en los Convenios de Adhesión a dicho sistema, así como en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF).

La concurrencia³ tributaria –en práctica desde 1857–, en contraposición a una separación estricta de facultades impositivas,⁴ implica la posibilidad

² Este artículo establece la regla general de que las facultades que la Constitución no conceda expresamente a la federación se entiende que están reservadas a los estados y la Ciudad de México.

³ En países federales, la concurrencia de facultades es inevitable dado el cúmulo de funciones que un Estado debe cumplir, las cuales se van modificando e incluso ampliando con el paso del tiempo.

⁴ La concurrencia fiscal fue elegida por el Constituyente de 1857 siguiendo el modelo estadounidense. La apuesta de los padres del federalismo –propuesta particularmente por Alexander Hamilton– obedeció a que un régimen concurrente evitaría

de que más de un orden de gobierno (federal, subnacional, local), en ejercicio de su potestad tributaria y por medio de sus órganos legislativos, establezca contribuciones sobre una misma fuente impositiva (por ejemplo: el ingreso, el consumo), con la finalidad de cubrir sus presupuestos y satisfacer las necesidades básicas de su población.

La falta de organización y prudencia⁵ al ejercer las facultades concurrentes en materia tributaria dio pie a que, en gran parte del siglo XIX e inicios del XX, los gobiernos subnacionales y locales⁶ mantuvieran impuestos concurrentes, con altas y desproporcionadas tasas que generaban un sistema fiscal complejo y costoso, compuesto por una diversidad de normas inequitativas que provocaban: 1) que los contribuyentes tuvieran que realizar el pago de diversos impuestos en distintas esferas de gobierno y por medio de numerosos procesos; 2) que se comenzara a abrir una brecha de desigualdad entre los distintos estados debido a la diferencia de oportunidades para la población; y 3) que la economía nacional se distorsionara y el crecimiento económico se viera obstaculizado [Serna de la Garza, 2004: 10].

Los intentos por remediar esta situación comenzaron desde 1870 con la creación del impuesto del timbre, continuando en 1896 con la supresión de

la subordinación de los gobiernos subnacionales al gobierno federal al dotarles de autoridad independiente y libre para recaudar impuestos y, al mismo tiempo, otorgaría la flexibilidad necesaria al gobierno federal para afrontar situaciones de crisis, considerando de especial importancia las relacionadas con la seguridad nacional [Hamilton *et al*, 2015].

⁵ De acuerdo con el análisis de los textos de *El Federalista* desarrollado por el célebre constitucionalista Felipe Tena Ramírez, en caso de duplicidad de impuestos sobre una misma fuente de ingresos, ninguna norma legal, sino el criterio empírico de prudencia debía presidir la intervención concurrente. Por lo que el importe de una contribución, así como la conveniencia de aumentarla o disminuirla, serían cuestiones de prudencia. Sin embargo, el autor señala que, en México, la codicia de la federación y la pobreza de los estados fueron los criterios competidores en la exacción de los impuestos dobles y no así la prudencia legislativa, dirigida por los electores en los comicios, como fue el caso norteamericano [Tena, 1978].

⁶ En el ámbito local, pese a que los municipios no cuentan con un poder legislativo que ejerza la facultad tributaria, tienen garantizada la fuente de ingresos de su hacienda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 constitucional que otorga a los municipios la facultad para recaudar los rendimientos de los bienes que le pertenezcan (impuesto predial, derechos), las contribuciones que fijen las legislaturas de cada estado, incluyendo tasas adicionales, participaciones federales con arreglo a bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados.

las alcabalas, y se extendieron durante los gobiernos posrevolucionarios,⁷ que atenuaron la expansión federal con la marcada intención de incrementar la preponderancia del gobierno federal sobre los estados y municipios, usando el sistema de participaciones como principal aliado para “doblegar a las entidades federativas que se resistían a perder su soberanía tributaria” [Aboites, 2018: 1789-1793].

Tras múltiples ajustes al sistema fiscal, la reforma de 1980 logró poner fin a la multiplicidad de impuestos y someter a la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. A partir de esta reforma entró en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que sustituyó al ISIM, desapareciendo así 18 impuestos federales y 458 estatales [Astudillo, 2005: 206]. En ese mismo año, se institucionalizó la coordinación fiscal con la entrada en vigor de la LCF y el SNCF, con el objeto de coordinar las relaciones fiscales intergubernamentales tomando como punto de partida la determinación de reglas de colaboración, la constitución de organismos especializados en la organización fiscal y el establecimiento de participaciones entre los miembros de la federación, así como su distribución.⁸ No omitimos mencionar que la distribución de participaciones obedeció a un espíritu resarcitorio, a partir del cual se buscaba compensar a las entidades federativas que habían visto disminuidos sus ingresos desde la centralización del cobro del IVA, con la finalidad de que fuera atractivo para ellas permanecer coordinadas [Sobarzo, 2004: 109].

⁷ En 1910 se suprimió el cobro de impuestos de capitación en estados y municipios. En 1922, con la finalidad de evitar que los estados cobraran impuestos petroleros, se estableció un sistema de participaciones. En 1925 se creó el impuesto sobre la renta [ISR] con alcance nacional. En los años 1925, 1933 y 1947 se celebraron las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria. En 1947 se creó el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), que buscó homologar los gravámenes al comercio y la industria, evitando que los estados gravaran dichas actividades a cambio de coordinarse y recibir una participación. En 1948 se eliminó la contribución federal, también llamada “cuarta federal”, que consistía en la entrega al gobierno federal de una parte de los ingresos fiscales de los estados y municipios, con la intención de quitarles un peso económico a las haciendas estatales y municipales. En 1953 inició la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. En 1978 se publicó la LCF que sustituye a la de 1953 y que dio vida al SNCF.

⁸ Artículo 1º de la LCF.

Por medio de su adhesión al SNCF,⁹ las 32 entidades federativas de nuestro país voluntariamente han accedido a limitar su autonomía fiscal, aceptando dejar de gravar ciertas actividades o fuentes (concurrentes)¹⁰ de ingresos dentro de sus territorios, para que sea la federación la que se encargue de su cobro. Esta limitación se ve compensada con las llamadas transferencias (condicionadas y no condicionadas) de recursos federales (tributarios y no tributarios) que el gobierno federal realiza por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹¹

Al respecto, la LCF establece que la federación transferirá a las haciendas públicas de los órdenes subnacional y local recursos que se agrupan en dos categorías: 1) participaciones,¹² entendidas como recursos no condicionados, también localizadas en el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y 2) aportaciones,¹³ recursos etiquetados, cuyo gasto se encuentra condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que cada fondo¹⁴ establece y que conforman el Ramo 33 del PEF. No debe pasar desapercibido que los fondos de aportaciones fueron incorporados a la LCF en 1998, con el propósito de que los gobiernos subnacionales hicieran frente a las obligaciones de gasto social que les fueron asignadas a partir de la descentralización impulsada desde finales del siglo XX, la cual se detallara más adelante.

⁹ La adhesión se realiza mediante la celebración de Convenios de Adhesión al SNCF y, de manera opcional, las entidades federativas pueden suscribir los CCAMFF, por medio de los cuales la federación delega a las entidades federativas funciones administrativas relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes, así como la recaudación, fiscalización y administración de ciertas contribuciones.

¹⁰ Esto explica por qué los gravámenes a las más importantes fuentes impositivas, como son el ingreso y el consumo (ISR e IVA), son recaudados por la federación.

¹¹ Las reglas de distribución de dichos recursos se encuentran establecidas en la LCF.

¹² Capítulo I de la LCF.

¹³ Capítulo V de la LCF.

¹⁴ Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Esta redefinición de las responsabilidades tributarias y el nuevo esquema de coordinación fiscal que trajo consigo la reforma de 1980 han sido consideradas como propias de un gobierno central o unitario y no así de una federación [Pérez y Villarreal, 2018: 22], debido a la lógica centralizadora que promueven. Desde la perspectiva económica, la centralización fiscal era necesaria para el desarrollo económico del país a partir de lo que se conoció como el modelo de sustitución de importaciones [Hernández, 2018: 75]. Sin embargo, la renuncia de los gobiernos subnacionales a sus potestades tributarias “favoreció la apropiación por parte del gobierno federal de los impuestos con mayor potencial recaudatorio (Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado)” [Astudillo, 2009: 75], lo que redujo la ya de por sí estrecha autonomía financiera y la capacidad recaudatoria de la esfera subnacional, además de limitar el papel de las entidades federativas a ser simples administradoras de impuestos federales o recaudadoras y ejecutoras de recursos provenientes de fuentes impositivas menores [Chíguil, 2019: 42].

Inconformidad y pereza fiscal

Las participaciones que corresponden a las entidades federativas y los municipios en los ingresos federales se encuentran integradas en fondos¹⁵ cuya distribución se realiza conforme a las fórmulas previstas en el capítulo I

¹⁵ Fondo General de Participaciones (FGP); Resarcimiento del 80 % de lo Recaudado por las Entidades en 1989 por Bases Especiales de Tributación (BET); Fondo de Fomento Municipal (FFM); Participación de la Recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS a cervezas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados); Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR); Participaciones derivadas de la Recaudación de las Cuotas Previstas en el artículo 20.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; Recaudación del IEPS a la Venta Final de Gasolinas y Diésel; Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI); Participación del Impuesto sobre la Renta de los Trabajadores de Entidades Federativas (Participación ISR); Participaciones a municipios colindantes con frontera o litorales por los que se realice la entrada al país o salida de él de los bienes que se importen o exporten (0.136 % RFP); Participaciones a municipios colindantes con frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos; Participación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), y el Fondo de Compensación del ISAN [Indetec, 2021: 72-73].

de la LCF y, en su mayoría, tienen como referencia la recaudación federal participable (RFP).¹⁶ La asignación de estos recursos ha sido y continúa siendo motivo de inconformidad y debate por parte de los gobiernos subnacionales. Algunos gobernadores incluso han amenazado desde la década de 1990 con “salirse del pacto federal”. Las quejas se basan en que los estados no ven reflejado su esfuerzo recaudatorio y contribución individual a los ingresos federales en las participaciones que reciben [Altamirano, 2008: 52], o bien en que exigen que las participaciones tengan un carácter redistributivo en beneficio de aquellas entidades menos favorecidas, tratando así de equiparar los niveles de ingresos, la prestación de servicios públicos y la recaudación interna [Díaz-Cayeros, 2004: 665]. Estas inconformidades han intentado ser atendidas con la paulatina descentralización de facultades fiscales –tanto de gasto como de ingreso–, así como de diversos cambios en las fórmulas de asignación de recursos federales.

Desde finales de los años ochenta, el gobierno federal buscó descentralizar diversos servicios públicos hacia los gobiernos subnacionales y municipales con la finalidad de elevar su eficacia y calidad [Rabell, 2010: 99], al mismo tiempo que se procuraba modernizar el modelo económico. Hacia la década de 1990,¹⁷ se impulsó la descentralización de políticas públicas con fines sociales y se relajaron las limitaciones para que los gobiernos subnacionales adquirieran deuda pública por parte de la banca comercial. En 1996 se incrementó el porcentaje de las participaciones; se dio oportunidad a las entidades federativas para que cobraran nuevos impuestos,¹⁸ así como la facultad de cobrar sobretasas a contribuciones federales.¹⁹ En 1997 dejó de ser exclusivo de la federación el cobro del IVA a los servicios de hospedaje, quedando a favor de las entidades federativas [Rabell, 2010: 81-82]. En 1998, con el fin de que los gobiernos subnacionales y locales contaran con mayores recursos para afrontar sus nuevas responsabilidades, se incorporaron a la LCF las transferencias condicionadas denominadas aportaciones o Ramo 33 [Astudillo, 2005: 207].

¹⁶ La RFP, de acuerdo con el artículo 2° de la LCF, se integra con la recaudación de impuestos federales, los derechos sobre minería y el 80.29 % de los ingresos petroleros.

¹⁷ Bajo los lineamientos del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

¹⁸ El ISAN.

¹⁹ Impuesto de ocupación hotelera y derechos sobre expedición de licencias de automóviles.

Toda vez que los cambios introducidos al sistema fiscal gracias a esta ola de descentralización “no partieron de una revisión integral del federalismo fiscal, sino más bien representaron avances graduales originados por una presión política y social” [Altamirano, 2008: 51], los resultados fueron: 1) inconformidad de las entidades federativas y los municipios al ver incrementadas sus responsabilidades fiscales y limitadas sus capacidades financieras; 2) ineficiencia del gasto público; 3) inequidad fiscal, y 4) falta de responsabilidad fiscal. Estos tres últimos obedecen a que la estructura de gastos no se desarrolló “en correspondencia con la capacidad de captación de ingresos de los estados y municipios” [Chíguil, 2019: 44], debido a que existió descentralización del gasto público, con mayor flexibilidad de endeudamiento y sin una correlativa descentralización del ingreso y exigencia de responsabilidad y solidaridad fiscales.

La transición democrática del año 2000 presentó una importante oportunidad para reformar la coordinación fiscal.²⁰ En el 2004 se llevó a cabo la primera Convención Nacional Hacendaria, impulsada por la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), en la que los gobiernos subnacionales demandaron la ampliación de sus potestades fiscales. Aparentemente los resultados de esta convención fueron positivos, puesto que las demandas subnacionales fueron atendidas, probablemente para aminorar la desestabilización política provocada por la alternancia.

Sin embargo, como observan Noel Pérez y Héctor Juan Villarreal [2018], la oportunidad de renovar la coordinación fiscal y lograr una reforma de fondo no fue aprovechada. La ampliación de facultades impositivas a los gobiernos subnacionales sin exigir condiciones que garantizaran responsabilidad y solidaridad fiscal, transparencia en el ejercicio de recursos, u otro tipo de control estatal, así como el ya mencionado aumento de la renta petrolera que incrementó las transferencias federales y el acceso a financiamiento por conducto del endeudamiento, fueron el caldo de cultivo para que los estados experimentaran la comodidad de contar con ingresos cuya recaudación no corre a su cargo ni proviene de impuestos impopulares, políticamente hablando, esto es, la pereza fiscal [Pérez y Villarreal, 2018: 24]. Sin perder de vista las implicaciones en materia de corrupción que esto acarrearía.

²⁰ El gobierno de alternancia promovió el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006.

Endeudamiento

El relajamiento de los límites a la esfera subnacional para la contratación de deuda a finales del siglo XX y principios del XXI abrió la puerta para que las entidades federativas tuvieran acceso a crédito otorgado por la banca comercial, así como la posibilidad de utilizar los recursos provenientes de las participaciones como garantía de pago [Pérez y Villarreal, 2018: 23]. Esto, aunado al *boom* de los ingresos petroleros de inicios del siglo XXI, tuvo como consecuencia el endeudamiento irresponsable de los gobiernos subnacionales.

Si bien el financiamiento por medio de la deuda no debe ser entendido como un factor negativo, lo preocupante fue que los gobiernos subnacionales recibieron y tuvieron acceso a una mayor cantidad de recursos prácticamente de la noche a la mañana, sin contar con una regulación interna (o central) que obligara a la disciplina financiera, el gasto responsable y la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos. No fue sino hasta el 2016, y en respuesta a la preocupación del endeudamiento irresponsable de los estados, que entró en vigor la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), la cual buscó establecer controles más estrictos para la contratación de deuda.

Sin embargo, este instrumento normativo ha sido insuficiente, pues, de acuerdo con los hallazgos de Luis Fernando Cabrera y René Leticia Lozano [2018], si bien se logra un avance con la implementación del Sistema de Alertas que establece la LDF, lo cierto es que al mantener la política de garantizar parte de la deuda de los gobiernos subnacionales, existe la posibilidad de que, ante una crisis, algunos estados –los más endeudados– enfrenten un escenario de incumplimiento de pago [Cabrera y Lozano, 2018: 227].

Dependencia económica

Tanto el ingreso como el gasto nacional en México se caracterizan por una alta centralización. En el caso del ingreso, la coordinación fiscal vigente desde 1980 ha promovido que el gobierno federal grave de manera exclusiva las principales fuentes de ingresos y establezca los parámetros para que los gobiernos subnacionales participen de dichos recursos.

En relación con el gasto, haciendo uso de los fondos que integran el Ramo 33 del PEF, también conocido como aportaciones, desde 1998 el gobierno federal entrega recursos etiquetados a las entidades federativas

y los municipios. Si bien estos recursos se destinan a la atención de políticas públicas de carácter social que buscan elevar la calidad de vida de la población, no menos cierto es que dichas políticas son diseñadas a nivel central y se aplican de manera uniforme a todo el territorio nacional, ignorando las condiciones particulares de cada entidad federativa y/o municipio, así como las necesidades heterogéneas de su población [Pérez y Villarreal, 2018: 22].

La consecuencia lógica de la centralización del ingreso es la dependencia económica de las haciendas locales del gobierno federal. Aunque el escenario ideal sería que los gobiernos subnacional y local planearan la forma de incrementar sus ingresos propios,²¹ mejorar sus capacidades recaudatorias e incentivar la cultura contributiva en sus territorios, para así ampliar su autonomía financiera y fortalecer las haciendas estatales y municipales, lo cierto es que la evidencia empírica demuestra que los ingresos de las entidades federativas dependen altamente de los ingresos federales y, a su vez, los municipales están supeditados a los ingresos que los gobiernos estatales les otorgan.²²

Un ejemplo de que el actual sistema de coordinación fiscal propicia la dependencia económica de los gobiernos estatales de la federación es el estudio realizado por Fausto Hernández [2018], quien al analizar los ejercicios fiscales del 2014 y el 2015, demuestra que a 23 entidades federativas no les convendría salirse del SNCF, pues no podrían considerarse financieramente viables, es decir, que los ingresos que podrían generar sin formar parte del SNCF no serían suficientes para atender sus obligaciones de gasto, mientras que sólo nueve entidades federativas (incluyendo los tres estados petroleros: Veracruz, Tabasco y Campeche) contarían con cierto nivel de viabilidad financiera que les permitiría separarse del SNCF [Hernández, 2018: 71-72].

²¹ Los gobiernos subnacionales pueden cobrar los siguientes impuestos: sobre nóminas; hospedaje, transmisión y/o adquisición de vehículos usados; tenencia o uso vehicular; loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos; explotación de minas; actividades mercantiles y/o empresariales; prestación de servicios profesionales; uso y goce temporal de bienes inmuebles, y comercio a través de medios digitales.

²² La LCF establece el porcentaje de ingresos que los gobiernos subnacionales deberán otorgar a los municipios respecto a los recursos de cada uno de los fondos de participaciones. Además de que existen fondos de aportaciones destinados exclusivamente a los municipios.

Por otro lado, de acuerdo con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), en el 2018 los ingresos propios²³ de las entidades federativas representaron un 12.63 % de sus ingresos totales, mientras que 78.86 % correspondió a ingresos federales,²⁴ 5.59 %, a ingresos derivados de financiamientos, 2.15 %, a ingresos por venta de bienes, prestación de servicios, y 0.77 %, a otros ingresos [Indetec, 2019: 103]. En cambio, en el 2019 los ingresos propios de los estados significaron el 13.40 % de sus ingresos totales, los ingresos federales ascendieron al 83.12 %, los ingresos por venta de bienes, prestación de servicios correspondieron al 1.64 %, los ingresos derivados de financiamientos disminuyeron a 1.47 % y otros registró el 0.37 por ciento [Indetec, 2019: 112].

En relación con los municipios, en el 2017 sus ingresos propios representaron el 21 % del total de los ingresos municipales, mientras que las aportaciones y participaciones federales significaron el 73 por ciento [López y Cuevas, 2019: 48].

La dependencia económica es innegable, sin embargo, la reciente pandemia por SARS-CoV-2 demostró que, al menos en situaciones de emergencia, los gobiernos subnacionales no sólo son los más indicados por su cercanía con la ciudadanía, sino que también son capaces de ejercer funciones de ingreso y gasto. Por ello, la pregunta obligada es por qué se ha mantenido la inercia centralizadora y dependiente. Mientras en otros países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se han desarrollado alternativas de ingreso para fortalecer las finanzas de los gobiernos subnacionales y locales (sobretasas, ingresos no tributarios), en México se continúa con el mismo sistema de coordinación fiscal desde hace más de 40 años. De acuerdo con Hernández, una posible hipótesis es que la lógica centralizadora del SNCF tiene como consecuencia que los gobiernos estatales y municipales “dependieran financieramente del centro, obteniendo así un mecanismo de coerción política importante”, situación de la cual el gobierno federal siempre ha sido consciente [Hernández, 2018: 77].

²³ Impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos.

²⁴ Participaciones; Aportaciones; Convenios; Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal; Fondos Distintos de Aportaciones, Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Subvenciones, y Pensiones y Jubilaciones.

Acumulación de poder político

Hasta ahora se han expuesto, en su mayoría, argumentos de carácter económico y jurídico para intentar explicar cada uno de los elementos que consideramos forman parte del círculo vicioso de una coordinación fiscal altamente centralizada. Sin embargo, no son pocos los autores que encuentran en la política la razón de ser de la centralización de potestades fiscales.

Alberto Díaz-Cayeros [2006: 1-2] sostiene que cierto grado de centralización es esencial para la formación de la federación, sin embargo, su consolidación sólo ocurre cuando la autoridad política se expresa por medio de la potestad tributaria. De modo que la centralización fiscal se produce cuando los políticos nacionales utilizan el poder del gobierno central para proteger a los políticos locales de los desafíos y amenazas electorales a cambio de recursos financieros. En respuesta, los políticos locales están dispuestos a renunciar a su autoridad fiscal, previa garantía otorgada por el gobierno central.

En el 2006, Laura Flamand analizó “los efectos de la competencia electoral subnacional y de la presencia de gobierno dividido verticalmente en la asignación de subvenciones federales condicionadas y no condicionadas a los estados durante la década de 1990”. Los resultados arrojaron dos datos interesantes: 1) que existe una “correlación entre la asignación de transferencias de fondos federales y las variables puramente políticas: gobierno dividido verticalmente y competitividad electoral”, y 2) que los gobiernos estatales ajenos al partido hegemónico recibían en promedio incrementos mayores en la cantidad de transferencias asignadas que los dominados por el entonces partido en el poder [Flamand, 2006: 353].

Esto obedece, de acuerdo con la autora, al hecho de que los gobernadores de partidos de oposición son responsables ante los habitantes de sus estados y necesitan demostrarles los logros de su gestión, ya que de su desempeño depende la obtención de resultados electorales favorables y el avance de su carrera política [Flamand, 2006: 349].

Ambos planteamientos parecen ayudar a confirmar que la modificación de las fórmulas de asignación de recursos federales ha respondido, sobre todo, a “batallas y acuerdos políticos” [Díaz-Cayeros, 2004: 675], y no así a la atención de necesidades sociales, del desarrollo económico, o bien a la búsqueda de un verdadero federalismo. Es por ello por lo que, a pesar de las múltiples modificaciones que han sufrido tales fórmulas, particularmente la que determina la distribución del Fondo General de Participaciones (FGP),

los resultados han sido en algunos casos contraproducentes y en otros han ayudado a mantener el *statu quo*.

Al respecto, durante el segundo sexenio de alternancia política, se agregaron tres indicadores a la mencionada fórmula, con la intención de mejorar los ya determinados con anterioridad (criterio resarcitorio y criterio poblacional). Se adicionaron: 1) un criterio que premia el dinamismo económico y el esfuerzo recaudatorio; 2) un criterio redistributivo que ayudara a las entidades federativas más pobres, y 3) un criterio compensatorio para aquellas entidades que perdieran con los dos criterios previos. Sin embargo, de acuerdo con Carlos M. Urzúa y Alberto Velázquez [2018: 60], en la práctica estas modificaciones no alteran significativamente la distribución de recursos, pues terminan premiando, en realidad, a los estados con mayor población. Sin que ello signifique que el criterio redistributivo se esté aplicando, pues no necesariamente las entidades más desfavorecidas son las más pobladas.

Conclusiones

En los países federales la distribución de obligaciones de ingreso y gasto entre las partes constitutivas (federalismo fiscal) es un tema escabroso que involucra en gran parte cuestiones económicas, pero también sociales, políticas e incluso culturales. Lograr eficiencia económica y administrativa a partir del equilibrio fiscal es uno de los mayores retos del federalismo fiscal. Del éxito con que se resuelvan estas cuestiones dependerán “el nivel de desequilibrio regional, la eficacia en la provisión de los servicios públicos y la organización política del Estado” [Astudillo, 2005: 206].

De acuerdo con el esquema de análisis propuesto a lo largo de este trabajo, se puede llegar a la conclusión de que las estrategias e instrumentos de política económica hasta ahora desarrollados por las distintas esferas de gobierno para organizar el ejercicio de facultades fiscales no sólo han perpetuado la lógica centralizadora que desde un inicio tuvo el SNCF, sino que también han dado origen a una serie de vicios que impiden lograr el equilibrio fiscal, tanto horizontal como vertical.

Actualmente, no es posible afirmar que en México alguno de los tres ámbitos de gobierno (federal, subnacional o local) cuente con los recursos suficientes para cubrir sus gastos y sufragar las necesidades de su población (equilibrio fiscal vertical). Como tampoco puede aseverarse que en

todas las regiones del territorio se provea la misma calidad de servicios públicos (equilibrio fiscal horizontal). Importantes áreas del desarrollo social como la nutrición, la salud, la educación, el acceso a servicios y seguridad públicos presentan rezagos significativos. La brecha de desigualdad entre las distintas regiones del territorio nacional se materializa en los contrastes de los niveles de bienestar de la población que se presentan no sólo entre entidades federativas, sino también dentro de ellas, en las municipalidades [Astudillo, 2005: 209 y 210].

Asimismo, a partir del análisis de los cinco factores presentados, también es posible concluir que estos vicios o prácticas nocivas abren la puerta a otros vicios de gobernanza y de administración pública, e incluso muchas veces encuentran en ellos su origen o su fortaleza. Tal es el caso de la falta de consolidación democrática, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, así como los altos niveles de corrupción.

Finalmente, cabe recordar que el equilibrio fiscal sólo es alcanzable a partir de la existencia de dos elementos: 1) un reparto funcional de competencias, tanto horizontal como vertical, entre las partes constitutivas de una federación; y 2) un adecuado engranaje de relaciones fiscales intergubernamentales que faciliten y dinamicen dicha coordinación; ambos, enmarcados por un claro núcleo axiológico que oriente los esfuerzos de las distintas esferas de gobierno hacia la responsabilidad y solidaridad fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, L. [2018], “La construcción del centro político en México. Un acercamiento a partir de la extinción de la contribución federal (1948)”, *Historia Mexicana*, vol. 67, núm. 4: 1779-1810.
- Altamirano, M. [2008], “Rasgos del federalismo fiscal mexicano”, Estado, Gobierno, *Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, vol. 6, núm. 12: 43-60.
- Arteaga, E. [2008], Derecho constitucional, 3ª. ed., México, Oxford.
- Astudillo, M. [2005, abril-junio], “La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 36, núm. 141: 205-212.

- [2009], *Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Cabrera, L. F. y Lozano, R. L. [2018], “Crisis de deuda subnacional en México: posibilidades de insolvencia”, en Mendoza, A. (coord.), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*, México, Fondo de Cultura Económica: 199-231.
- Castañeda, J. [2001], “El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en Marichal, C. y Marino, D. (comps.), *De colonia a nación: impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México: 135-188.
- Chíguil, F. [2019], *Federalismo fiscal y gasto público en México. Hacia un nuevo paradigma*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Díaz-Cayeros, A. [2004], “El federalismo y los límites políticos de la redistribución”, *Gestión y Política Pública*, vol. 13, núm. 3, segundo semestre: 663-687.
- [2006], *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Flamand, L. [2006], “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, *Política y Gobierno*, vol. 13, núm. 2, segundo semestre: 315-359.
- Hamilton, A. et al. (ed.) [2015], *El Federalista*, España, Akal.
- Hernández, F. [2018], “¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del federalismo fiscal en México”, en Mendoza, A. (coord.), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*, México, Fondo de Cultura Económica: 64 -86.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) [2019, septiembre-octubre], “Ingresos Recaudados en las Entidades Federativas en 2018 y 2019”, *Federalismo Hacendario*, núm. 2: 102-111.
- [2021], *Referencias para el análisis del federalismo fiscal mexicano*, México, SCHP.
- López, A. I. y Cuevas, L. [2019, julio-agosto], “La distribución de las participaciones federales a los municipios en México”, *Federalismo Hacendario*, núm. 1: 46-50.
- Pérez, N. y Villarreal, H. J. [2018], “El espacio fiscal de los estados: definición e implicaciones”, en Mendoza, A. (coord.), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*, México, Fondo de Cultura Económica: 19-42.

- Rabell, E. [2010], *Federalismo Fiscal en México*, Santiago de Querétaro, México, Universidad Autónoma de Querétaro.
- Serna de la Garza, J. M. [2004], *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Sobarzo, H. [2004], “Federalismo fiscal en México”, *Economía, Sociedad y Territorio*. Dossier especial: 103-121.
- Tena, F. [1978], *Derecho constitucional mexicano*, 16^a ed., México, Editorial Porrúa.
- Urzúa, C. M. y Velázquez, A. [2018], “Errores fiscales en el ámbito federal” en Mendoza, A. (coord.), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano. La necesidad de un nuevo modelo*, México, Fondo de Cultura Económica: 43-63.

TERCERA PARTE

Segmentación laboral y salario mínimo en el
México ante los efectos de la pospandemia

CAPÍTULO 7.

LA ECONOMÍA MEXICANA DURANTE LA PANDEMIA: EFECTOS MACROECONÓMICOS DEL INCREMENTO DEL SALARIO MÍNIMO. TEORÍA Y EVIDENCIA EMPÍRICA¹

SANTIAGO CAPRARO
CARLO PANICO
DIEGO ALEJANDRO SÁNCHEZ²

Introducción

La economía mexicana durante los primeros años del siglo XXI se ha caracterizado por un proceso de estancamiento económico y estabilidad de precios, lo que se refleja en una tasa de crecimiento exponencial del producto interno bruto (PIB), medido en términos reales, de sólo 1.9 % y en una inflación que, a pesar de tener algunos episodios de aceleración, se encuentra en torno a la banda objetivo de 3 %, con una tolerancia de más menos uno por ciento. Al mismo tiempo, se ha observado un proceso de redistribución del ingreso en contra de los trabajadores, ya que la participación de la masa salarial en el PIB era del 31 % en 2001 y cayó al 28 % en el 2019 (figura 9).

El objetivo del presente capítulo es relacionar teórica y empíricamente la distribución funcional del ingreso y el crecimiento económico. Para ello, se analizan los determinantes del crecimiento económico y la distribución funcional del ingreso, con el fin de investigar las consecuencias sobre estas variables de una mejora exógena en la distribución del ingreso asociada con la mejora en el salario mínimo y en la normatividad laboral que se ha verificado en la economía mexicana desde el 2018.

El trabajo establece que la economía mexicana es liderada por los salarios. Por tanto, en el periodo 2001-2017, el estancamiento económico de

¹ Agradecemos a Ximena Añorve Flores por la excelente asistencia en la investigación, financiada por la Beca de Excelencia de la Asociación de Exalumnos de la Facultad de Economía (AEFE) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

² Los autores se encuentran adscritos a la Facultad de Economía de la UNAM.

México puede explicarse por el proceso regresivo de redistribución del ingreso. Asimismo, debido al incremento en el salario mínimo y las mejoras en la normatividad laboral a favor de los trabajadores en el periodo 2018-2022, ha comenzado una recuperación de la participación de los salarios en el ingreso. También se sostiene que este proceso redistributivo progresivo ha tenido un impacto positivo en la tasa de crecimiento de la economía, lo cual quedó opacado por el efecto negativo de las consecuencias económicas de la pandemia y la falta de políticas macroeconómicas (fiscal y monetaria) para mantener el nivel de actividad económica. Conjeturamos que la tasa de crecimiento de México podría haber tenido una evolución aún peor durante la pandemia si no se hubiera activado un proceso para mejorar la distribución del ingreso.

El texto se compone de cuatro secciones incluyendo la presente introducción. En la segunda sección se desarrolla un modelo teórico para analizar la interacción entre el crecimiento económico y la desigualdad funcional del ingreso. Luego, a partir de los resultados teóricos alcanzados, en el tercer apartado se analiza la economía mexicana durante la pandemia y la posterior recuperación, poniendo especial atención a la evolución de la distribución funcional del ingreso y el crecimiento económico. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Un modelo teórico de economía pequeña y abierta para analizar el impacto en el crecimiento económico de un incremento en la participación de los salarios en el ingreso

Las teorías sobre la determinación de la distribución funcional del ingreso se pueden dividir en dos grandes grupos. El primero está conformado por aquellas teorías que postulan que la distribución del ingreso depende exclusivamente de cuestiones relacionadas con la tecnología utilizada en la producción y, por lo tanto, para modificarla se necesitan alterar las técnicas de producción. En cambio, el segundo grupo de teorías afirma que la distribución funcional del ingreso depende fundamentalmente de las relaciones sociales, en términos keynesianos podríamos afirmar que obedecen a aspectos históricos-convencionales. Por tanto, los cambios institucionales pueden modificar la distribución del ingreso [Capraro, 2015].

La tradición de los modelos de economías wage-led o profit-led siempre ha estado presente en la literatura, pero ha tenido un resurgimiento desde la década de 1990 gracias a Amit Bhaduri y Stephen Marglin [1990].³ Los autores proponen dos regímenes de demanda: uno liderado por las ganancias y otro por los salarios; esto se debe a que en la base del crecimiento económico está la distribución factorial del ingreso y las distintas elasticidades de la inversión a ésta y a la utilización de la capacidad instalada. El objetivo principal de sus trabajos es desarrollar un marco macroeconómico que establezca una relación entre los salarios y el desempleo, la cual puede ser analizada en referencia a dos ideologías políticas antagónicas. La primera ideología declara que mayores salarios significan mayores costos manufactureros, lo cual desincentiva la inversión y, en consecuencia, deprime la demanda agregada; en cambio, la segunda afirma que mayores salarios representan mayor poder de compra de los trabajadores, lo cual incrementa el consumo y, por consiguiente, estimula la demanda agregada y con ello a la inversión. A partir de estos trabajos se ha generado una literatura empírica econométrica sobre este tema.⁴

En este trabajo se busca presentar los efectos de la distribución del ingreso sobre el crecimiento en una economía abierta sin actividad gubernamental, distinguiendo los efectos en el corto y largo plazos.

El corto plazo

En el corto plazo, la distribución del ingreso, así como las elasticidades de la inversión y el ahorro a la distribución del ingreso y a la tasa de utilización de capacidad instalada, se determinan fuera del sistema, es decir, son variables exógenas. De igual forma, en esta economía con sector exportador la pendiente de la demanda es negativa para todas las firmas y éstas no pueden modificar precios ni salarios, lo que quiere decir que el equilibrio del mercado de mercancías se alcanza por medio de variaciones en las cantidades; aunado a la rigidez de precios y salarios, las firmas enfrentan

³ También deben destacarse Rowthorn [1981] y Dutt [1984]. Para contribuciones más recientes véase Setterfield [2016], Blecker [2016] y Ros [2016].

⁴ Véase Onaran y Galanis [2013], Herrera y Luyando [2018] y Ganguly [2021], entre otros.

una función de producción de coeficientes fijos y necesitan importar bienes intermedios y de capital.⁵

En este análisis se utiliza una versión simplificada de una economía como la anteriormente descrita, basada en el modelo expuesto por Santiago Capraro [2015].⁶ Es decir, el modelo para una economía abierta donde las firmas controlan sus precios y hay capacidad instalada disponible que consta de las siguientes ecuaciones ya normalizadas por el valor del *stock* de capital ($P_k K$):

$$S = s_0 - s_\theta \theta - s_q q + s_z z \quad [1]$$

$$I = g_0 - g_\theta \theta - g_q q + g_z z (z - \bar{z}) \quad [2]$$

$$X = x_0 + x_q q \quad [3]$$

La ecuación (1) es la del ahorro. Los coeficientes s_0 , s_θ , s_q , s_z son mayores que cero y dependen únicamente de la propensión a ahorrar de los capitalistas, pues se asume un trabajador representativo al estilo de Michal Kalecki [Blecker y Setterfield, 2019]; cada coeficiente mide la respuesta del ahorro a las distintas variables. En esta ecuación z es la tasa de utilización de capacidad instalada, θ es la participación de los salarios en el ingreso y q es el precio de los insumos importados en moneda local, que en nuestro caso es igual al tipo de cambio real (TCR). La ecuación (2) es la de la inversión. En la ecuación (2), \bar{z} es la tasa deseada de utilización de la capacidad instalada. Esta ecuación refleja que la inversión depende de la tasa de ganancia y del nivel de la demanda agregada; este último aspecto es una característica fundamental de la literatura keynesiana [Serrano, 1995; Ros, 2015 y Shaikh, 2016].

⁵ La forma concreta que toma la función de producción de la firma representativa de esta economía es $Y = \min \{aL, bK, cM\}$, donde L , K y M son trabajo, capital y bienes intermedios importados, respectivamente. Los coeficientes a y b son los niveles de productividad del respectivo factor, c es el cociente de la producción entre los bienes intermedios importados.

⁶ Ese modelo está basado en las aportaciones de Casseti [2003].

Por último, la ecuación (3) es la de las exportaciones netas (X), donde q^7 es el TCR. Tales exportaciones dependen de una constante y del TCR (q).

Para encontrar la tasa de crecimiento que equilibra el mercado de mercancías, se utiliza la identidad contable:

$$Y \equiv C + I + X$$

Donde Y es el nivel de producción de la economía; C , el nivel de consumo; I , la inversión, y X , las exportaciones netas. La condición de equilibrio se puede expresar como $S = (1 - m)g + X$, donde m es el porcentaje de la inversión importada y g es la tasa de crecimiento de la economía, que a su vez es la tasa de crecimiento del capital.

Introduciendo la ecuación de las exportaciones y el ahorro en la condición de equilibrio y despejando para z , se obtiene la tasa de utilización en función de la tasa de crecimiento de la economía:

$$z^* = z_0 + \frac{(1 - m)}{s_z} g + \frac{x_q + s_q}{s_z} q + \frac{s_\theta}{s_z} \theta \quad [4]$$

Donde $z_0 = \frac{x_0 + s_0}{s_z}$. Finalmente, esta tasa se introduce en la función de inversión y el resultado queda de la siguiente manera:

$$g^{IS} = A + \frac{g_z s_\theta - s_z g_\theta}{s_z - g_z (1 - m)} \theta + \frac{g_z (x_q + s_q) - g_q s_z}{s_z - g_z (1 - m)} q \quad [5]$$

Donde A es la ordenada al origen.⁸ El régimen de crecimiento de la economía dependerá de la respuesta de g^{IS} a cambios en la distribución del ingreso. Si $(dg^{IS}/d\theta) > 0$, la economía será liderada por los salarios –llamemos inclusiva a este tipo de economía–; en cambio, si $(dg^{IS}/d\theta < 0)$, la economía será liderada por las ganancias –denominemos a este régimen como extractivo–. En el plano (θ, g) la tasa de crecimiento de una economía inclusiva tendrá pendiente positiva: los aumentos salariales incrementarán el consumo de

⁷ Se asume que el tipo de cambio real y el precio de los insumos importados en moneda local son equivalentes, lo que significa que el bien sustituto del bien nacional en el mercado externo se utiliza en el mercado nacional como insumo en la producción y como bien de capital.

⁸ $A = \frac{g_z s_z + (z_0 - \bar{z})(g_z s_z)}{s_z - g_z (1 - m)}$

los trabajadores y los niveles de utilización de la capacidad instalada, lo que compensará los efectos negativos de la caída en la inversión y la tasa de crecimiento se acelerará; por otro lado, la pendiente de una economía extractiva será negativa cuando los efectos positivos de un incremento salarial no compensen los efectos negativos anteriormente descritos.

Las conclusiones antepuestas se alcanzan suponiendo una relación universal entre el crecimiento y la distribución del ingreso, lo cual claramente no es así. La distribución del ingreso expresa las relaciones de poder entre clases y dichas relaciones son determinadas por los factores fundamentales, como la cultura, la historia y las instituciones, por lo que la evolución de la distribución es en sí misma un fenómeno que muta. Por esta razón, una economía no tiene que ser universalmente *wage-led* o *profit-led* [Nikiforos, 2016].

Las propensiones a invertir y ahorrar

Como aproximación al carácter no universal, es factible suponer que los coeficientes g_θ y s_θ son funciones dependientes de θ , dando como resultado una función no lineal de la tasa de crecimiento de la economía. Dicho esto, las ecuaciones que definen la propensión a invertir respecto de la cuota salarial y la propensión a ahorrar respecto a la misma, g_θ y s_θ , son:

$$g_\theta = \beta_0 - \beta_1\theta \quad [6]$$

$$s_\theta = \gamma_0 - \gamma_1\theta \quad [7]$$

En la ecuación (6), β_0 y β_1 son constantes. Si el coeficiente β_1 es positivo, implica que un mayor porcentaje del ingreso apropiado por los trabajadores tiene efectos negativos sobre lo que los capitalistas están dispuestos a invertir, dado que esperarán menores tasas de ganancias debido a los altos salarios. En la ecuación (6), γ_0 y γ_1 son también constantes y nuevamente la relación con θ es de pendiente negativa, lo cual obedece al supuesto planteado al inicio de que los únicos que ahorran son los capitalistas y que los trabajadores gastan completamente sus ingresos. Por estos motivos, un incremento de θ disminuye el ahorro de los capitalistas dado que su participación en el ingreso se ve disminuida.

Ahora bien, si sustituimos las ecuaciones (6) y (7) en (5), la nueva tasa de crecimiento que estabiliza el mercado de bienes en el corto plazo es:

$$g^{IS} = A + \frac{g_z \gamma_0 - s_z \beta_0}{s_z - g_z (1-m)} \theta + \frac{s_z \beta_1 - g_z \gamma_1}{s_z - g_z (1-m)} \theta^2 + \frac{g_z (x_q + s_q) - g_q s_z}{s_z - g_z (1-m)} q \quad [8]$$

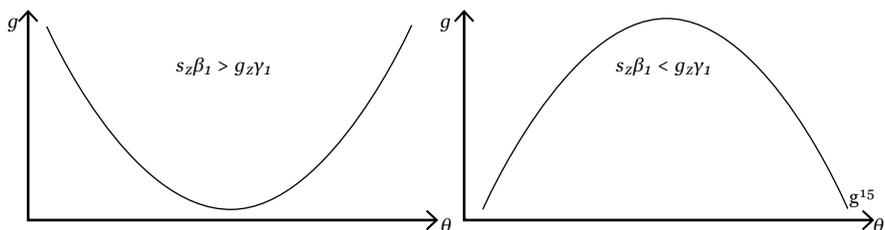
Esta tasa de crecimiento, ecuación (8), es una función cuadrática de la distribución del ingreso o de la participación de los salarios, por lo tanto, la forma de la trayectoria de g^{IS} respecto a θ será la de una parábola. Lo que define la orientación distributiva de la economía es el signo del numerador del coeficiente del término cuadrático: si $s_z \beta - g_z \gamma_1 > 0$, la parábola abre hacia arriba, lo que significa que para valores pequeños de θ , g^{IS} tiene valores altos; luego, g^{IS} disminuye conforme la distribución mejora para los trabajadores hasta llegar al punto mínimo, en el vértice de la parábola. Pasado este punto hay un cambio de signo y g^{IS} crece conforme lo hace θ , en este tipo de economía únicamente con distribuciones extremas la economía podrá crecer a tasas altas. Con lo anterior, podemos asegurar lo siguiente: 1) la economía podrá crecer a grandes tasas ya sea con valores muy pequeños de θ o muy altos, y 2) para valores pequeños (altos) de θ , la economía será *profit-led (wage-led)*.

Lo contrario ocurre cuando $s_z \beta - g_z \gamma_1 < 0$, para valores muy pequeños de θ la tasa de crecimiento es igualmente pequeña, conforme la distribución mejora lo hace igualmente la tasa hasta el cambio de signo de la pendiente en el vértice de la parábola, por lo tanto, si la distribución sigue mejorando, la tasa de crecimiento se verá afectada negativamente, para este caso solamente con distribuciones equitativas la economía podrá crecer a tasas aceleradas. Así, podemos concluir que para esta forma particular: 1) la economía será *profit-led (wage-led)* para valores muy altos (pequeños) de θ , y 2) únicamente podrá crecer a grandes tasas con una distribución equitativa entre trabajo y capital.

Para que el sistema tenga sentido económico, la cuota de salarios debe ser positiva en el punto de inflexión de g^{IS} .⁹ La condición necesaria para lo anterior es que cuando la parábola abre hacia arriba, $g_z \gamma_0 - s_z \beta_0 > 0$; ocurre lo contrario cuando lo hace hacia abajo, dicha desigualdad debe ser $g_z \gamma_0 - s_z \beta_0 < 0$. Estas restricciones son más extremas que la condición de estabilidad keynesiana.

⁹ Despejando θ de $(dg^{IS} / d\theta) = 0$, queda que $\theta = -\frac{g_z \gamma_0 - s_z \beta_0}{2(s_z \beta_1 - g_z \gamma_1)}$.

Figura 1. Distintos equilibrios de corto plazo del mercado de bienes



Fuente: elaboración propia.

Nota: para ambas desigualdades los coeficientes s_z y g_z son las tasas de ahorro e inversión, respectivamente, relacionadas con el nivel de actividad económica o tasa de utilización de la capacidad instalada (véanse las ecuaciones (1) y (2)). Mientras que β_1 y γ_1 son los coeficientes asociados a la distribución del ingreso para las propensiones a invertir y ahorrar (véanse las ecuaciones (6) y (7)).

El largo plazo

En el corto plazo la distribución del ingreso se determina fuera del sistema, es decir, es una variable dada. Esto se debe a que en el corto plazo los precios no son flexibles y no pueden ajustarse inmediatamente a cambios en los salarios, por lo que el equilibrio se logra por medio del mercado de mercancías. En contraste, en el largo plazo tanto los precios como los salarios se ajustan a cambios en la distribución o demanda efectiva, en consecuencia, la distribución se vuelve una variable endógena. En este escenario el equilibrio implica que las variables crecen a niveles iguales, manteniendo constante la cuota de salarios, lo que conlleva una situación en la cual el conflicto distributivo está resuelto.

La constancia de la cuota de salarios depende de las tasas de crecimiento de los salarios nominales, de los precios –es decir, de la inflación– y de la productividad, las cuales son representadas de la siguiente manera:

$$w = \lambda_p p + \lambda_g (g - n) + \lambda_\xi \hat{\xi} \quad [9]$$

$$p = p_w w + p_q h(\hat{e}, q_m) \quad [10]$$

$$\hat{\xi} = j_o + j_\theta \theta \quad [11]$$

La ecuación (9) es la tasa de crecimiento de los salarios, ésta es una función que depende positivamente de p , que es la inflación, $g - n$, que es el diferencial de tasas de crecimiento de la economía y el empleo, y $\hat{\xi}$, que es la tasa de crecimiento de la productividad laboral. Sus coeficientes $\{\lambda_p, \lambda_g, \lambda_\xi \in (0,1)\}$ dependen positivamente del poder de negociación estructural de los trabajadores. La ecuación (10) es la inflación nacional, la cual aumenta ante incrementos de los salarios y de la función $h(\hat{e}, q_m)$, que depende de la variación del tipo de cambio nominal y de los precios de los insumos importados; igual que con la ecuación (9), sus coeficientes tienen valores de entre cero y uno. Detrás de estas dos ecuaciones se encuentra una teoría de la distribución del ingreso histórico convencional y una teoría de la inflación –de salarios y precios– basada en el conflicto distributivo.

Por último, la ecuación (11) describe el movimiento de la productividad y sus coeficientes son mayores que cero. La razón por la que proponemos que la productividad laboral crece cuando aumenta θ se basa en Joan Robinson [1956], quien explica que un aumento de la participación de los salarios en el ingreso impulsa a los capitalistas a incorporar al proceso productivo los avances tecnológicos disponibles en el mercado.

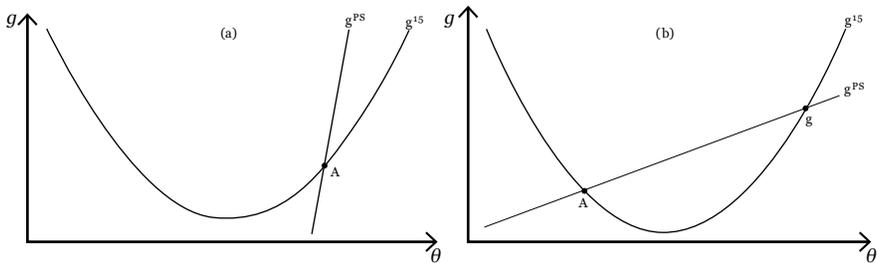
Introduciendo esas ecuaciones en la condición de equilibrio $\dot{\theta} = w - p - \hat{\xi} = 0$, se obtiene la tasa de crecimiento que mantiene la distribución del ingreso constante. Luego podemos calcular la nulclina de la condición $\dot{\theta} = 0$, obteniendo:

$$g^{PS} = n + \frac{p_g(1-\lambda_p)}{\lambda_g(1-p_w)} h(e, \hat{q}_m) + \left[\frac{1-\lambda_p p_w - \lambda_\xi(1-p_w)}{\lambda_g(1-p_w)} \right] j_o + \left[\frac{1-\lambda_p p_w - \lambda_\xi(1-p_w)}{\lambda_g(1-p_w)} \right] j_\theta \theta \quad [12]$$

La tasa g^{PS} resuelve el conflicto distributivo porque mantiene la cuota de salarios constante, ya que así como los trabajadores perciben un salario que satisface sus demandas laborales, los capitalistas reciben su tasa de ganancia esperada. Para que el modelo sea estable, se asume que su pendiente es positiva, lo cual significa que los cambios en la productividad no afectan de manera sustancial a la aceleración de los salarios ($\lambda_p p_w + \lambda_\xi(1-p_w) < 1$), ni los precios ajustan totalmente a los salarios ($\lambda_g(1-p_w) > 0$). En otras palabras $\dot{\theta} = 0$, aunque la cuota de salarios incremente, dado que g^{PS} también lo hace; de manera análoga, si la cuota cae, $\dot{\theta} = 0$ porque igualmente g^{PS} cae. En las figuras 2 (a y b) y 3 (a y b) se muestran las posiciones de equilibrio del modelo de acuerdo con las características de las funciones g^{PS} y g^{IS} . En la figura 2.a la intersección de las dos funciones se da con g^{PS} ,

pasando g^{IS} por debajo, es decir, la primera tiene una pendiente mayor que la segunda. El punto A es un equilibrio localmente estable, ya que partiendo de esa posición, aumenta la participación salarial (θ), se genera una tasa de crecimiento efectiva menor que la necesaria para mantener estable la distribución del ingreso y ello trae consigo una baja en θ hasta alcanzar nuevamente la posición de equilibrio. En la figura 2.b el equilibrio estable es el punto B, mientras que A es un equilibrio inestable, por las razones antes señaladas. En la figura 3.a el equilibrio A es estable, pero a diferencia del equilibrio de la figura 2.a, se da en el segmento donde la economía es *wage-led*. Finalmente, los equilibrios de la figura 3.b coinciden con los de la figura 2.b, aunque la diferencia es que la parábola abre hacia abajo en el caso de la figura 3.b.

Figura 2. Equilibrios de largo plazo con diferentes ecuaciones del equilibrio del conflicto distributivo (g^{PS})



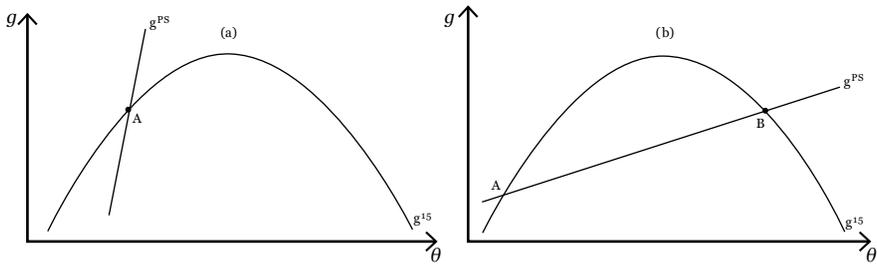
Fuente: elaboración propia.

Nota: a. Equilibrio de largo plazo (g^{PS}) donde el efecto de la participación de los salarios en el ingreso (θ) sobre la productividad laboral ($\hat{\xi}$) es alta (es decir j_θ es grande). b. Equilibrio de largo plazo g^{PS} donde el efecto de θ sobre $\hat{\xi}$ es baja (es decir j_θ es pequeña).

En la figura 4 utilizamos los elementos del modelo macroeconómico desarrollado para analizar en conjunto los efectos de la pandemia y de la mejora en la distribución del ingreso construida en esta sección. La economía parte del equilibrio A, el choque económico de la pandemia puede ser interpretado como de oferta y de demanda, aquí nos centraremos en sus características en tanto choque de demanda. Por tanto, suponemos una baja en la inversión autónoma y un aumento en el ahorro precautorio, estos dos fenómenos impulsan la g^{IS} hacia abajo. Como B es un equilibrio estable, la

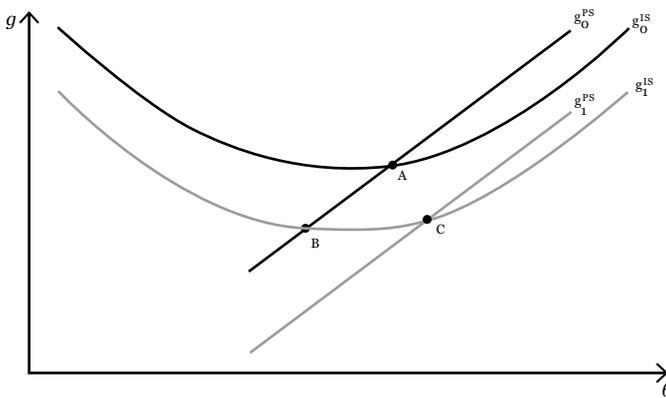
economía va a tender a converger a esa nueva posición. Sin embargo, si al mismo tiempo mejora la distribución del ingreso en términos estructurales, es decir, un incremento en uno o en los tres parámetros $\{\lambda_p, \lambda_g, \lambda_\xi \in (0,1)\}$ de la ecuación (9), esto lo relacionamos con la mejora en la normatividad laboral a favor de los trabajadores y el aumento del salario mínimo (véase la sección “El largo plazo”).

Figura 3. Equilibrios de largo plazo con diferentes características del conflicto distributivo (g^{PS})



Fuente: elaboración propia.
 Nota: véase la figura 2.

Figura 4. Cambios en el equilibrio debido a los efectos económicos de la pandemia y la mejora en la distribución del ingreso



Fuente: elaboración propia.
 Nota: véase la figura 2.

Esas modificaciones producen que se verifique un desplazamiento del equilibrio distributivo hacia la derecha de g_0^{PS} a g_1^{PS} . Nuevamente, como el nuevo equilibrio es estable, la economía se trasladará del equilibrio B al C sobre la curva g_1^{PS} . En nuestro ejemplo la economía acelera su crecimiento levemente al mismo tiempo que mejora la distribución del ingreso. La aceleración del crecimiento es incipiente debido a que la tasa de crecimiento no lineal es una parábola que abre hacia arriba y su nivel se encuentra cerca del vértice. Por último, en el equilibrio final en C se observa una mejora en la distribución del ingreso y una baja en la tasa de crecimiento respecto al equilibrio original en B. Es decir, las políticas redistributivas no necesariamente evitarán un efecto negativo sobre la tasa de crecimiento de la economía generada por un choque de demanda negativo, pero pueden ser útiles para amortiguar sus efectos.

En la siguiente sección se utilizan los resultados teóricos alcanzados para analizar la evolución de la economía mexicana.

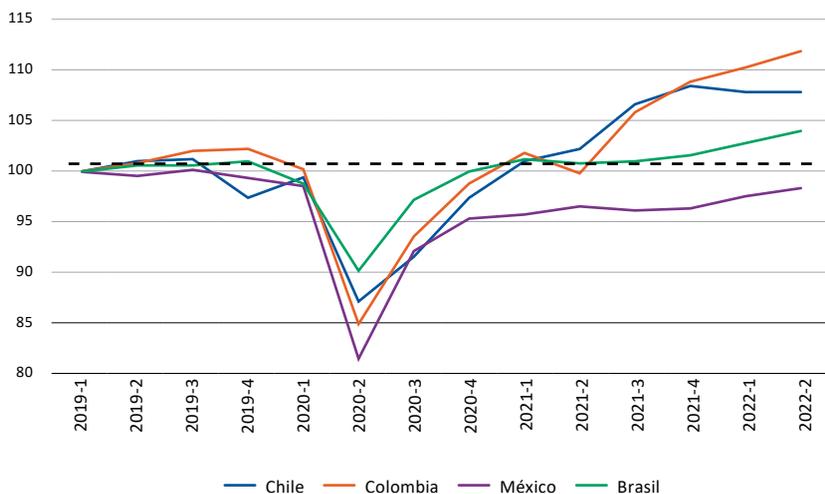
Análisis del desenvolvimiento de la economía mexicana durante la pandemia a partir de los resultados teóricos y empíricos obtenidos

La gráfica 1 muestra que México ha sido uno de los países de América Latina que más ha sufrido las consecuencias económicas de la pandemia de la covid-19. La economía mexicana fue la que más cayó en el 2020 –en la muestra que se consideró– y la que más lentamente se ha recuperado.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal, 2021] destaca que México fue uno de los países que menos expandió su política fiscal, tanto en el gasto como en el endeudamiento público, para enfrentar los choques de oferta y demanda negativos que generó la pandemia.

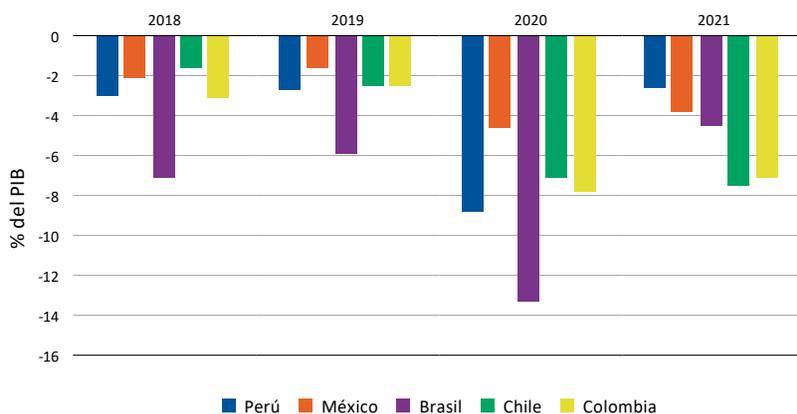
En términos de la política monetaria, el Banco de México actuó en sintonía con los bancos centrales del mundo y de América Latina, impulsando una baja notoria en la tasa de interés. Además, propuso una política de ampliación de su balance el 21 de abril del 2020, la cual era expansionista, pero su aplicación no tuvo los alcances y resultados esperados [Banco de México, 2022b]. En conclusión, se infiere que las políticas macroeconómicas tradicionales (fiscal y monetaria) durante la pandemia no fueron las óptimas frente a los desafíos que planteó la crisis sanitaria.

Gráfica 1. Evolución trimestral del PIB real del primer trimestre del 2018 al primer trimestre del 2022 (2018-1=100)



Fuente: elaboración propia con información de la OCDE [2022].

Gráfica 2. Política fiscal en México y en América Latina durante la pandemia



Fuente: elaboración propia con datos de Cepal [2021] y Banco Mundial [2022b].

Por lo anterior, es importante destacar las medidas que se tomaron respecto al mercado laboral, las cuales, de acuerdo con nuestra perspectiva teórica, fueron las correctas para impulsar la actividad durante la pandemia y mejorar la situación de los trabajadores. Está más allá de los objetivos del presente capítulo analizar detalladamente cada una de las políticas que fortalecieron el poder de negociación de los trabajadores, por ello, a continuación las describimos brevemente. Empezamos con las relacionadas con la normativa laboral y seguimos con la más relevante que es el incremento en el salario mínimo.

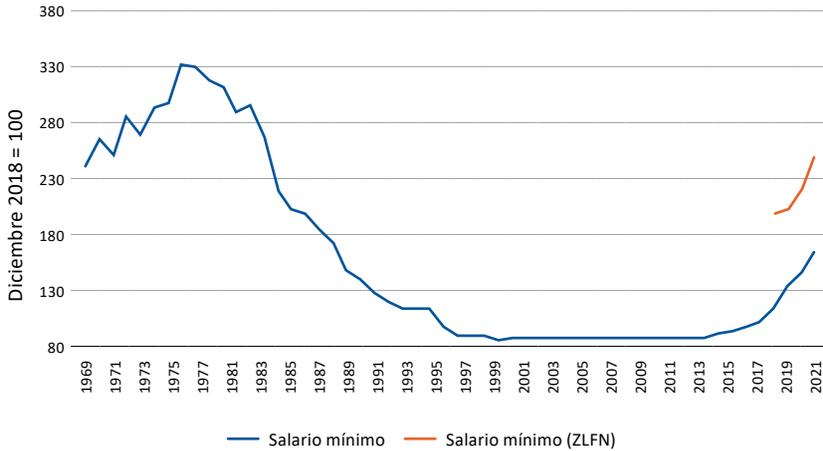
El 23 de abril del 2021 se reformó la Ley Federal del Trabajo para limitar el uso de la subcontratación en las relaciones laborales. El artículo 12 de esa norma indica que “Queda prohibida la subcontratación de personal, entendiéndose esta cuando una persona física o moral proporciona o pone a disposición trabajadores propios en beneficio de otra” [Presidencia de la República, 2021]. Otra modificación relevante en la normativa laboral es la que ha beneficiado al empleo doméstico gracias a la creación de facilidades para el registro de las personas trabajadoras del hogar ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Esta iniciativa tiene un impacto mayor en las mujeres que tienen una mayor participación en el empleo doméstico [Presidencia de la República, 2022].

Un cambio en el mercado de trabajo que no dependió exclusivamente del gobierno durante la pandemia fue la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En este nuevo acuerdo se establece en el artículo 23.1 que los tres países asociados se comprometen a que en sus economías exista libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo, y seguridad y salud en el trabajo. Estas nuevas cláusulas ya han tenido un efecto en las industrias involucradas en el comercio exterior, como la automotriz [Cuevas, 2022].

Finalmente, la política laboral más importante que se ha impulsado en los últimos años es la recuperación del salario mínimo real (SMR). A partir del 2016 el SMR ha crecido por encima del 4 % anual y entre el 2016 y el 2022 ascendió al 74.2 %, mientras que en la Zona Libre de la Frontera Norte –creada en el 2019 para beneficiar a los trabajadores de 43 municipios– se incrementó en un 162.3 por ciento. En la figura 8 se observa la evolución histórica del SMR, la reciente recuperación es fortísima y sólo puede compararse con el incremento que tuvo a principios de la década de 1970. A pesar

de la firme recuperación en los últimos años, el SMR general se encuentra por debajo de su valor de 1987 [Conasami, 2022].

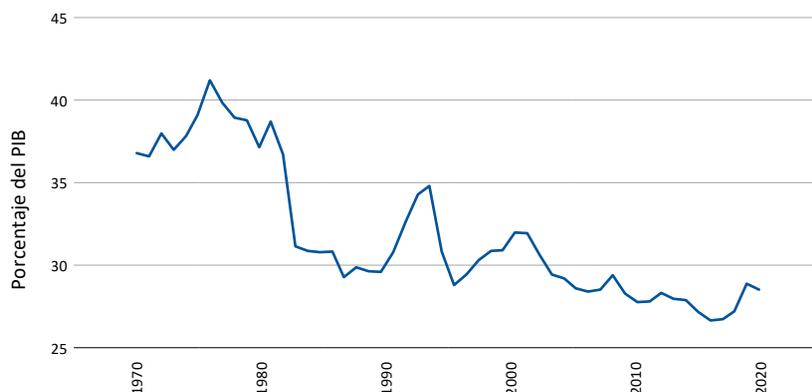
Gráfica 3. Evolución del SMR, 1969-2022



Fuente: Banco de México [2023].

Durante la década perdida de 1980, el salario mínimo –y los salarios en general– fungió como un ancla nominal de la economía junto al tipo de cambio [Capraro, 2015]. El efecto de ello sobre la distribución del ingreso se observa en la gráfica 4. La participación de los salarios en el ingreso disminuyó, había alcanzado el 40 % en promedio en los últimos años de la década de 1970 y cayó hasta llegar a un mínimo del 25.9 % en el 2018. Obsérvese que desde el 2001 hasta el 2017 la participación de los salarios en el ingreso se redujo persistentemente, lo que puede explicar el proceso de estancamiento en ese periodo. El inicio de ese intervalo coincide con el comienzo del régimen de metas de inflación explícito en México [Acosta *et al.*, 2021].

Gráfica 4. Evolución de la participación de los salarios en el ingreso

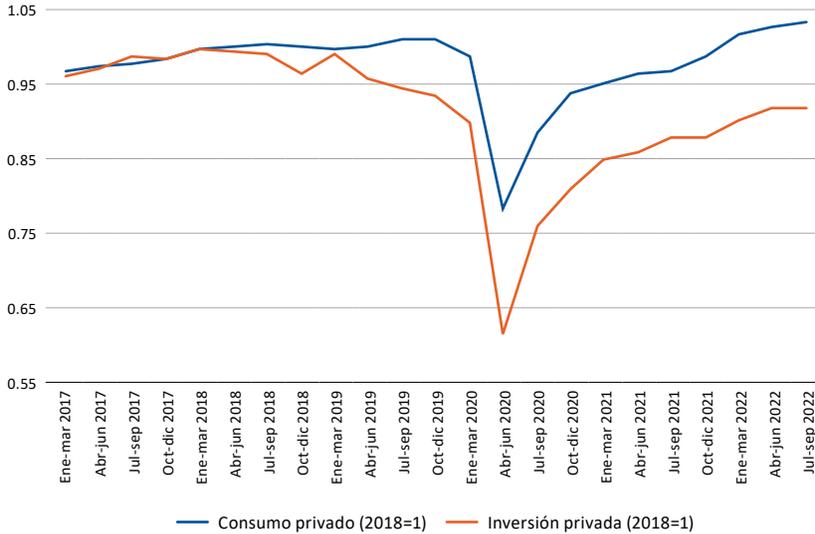


Fuente: elaboración propia con datos de Inegi [2022], Alarco [2016] y Samaniego [2014].

A partir del 2017 se ha verificado un incipiente proceso de redistribución del ingreso a favor de los trabajadores que ha tenido un efecto en la cuota salarial. Por ejemplo, entre el 2019 y el 2021 la participación de los salarios en el ingreso pasó del 26.5% al 28% del PIB, lo que implica un incremento del cinco por ciento. Desde la perspectiva de nuestro trabajo, la mejora en la participación del ingreso se debe al aumento del salario mínimo aunado a los cambios en la legislación laboral descritos en esta sección.

Finalmente, el hecho central que queremos destacar es que la variación positiva en 5% de la participación de los salarios en el ingreso conlleva, de acuerdo con nuestra perspectiva, que la evolución del consumo privado debió ser más dinámica que la de la inversión privada. De hecho, este fenómeno se verificó. En la gráfica 5 se observa que el consumo privado durante la pandemia se recuperó más rápidamente que la inversión. En términos más precisos, el consumo en el 2022 es 2.3% superior al nivel del 2019, mientras que la inversión privada en ese mismo año presenta un nivel inferior a 5.3% en comparación con el del 2019.

Gráfica 5. Evolución del consumo privado y de la inversión privada en México, 2017-2022, 1=2018 (precios constantes (2013), series desestacionalizadas)



Fuente: elaboración propia con datos de Banco de México [2023].

Es decir, el modelo teórico desarrollado en la sección dos nos permite conjeturar que las consecuencias económicas de la pandemia de la covid-19 pudieron ser más agudas si no se hubiesen puesto en práctica los aumentos en el salario mínimo y las modificaciones a la regulación laboral. Es decir, a pesar de la mejora en el consumo que nosotros relacionamos con la mejora en la distribución del ingreso, el PIB en el 2022 todavía se encontró 1.2 % por debajo del nivel del 2019, es decir, las políticas laborales, en particular el aumento en el salario mínimo, no lograron evitar la caída en el PIB, pero claramente se debe reconocer su efecto expansivo.

Conclusiones

El presente trabajo estableció teóricamente las consecuencias macroeconómicas de la distribución funcional del ingreso sobre el crecimiento económico. En términos teóricos, se utilizó un modelo poskeynesiano basado en la

tradición *wage/profit-led* que se amplió a la posibilidad de las formas no lineales de la relación entre las tasas de crecimiento y la distribución. Para analizar teóricamente el efecto económico de la pandemia de la covid-19, junto con una mejora en la distribución del ingreso sobre una economía pequeña y abierta, se utilizó el supuesto de una economía con forma de U, lo que implica que la inversión de los capitalistas es sensible a la distribución funcional del ingreso. Nuestro modelo muestra que una política laboral redistributiva del ingreso puede incrementar la participación de los salarios en el ingreso y, además, alentar el crecimiento por el efecto del incremento de la demanda agregada en la inversión.

En términos empíricos, el trabajo plantea que las políticas laborales puestas en marcha en México a partir del 2018 tuvieron un efecto positivo en el poder de negociación de los trabajadores y que ello incrementó la participación de los salarios en el ingreso, generando una expansión de la demanda agregada y la inversión. El trabajo plantea que es necesario llevar adelante mayores investigaciones empíricas sobre los efectos macroeconómicos de las modificaciones de la distribución funcional del ingreso. Además, un aspecto al cual se le debe prestar especial atención en su evolución futura es si las mejoras en la distribución del ingreso (figura 8) en 2020-2022 son de carácter permanente o transitoria.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, J. *et al.* [2021, junio], *Instrumentación de las operaciones monetarias, cambiarias y de administración de reservas del Banco de México*, Ciudad de México, Banco de México, Dirección General de Operaciones de Banca Central.
- Alarco, G. [2016], “Factor income distribution and growth regimes in Latin America, 1950-2012”, *International Labour Review*, vol. 155, núm. 1: 73-95.
- Banco de México [2023], Sistema de información del Banco de México. Recuperado de <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/>>.

- Banco Mundial [2022a], World Development Indicators. Recuperado de <<https://n9.cl/tuu80>>.
- [2022b], Medidas adicionales de liquidez y crédito. Recuperado de <<https://n9.cl/xce88>>.
- Bhaduri, A. y Marglin, S. [1990], “Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14, núm. 4: 375-393.
- Blecker, R. A. [2016], “Wage-led versus profit-led demand regimes: the long and the short of it”, *Review of Keynesian Economics*, vol. 4, núm. 4, 373-390. Recuperado de <<https://n9.cl/9g323>>.
- Blecker, R. A. y Setterfield, M. [2019], *Heterodox Macroeconomics: Models of Demand, Distribution and Growth*, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Capraro, S. [2015], *Inflación, tipo de cambio y distribución del ingreso: ensayos sobre la economía mexicana*, tesis de doctorado, Programa de Posgrado en Economía, UNAM.
- Cassetti, M. [2003], “Bargaining power, effective demand and technical progress: a Kaleckian model of growth”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 27, núm. 3, 449-464.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) [2021], Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021. Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19 (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) [2022], Resoluciones emitidas por el H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. Recuperado de <<https://n9.cl/tm27cd>>.
- Cuevas, J. R. L. [2022, 21 octubre], “Apertura comercial, problemas y perspectivas del mercado de trabajo en México”, *ECONOMÍAunam*, vol. 19, núm. 57: 53-76 Recuperado de <<https://n9.cl/hjmcj>>.
- Presidencia de la República [2021, 23 de abril], Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley del Impuesto sobre la Renta; de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en

- materia de Subcontratación Laboral, Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <<https://n9.cl/cwatv>>.
- [2022, 16 de noviembre], Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, en materia de personas trabajadoras del hogar, Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <<https://n9.cl/9lh5d>>.
- Dutt, A. [1984], “Stagnation, Income Distribution and Monopoly Power”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 8, núm. 1: 25-40.
- Ganguly, A. [2021], Growth Regimes and Uneven Development in Open Economies: Demand and Distribution Regimes in the context of Global Value Chains. SARChI Industrial Development Working Paper Series 2021-05: 1-35.
- Herrera, J. y Luyando, J. R. [2018], “Distribución funcional del ingreso y régimen de crecimiento en México y España”, *Cuadernos de Economía*, vol. 37, núm. 73: 121-142.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) [2022], Banco de Información Económica. Economía y sectores productivos. Recuperado de <<https://n9.cl/jjsvb>>.
- Keynes, J. M. [1939], “Relative Movements of Real Wages and Output”, *The Economic Journal*, vol. 49, núm. 193: 34-51.
- López, J., y Sánchez, A. [2011], “Macroeconomic linkages in Mexico”, *Metroeconomica*, 356-385.
- Loria, E. et al. [2022], *México: Lento crecimiento. Una explicación neokeynésiana*, México, Facultad de Economía, UNAM.
- Nikiforos, M. [2016], “Distribution-led growth in the long run”, *Review of Keynesian Economics*, vol. 4, núm. 4: 391-408.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) [2022], <<https://web-archiv.eocd.org/espanol/index.htm>>.
- Onaran, Ö. y Galanis, G. [2013], “Is Aggregate Demand Wage-led or Profit-led?”, en Lavoie, M. y Stockhammer, E. (eds.), *Wage-led Growth. An Equitable Strategy for Economic Recovery*, Geneva, Palgrave Macmillan and the International Labour Office: 71-99.
- Robinson, J. [1956], *The Accumulation of Capital*, London, Macmillan and Company Limited.
- Ros, J. [2015], *Development Macroeconomics in Latin America and Mexico: Essays on Monetary, Exchange Rate, and Fiscal Policies*, London, Palgrave Macmillan.

- [2016], “Can growth be wage-led in small open developing economies?”, *Review of Keynesian Economics*, vol. 4, núm. 4: 450-457.
- Rowthorn, R. [1981, Autumn], “Demand, real wages and economic growth”, *Thames Papers in Political Economy*, School of Social Sciences of Thames Polytechnic.
- Samaniego, N. [2014], “La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado”, *Economía UNAM*, vol. 11, núm. 33, 52-77. Recuperado de <<https://n9.cl/qmhr3c>>.
- Serrano, F. [1995], “Long Period Effective Demand and the Sraffian Super-multiplier”, *Contributions to Political Economy*, vol. 14, núm. 1: 67-90.
- Setterfield, M. [2016], “Wage- versus profit-led growth after 25 years: an introduction”, *Review of Keynesian Economics*, vol. 4, núm. 4: 367-372.
- Shaikh, A. [2016], *Capitalism: competition, conflict, crises*, New York, Oxford University Press.
- Soberanis, O. [2017], *Distribución funcional del ingreso y su impacto sobre la demanda agregada en México: Un análisis econométrico 1970-2015*, tesis de maestría, Programa de Posgrado en Economía, UNAM.
- Vargas, G. y Luna, A. [2014], “Slow growth in the Mexican economy”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 37, núm. 1: 115-133.

CAPÍTULO 8. BRECHAS DE GÉNERO Y SEGMENTACIÓN DEL MERCADO LABORAL EN MÉXICO EN EL ESCENARIO POSTPANDEMIA

VIOLETA RODRÍGUEZ DEL VILLAR¹

Introducción

En el escenario pospandemia prevalecen las brechas de género en el mercado de trabajo mexicano. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) ubicó la brecha salarial de género en México en apenas 1.2 % en el 2021, lo que representa 50 centavos de diferencia salarial promedio entre hombres y mujeres ocupados [Inegi, 2022]. En contraste, el Foro Económico Mundial (FEM) estimó el mismo indicador en el 50 %, implicando que las mujeres ganan la mitad que los hombres en promedio [Foro Económico Mundial, 2021].

Una posible causa de la diferencia tan significativa entre ambas estimaciones es que el Inegi calcula la brecha salarial como un porcentaje plano, mientras que el FEM lo hace como un porcentaje ponderado, que asigna distintos pesos a las características diferenciadas que tienen los hombres y las mujeres que se encuentran empleados en México, considerando distintas variables: grado de escolaridad, edad, puesto de trabajo y duración de la jornada laboral, entre otras características que requieren ser tomadas en cuenta para realizar una valoración apropiada de las diferencias salariales. Pese a no valorar estos impactos diferenciados, el porcentaje plano de la brecha salarial es tomado como el dato oficial, oscureciendo la necesidad de aplicar políticas públicas urgentes para erradicar la discriminación que afecta a las mujeres trabajadoras en México.

Considerando la importancia de contar con indicadores actualizados de las desigualdades de género que aún perduran en el escenario pospandemia del mercado de trabajo mexicano, este capítulo presenta una estimación

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas.

basada en la teoría de la segmentación laboral (TSL) de las principales brechas laborales de género al primer trimestre del 2022.

La estimación no se limita a la brecha salarial, sino que revela las principales diferencias en las condiciones laborales de las mujeres y los hombres que pertenecen a los distintos segmentos socioeconómicos predominantes en el mercado de trabajo mexicano. Los segmentos fueron calculados tomando en cuenta variables relevantes para describir las características de los trabajadores representativos del mercado de trabajo mexicano: su condición de género, descrita por su sexo, el número de hijos y el tiempo dedicado al trabajo doméstico sin remuneración; su situación geográfica, descrita por el tamaño y la calidad rural o urbana de su localidad de residencia y, finalmente, su nivel de escolaridad, descrito por su edad y años de educación, todas las cuales resultaron significativas en el análisis de factores (AF) aplicado a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2022/1 [Inegi, 2022], conforme al ejercicio descrito con detalle en Rodríguez [2022].

Para las tres dimensiones mencionadas, es decir, la condición de género, la situación geográfica y el nivel de escolaridad, fue posible configurar tres clústeres que clasifican al conjunto de trabajadores captados por medio de la ENOE 2022/1. Más que exponer los detalles del cálculo, los cuales se describen en Rodríguez [2022], este texto se concentra en analizar las diferencias más significativas que aún existen entre las condiciones laborales de las mujeres y los hombres.

Como se expone a lo largo del documento, además de mostrar que el mercado de trabajo mexicano está lejos de alcanzar la igualdad de género, las diferencias halladas respaldan las principales conclusiones de la TSL que fue utilizada como base en las distintas etapas de elaboración del AF y el análisis de consecuencias (AC) aplicados a la ENOE 2022/1.

Surgida a finales de los años sesenta [Dimou, 2007], la TSL propone la existencia de mercados de trabajo duales caracterizados por la agrupación de los trabajadores en torno a puestos de trabajo de buena y mala calidad, dicotomía que no puede ser eliminada mediante los programas de educación y capacitación propuestos por la teoría del capital humano (TCH) [Rodríguez, 2022]. Si bien los clústeres hallados para la ENOE 2022/1 no se ajustan a la dicotomía estricta, sí muestran la persistencia de empleos de distintas calidades que son asignados a los trabajadores por los empleadores basándose principalmente en las normas de género. El análisis, por consiguiente, reconoce al género como el parteaguas que determina la naturaleza de la segmentación prevaleciente [Rodríguez, 2022].

Utilizando al género como pantalla para prever las capacidades de los aspirantes a los puestos de trabajo, y a los estereotipos de género como la norma que proporciona contenido concreto a sus previsiones, los empleadores crean segmentos de género en el mercado laboral, contribuyendo con ello a validar, reproducir y perpetuar los roles de género [Rodríguez, 2022].

Lo que sigue de esta introducción documento describe con mayor detalle el impacto de la segmentación de género que aún afecta al mercado de trabajo en México, en el escenario pospandemia, sobre las condiciones laborales de las mujeres trabajadoras en el país. Con esa finalidad, el primer apartado expone la TSL en la que se basa el análisis, el segundo apartado describe las características socioeconómicas de los trabajadores representativos de cada uno de los tres clústeres hallados para la ENOE 2022/1; por último, a manera de conclusiones, se hace un recuento de las principales diferencias encontradas y un llamado a la implementación de políticas públicas indispensables para erradicar la discriminación de género implicada por dichas diferencias.

La hipótesis de la segmentación laboral

De acuerdo con la TCH, la calidad del trabajo está determinada por la productividad de los individuos, que a la vez refleja “sus niveles relativos de habilidad y educación, sus diferentes historias laborales y las diferencias en las horas de trabajo” [Himmelweit *et al.*, 2018]. Aún en el contexto de distintas productividades, la TCH acepta que los trabajadores pueden verse afectados por la discriminación.

En la TCH la discriminación “implica un trato desigual hacia los individuos, en función de las diferencias reales o percibidas [en los atributos de los miembros de] los grupos [poblacionales] a los que pertenecen” [Himmelweit *et al.*, 2018], respecto a las características promedio. En ese enfoque teórico, la discriminación tiene como reflejo más fundamental la brecha salarial. Esta última se define como la “diferencia de ingresos [entre individuos] que no puede ser explicada por [...] [su] productividad [y] relacionada [con las] características de los grupos [a los que pertenecen]” [Himmelweit *et al.*, 2018].

En claro contraste con la TCH, además de distinguir entre los puestos de trabajo de buena y mala calidad, la TSL diferencia entre la creación y

la distribución de los empleos y también entre la calidad del empleo y la calidad de los trabajadores.

Según la TSL, la productividad no es una característica de los trabajadores, sino de los puestos de trabajo [Himmelweit *et al.*, 2018]. Los empleos altamente productivos sólo pueden ser creados por las empresas del llamado segmento primario o segmento central, con los recursos excedentes que obtienen por su mayor tamaño, intensidad de capital y grado de poder monopólico en sus mercados de productos [Himmelweit *et al.*, 2018]. La productividad, sin embargo, no está necesariamente relacionada con la calidad de los puestos de trabajo. Esta última se refleja en la retribución global que reciben los trabajadores [Himmelweit *et al.*, 2018], incluyendo los salarios, así como la estabilidad en el empleo y las prestaciones, entre otras recompensas administradas por los empleadores con independencia de la productividad.

Los empleadores basan su asignación de puestos de trabajo en las normas y procedimientos administrativos preponderantes en el mercado interno de las empresas, que es donde éstas negocian los costos de sus insumos, incluido el trabajo. El mercado interno coexiste con el mercado externo [Harrison y Sum, 1979].

De acuerdo con la TSL, el desarrollo del mercado interno es la característica que distingue a las empresas del segmento primario de aquéllas que se encuentran en el segmento secundario, también denominado segmento periférico. Las empresas del segmento primario tienen mercados internos bien desarrollados, en los que se mantienen normas y procedimientos administrativos bien definidos y eficientes. Por el contrario, las empresas del segmento periférico o secundario tienen mercados internos pobres, caracterizados por normas ineficientes que explican la inestabilidad laboral y los bajos salarios [Harrison y Sum, 1979]. Los mercados internos pobres son también los responsables de la lenta movilidad entre segmentos y, en consecuencia, del predominio de la estructura dual [Harrison y Sum, 1979].

Las empresas del centro tienen mercados laborales internos que consisten en conjuntos de puestos dentro de la empresa vinculados entre sí en jerarquías de habilidades a las que solo se puede ingresar desde otro puesto dentro del mercado laboral interno o desde puertos de entrada específicos. Las empresas de la periferia, por otro lado, operan completamente dentro del mercado laboral externo en el que no existen barreras para entrar o salir [Hodson y Kaufman, 1982].

En la TSL las empresas del sector secundario son las que crean en forma sistemática y concentran los malos empleos debido a que sus mercados internos son más débiles, a que su tamaño es pequeño, a que poseen baja intensidad de capital y a que no tienen poder de monopolio [Himmelweit *et al.*, 2018]. Como resultado de todo ello, enfrentan mayor inestabilidad en sus mercados externos, por lo que dependen más de los recursos excedentes [Fernández-Huerga, 2010] creados al asignar retribuciones pobres a los trabajadores [Himmelweit *et al.*, 2018].

Por el contrario, las empresas del sector primario tienen más recursos para crear mercados internos más fuertes, con mejores reglas y normas que impulsan la productividad de los puestos de trabajo y también la organización y capacitación de los empleadores, quienes tienen, por lo tanto, mayor capacidad para hacer un uso gerencial de los trabajadores y de las recompensas laborales [Himmelweit *et al.*, 2018].

Sin embargo, los empleadores de las empresas del sector primario también generan malos puestos de trabajo para satisfacer las necesidades de las empresas [Himmelweit *et al.*, 2018], incluida la creación de plusvalor, pero principalmente sus requerimientos estructurales de largo plazo. Por lo tanto, “los contornos de la segmentación atraviesan empresas individuales, [y] no solamente a los sectores [económicos]” [Himmelweit *et al.*, 2018].

Los mercados laborales internos de las empresas del sector primario generan barreras de entrada que incluyen “diferentes disponibilidades de capacitación en el trabajo, información laboral, seguridad laboral y otros factores institucionales” [Hodson y Kaufman, 1982].

Las barreras de entrada están constituidas por las habilidades que poseen los trabajadores del sector primario, las cuales no llegan a los del sector secundario, debido a que

[...] son específicas de la empresa [...] y [a que] los puestos de trabajo se organizan en secuencias de tal manera que las habilidades laborales actuales (obtenidas en un puesto de menor jerarquía) son la base para [el aprendizaje y desarrollo de] las habilidades laborales posteriores [requeridas para un puesto de mayor jerarquía, las cuales son indispensables para usar apropiadamente] [...] las tecnologías avanzadas y los procesos de producción integrados que caracterizan a las empresas del segmento primario [Hodson y Kaufman, 1982].

Las barreras de entrada en los mercados internos, por su parte, impiden que los trabajadores del segmento secundario compitan con los del segmento primario. Aunque

[...] en cada mercado laboral interno existen uno o más puertos de entrada que son los únicos puestos a los que se puede ingresar directamente desde el mercado laboral externo, [los empleadores dan acceso a dichos puestos solo a] trabajadores con las características deseadas [Hodson y Kaufman, 1982].

Su mayor cantidad de recursos permite a las empresas del segmento primario realizar mayores inversiones en la capacitación y formación de sus trabajadores, implementada para alcanzar los objetivos de desarrollo tecnológico y organización de la empresa y también para atender las presiones de los trabajadores del segmento, todo lo cual deriva en la estabilidad laboral asignada a los puestos de trabajo de mayor calidad. Los empleadores en el segmento primario están interesados en seleccionar cuidadosamente a los trabajadores contratados para minimizar los “costos de la rotación laboral, ya que los trabajadores no son [...] sustitutos cercanos entre sí [...], [lo que significa que] un nuevo trabajador tiene que estar ampliamente capacitado para sustituir a un trabajador ‘perdido’” [Hodson y Kaufman, 1982].

Se puede pensar que el proceso de selección “se rige por una fila. Los trabajadores se ordenan en la fila de ingreso de acuerdo con su capacidad de capacitación, es decir, de acuerdo con el costo de capacitarlos como empleados permanentes” [Hodson y Kaufman, 1982]. Los empresarios seleccionan a los trabajadores más susceptibles de ser formados, impidiendo la entrada a aquéllos que son menos susceptibles. La percepción de los empleadores sobre la susceptibilidad a la capacitación determina la calidad que los empleadores asignan a los trabajadores, la cual, por consiguiente, “se define en términos de actitudes, comportamiento y valores” [Himmelweit *et al.*, 2018].

Según la TSL, para los empresarios, los trabajadores se forman mediante la experiencia, por lo cual su capacitación implica “ser aceptados por los trabajadores existentes y [haber] internalizado conjuntos particulares de normas y valores” [Himmelweit *et al.*, 2018], incluyendo las normas sociales. “Ciertos grupos de trabajadores son segregados de mejores trabajos porque son menos aceptados socialmente y no porque carezcan de habilidades” [Himmelweit *et al.*, 2018]. En cambio, las habilidades asignadas a los grupos poblacionales por la sociedad, con base en los estereotipos que resumen

los mitos y creencias sobre los atributos personales, se constituyen en la pantalla más económica de la que disponen los empleadores para determinar la susceptibilidad de los trabajadores de ser capacitados.

Para racionar los trabajos de buena calidad [Dickens, 1984], los empleadores utilizan principalmente la fragmentación de

la clase trabajadora dentro de la empresa, así como entre empresas, [...] [a través de la] creación de desigualdades y graduaciones artificiales entre diferentes fracciones de la clase trabajadora [...], [con el fin de impulsar la] maximización de las ganancias a largo plazo, [al] socavar el desarrollo de las organizaciones de la clase trabajadora [...], [que laboran para] aumentar los salarios relativos [Hodson y Kaufman, 1982].

Por consiguiente, “la clase capitalista promueve la discriminación entre las divisiones sociales como un medio para fomentar conscientemente la desunión y fragmentar la conciencia de clase” [Hodson y Kaufman, 1982].

“Muchos trabajadores secundarios, en particular mujeres casadas, pueden estar interesados y disponibles para un trabajo estable, pero se les niega el acceso a él” sólo para debilitar a la clase obrera [Himmelweit *et al.*, 2018]. “Además, existe una fragmentación adicional de la conciencia de los trabajadores dentro del sector central debido a la jerarquía artificial de trabajo, estatus y autoridad [...] impuesta por el sistema burocrático de control” [Hodson y Kaufman, 1982].

Cuanto más estrictas son las condiciones en los mercados externos que enfrentan las empresas, más racionan los buenos trabajos y más fragmentan a la clase trabajadora [Himmelweit *et al.*, 2018]. Para ambos propósitos, los empleadores agregan más atributos de los trabajadores o más variables de premercado a los aspectos que evalúan para seleccionar trabajadores que puedan ser entrenados. Por lo tanto, cuando la empresa no está restringida por sus mercados externos, la distribución del trabajo sigue de cerca los atributos socialmente reconocidos como determinantes de la susceptibilidad de capacitación de los trabajadores, lo que en general puede o no incluir la educación y el entrenamiento. A medida que las condiciones en los mercados externos se vuelven más restringidas, los empleadores agregan más atributos en su evaluación de los trabajadores, considerando, por ejemplo, el papel que desempeñan en la familia y la sociedad [Himmelweit *et al.*, 2018].

Como resultado, la TSL propone que tanto en el sector primario como en el secundario la distribución de puestos de trabajo no está necesariamente

relacionada con la productividad y mucho menos con la educación, a diferencia de lo estimado por la TCH, ya que la influencia de esta variable se ve disminuida por el impacto de otros atributos que determinan las creencias sociales sobre la susceptibilidad de capacitación de los trabajadores. Las creencias sociales configuran las normas que dan contenido a los estereotipos asociados a las variables de premercado, destacando el género, la edad y la raza como los factores más utilizados para asignar los papeles que los trabajadores tienen dentro y fuera de las empresas.

En comparación con el sector primario, en el secundario la influencia disminuida de la educación es más visible porque los empleadores tienden a considerar con más intensidad los atributos de premercado de los trabajadores, ya que tienen una mayor necesidad de racionar los buenos trabajos para compensar la inestabilidad en sus mercados externos, que es más significativa y ocurre con mayor frecuencia que la que afecta a las empresas del sector primario.

En consecuencia, en el sector secundario existe una mayor probabilidad de que “el rol de los trabajadores en la familia (por ejemplo, jóvenes y mujeres casadas) o en la sociedad (por ejemplo, barrios marginales, no blancos) pueda significar una estabilidad laboral intrínseca más baja que la mostrada por los trabajadores primarios” [Himmelweit *et al.*, 2018].

En contraste con lo anterior:

[...] puede haber mayores retornos a la educación en el sector central/ mercado primario [...] Primero [...] [porque los retornos a la educación] actúan como un incentivo para mantener baja la rotación. En segundo lugar, el mayor tamaño y la burocratización de las empresas centrales generan mayores recompensas para la educación, ya que es más valiosa para el centro que para la periferia no burocratizada [Himmelweit *et al.*, 2018].

Por último, la distribución de los malos trabajos es una variable endógena para los trabajadores afectados por malas asignaciones, por lo que la discriminación en el mercado laboral puede extenderse a toda la vida de los trabajadores. Dos razones principales lo explican. Una es que los trabajadores en malos trabajos reaccionan con un mal comportamiento, por ejemplo, faltando a su trabajo con más frecuencia. La otra razón es que “el mercado laboral secundario impone historias laborales inestables a los trabajadores que los empleadores del mercado laboral primario utilizan como ‘evidencia’ de su indeseabilidad” [Hodson y Kaufman, 1982].

Asimismo, en el segmento primario las barreras del mercado interno protegen a sus trabajadores de la movilidad descendente. “Incluso cuando los empleadores necesitan reducir el tamaño de su fuerza laboral, generalmente descansan por un tiempo a los trabajadores en lugar de despedirlos, para proteger la inversión de la empresa en la capacitación de los empleados” [Hodson y Kaufman, 1982]. Así, aunque algunas actividades abren puertas a la movilidad laboral intersegmentos [Harrison y Sum, 1979], la endogeneidad concentra el mal comportamiento de los trabajadores en puestos inestables, lo que potencia esa conducta y su indeseabilidad por parte de los empleadores en los segmentos primarios, evitando la movilidad intersegmentos de puestos de trabajo de baja a alta calidad [Fernández-Huerta, 2010] y también de alta a baja calidad.

La falta de movilidad explica la persistencia de la pobreza [Hodson y Kaufman, 1982] y la discriminación de grupos sociales enteros, como es el caso de las minorías étnicas y de las mujeres.

Las diferencias raciales y de género observadas son en gran parte falsas, es decir, un gran componente de estas diferencias es causado por la estructura de los mercados laborales [...] [y por su] círculo vicioso [que afecta a] [...] los negros y otras minorías [que] tienen más probabilidades de iniciar su carrera laboral en la periferia [Hodson y Kaufman, 1982].

Entonces, para la TSL el origen de la discriminación de los trabajadores en el mercado laboral se asocia a la localización geográfica y a la discriminación social. Los grupos socialmente discriminados tienden a conseguir su primer empleo en el sector secundario, y allí quedan atrapados. Dos razones lo explican. Una es que “los trabajos geográficamente disponibles para las minorías del gueto están casi exclusivamente dentro de la periferia” [Hodson y Kaufman, 1982]. Una vez que consiguen un trabajo en el sector secundario, no pueden pasar al sector primario porque se ven afectados por la preferencia por la discriminación que afecta a los empleadores del sector primario. Si bien todos los empleadores prefieren la discriminación, sólo aquellos en el sector primario “pueden complacer estos gustos debido a sus ganancias excesivas” [Hodson y Kaufman, 1982].

Otra razón es que los empleadores usan los atributos personales como:

[su] pantalla más económica para separar a los trabajadores que son fáciles (o más económicos) de capacitar de aquellos que son difíciles (o más costosos) de capacitar. Dado que las minorías difieren de las no minorías en promedio en términos de varias características que los empleadores consideran deseables (educación, poder de decisión en el hogar, etc.), el estatus de minoría puede usarse como una pantalla relativamente económica para estas características [Hodson y Kaufman, 1982].

Los segmentos del mercado de trabajo mexicano

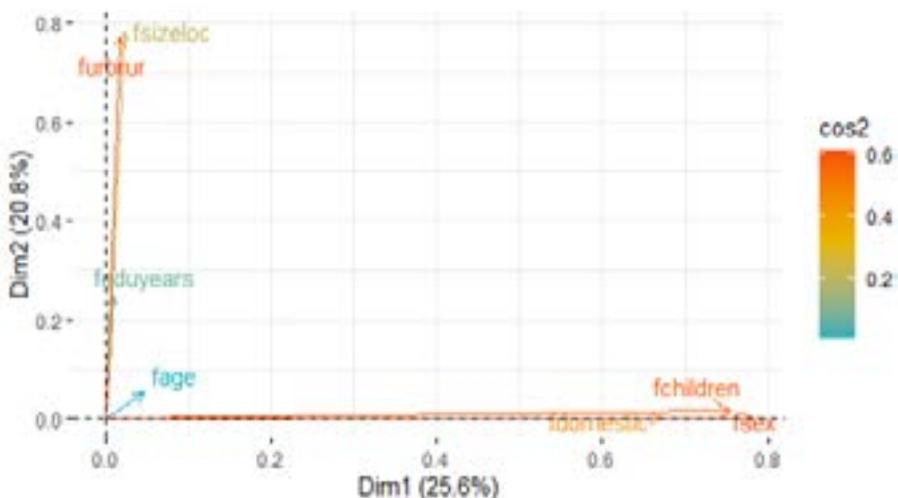
Las principales variables propuestas por la TSL fueron seleccionadas como las más relevantes para describir la situación de la población ocupada en México, como resultado del AF aplicado a la ENOE 2022/1. Como muestra el cuadro 1, las tres primeras dimensiones halladas explican el 61.10 % de la varianza de la muestra de datos utilizada, la cual se describe de manera más amplia en el trabajo de Violeta Rodríguez [2022]. En el gráfico 1 puede observarse que esas dimensiones están representadas por las variables señaladas por la TSL como las que determinan la situación laboral de las personas [Rodríguez, 2022].

Cuadro 1. Eigenvalores del AF aplicado a la ENOE 2022/1

Dimensión	Eigenvalor	Varianza	Var acumulada
Dim.1	2.3002214	25.558015	25.55802
Dim.2	1.8727859	20.808732	46.36675
Dim.3	1.3265019	14.73891	61.10566
Dim.4	0.9999977	11.111085	72.21674
Dim.5	0.9911983	11.013314	83.23006
Dim.6	0.5906139	6.562376	89.79243
Dim.7	0.4473362	4.970402	94.76284
Dim.8	0.2448577	2.720642	97.48348
Dim.9	0.2264871	2.516523	100.00000

Fuente: tomado de Rodríguez [2022].

Gráfico 1. Cos2 para las primeras dos dimensiones generadas por el AF aplicado a la ENOE 2022/1



Fuente: tomado de Rodríguez [2022].

En específico, la dimensión 1 refleja la condición de género al estar compuesta por el sexo (fsex) de los trabajadores, la cantidad de horas que dedican al trabajo doméstico en la semana (fdomestic) y, en el caso de las mujeres, el número de hijos (fchildren). La dimensión 2 se asocia a la situación geográfica, está integrada por el tamaño (fsize) y la calidad urbana o rural (fur/rur) de la localidad de residencia. Por último, la dimensión 3 está mejor representada por variables vinculadas al nivel de educación como son los años de escolaridad (fedu) y la edad (fage).

El gráfico 2 muestra que la condición de género divide a los hombres (sex_man) y a las mujeres (sex_woman) en dos conjuntos diferenciados sobre el plano formado por las primeras dos dimensiones. En el gráfico 3 puede verse que en ese mismo plano se forman tres clústeres, los primeros dos conformados principalmente por hombres y el tercero por mujeres.

En el cuadro 2 puede verse que los trabajadores típicos del clúster 1 son hombres de entre 33 y 39 años, con seis a siete años de educación y cinco a siete horas a la semana dedicadas al trabajo doméstico sin remuneración. Los trabajadores representativos del clúster 2, por su parte, son hombres de entre 21 y 24 años, con seis años de educación y entre siete y ocho horas a la semana dedicadas al trabajo doméstico sin un sueldo.

Por último, los trabajadores típicos del clúster 3 son mujeres de entre 39 y 49 años, con dos a cuatro hijos, con seis a nueve años de educación y 11 a 20 horas a la semana dedicadas al trabajo doméstico sin recibir pago.

Cuadro 2. Características de los ocupados localizados en el centro de los clústeres derivados del AF aplicado a la ENOE 2022/1

Núm. de observación	Sexo	Edad	Num. de hijos	Años esco.	Horas trab. dom	Tamaño localidad	Urb/Rur
Clúster 1							
828	Hombre	33	0	6	5	2.5 a 14	Rural
5717	Hombre	33	0	6	6	2.5 a 14	Rural
10764	Hombre	34	0	6	7	2.5 a 14	Rural
11222	Hombre	34	0	6	7	2.5 a 14	Rural
16077	Hombre	39	0	7	6	2.5 a 14	Rural
Clúster 2							
4399	Hombre	21	0	6	8	más de 100	Urbana
4471	Hombre	24	0	6	7	más de 100	Urbana
12684	Hombre	21	0	6	7	más de 100	Urbana
13711	Hombre	24	0	6	8	más de 100	Urbana
16412	Hombre	24	0	6	7	más de 100	Urbana
Clúster 3							
6309	Mujer	39	3	6	15	15 a 99	Urbana
6974	Mujer	44	2	6	20	15 a 99	Urbana
9686	Mujer	49	4	9	11	15 a 99	Urbana
12414	Mujer	49	3	9	14	15 a 99	Urbana
16079	Mujer	39	3	6	15	15 a 99	Urbana

Fuente: tomado de Rodríguez [2022].

Aun cuando el mayor nivel educativo y la mayor cantidad de horas dedicadas al trabajo doméstico sin remuneración son las diferencias entre géneros más significativas en lo que se refiere a las variables sociodemográficas de los trabajadores típicos de los clústeres que segmentan a la población ocupada captada por la ENOE 2022/1, el cuadro 3 muestra otras diferencias socioeconómicas. Como puede verse ahí, aunque el clúster 2 está integrado por hombres jóvenes, sus trabajadores típicos se reportaron como casados o en unión libre, jefes del hogar o hijos de este último. En el caso de los trabajadores típicos del clúster 1, que está integrado por hombres maduros, se identificaron principalmente como personas en unión libre, viviendo como jefes del hogar, o bien como esposos o hijos de este último.

Cuadro 3. Otras características socioeconómicas de los trabajadores típicos de los clústeres derivados del AF aplicado a la ENOE 2022/1

Núm. de observación	Sexo	Edad	Estado civil	Posición en el hogar	Horas cuidados	Horas trámites
Clúster 1						
828	Hombre	33	Unión libre	Esposo	14	2
5717	Hombre	33	Casado	Jefe del hogar	0	1
10764	Hombre	34	Unión libre	Esposo	0	0
11222	Hombre	34	Unión libre	Hijo	10	1
16077	Hombre	39	Soltero	Hijo	0	2
Clúster 2						
4399	Hombre	21	Casado	Hijo	10	1
4471	Hombre	24	Unión libre	Jefe del hogar	21	3
12684	Hombre	21	Casado	Hijo	0	0
13711	Hombre	24	Casado	Jefe del hogar	12	4
16412	Hombre	24	Unión libre	Jefe del hogar	0	1
Clúster 3						
6309	Mujer	39	Separada	Jefa del hogar	28	8
6974	Mujer	44	Separada	Jefa del hogar	5	1.5
9686	Mujer	49	Casada	Esposa	0	3
12414	Mujer	49	Divorciada	Jefa del hogar	0	1
16079	Mujer	39	Divorciada	Jefa del hogar	0	1.5

Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE 2022/1.

Por el contrario, las trabajadoras típicas del clúster 3 son mujeres maduras, que en particular se identificaron como jefas del hogar, separadas o divorciadas. También puede observarse que si bien los hombres fueron los que más reportaron haber realizado trabajo de cuidados sin remuneración, las mujeres son las que declararon más horas dedicadas a esa actividad y a la realización de trámites para el hogar.

Con relación a las características del puesto de trabajo, el cuadro 4 muestra que los agentes representativos reportaron, en general, empleos remunerados de tiempo completo, sobre todo proporcionados por familiares. El cuadro 5 muestra que los hombres del clúster 1 fueron los que más se declararon como autoempleados, con mayor antigüedad promedio en el empleo actual, la cual osciló entre 0.42 y 16.17 años. También fueron los que presentaron menor jornada laboral promedio, de entre 32 y 48 horas

Cuadro 4. Jornada, propietario y tipo de contratación de los trabajadores típicos de los clústeres derivados del AF aplicado a la ENOE 2022/1

Núm. de observación	Jornada	Dónde encontró su empleo actual	Trabaja para un familiar con pago	Asalariado
Clúster 1				
828	Tiempo completo	Familia	Sí	Sí
5717	Tiempo completo	Empresa actual	Sí	Sí
10764	Tiempo completo	Familia	Sí	Sí
11222	Tiempo completo	No respondió	No	No respondió
16077	Tiempo completo	No respondió	No	No respondió
Clúster 2				
4399	Tiempo completo	Familia	Sí	No
4471	Tiempo completo	Familia	Sí	Sí
12684	Tiempo completo	Periódico	Sí	Sí
13711	Tiempo completo	No respondió	No	No respondió
16412	Tiempo completo	Empresa actual	Sí	Sí
Clúster 3				
6309	Tiempo completo	Familia	Sí	Sí
6974	Tiempo completo	Periódico	Sí	Sí
9686	Tiempo completo	No respondió	No	No respondió
12414	Ausente con nexa	Periódico	Sí	Sí
16079	Tiempo completo	Familia	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE 2022/1.

a la semana, así como mayores salarios, los cuales se ubicaron entre 15.62 y 53.16 pesos la hora, con una frecuencia de pago semanal y quincenal, principalmente.

Las mujeres representativas del clúster 3, pese a ser mayores en edad que los hombres del clúster 1 y a que en puestos específicos obtuvieron mayores salarios que los hombres, como es el caso de los vendedores telefónicos y los cocineros, reportaron menor antigüedad promedio en el empleo actual, la cual osciló entre 1.17 y 13.17 años. Fueron, en particular, trabajadoras subordinadas que presentaron la mayor jornada laboral promedio, entre 34 y 60 horas a la semana.

Cuadro 5. Antigüedad, salario y subordinación de los trabajadores típicos de los clústeres derivados del AF aplicado a la ENOE 2022/1

Núm. de observación	Puesto	Lugar de trabajo	Año inicio	Años antigüedad	Horas semanales	Salario por hora	Frecuencia de pago	Subordinación
Clúster 1								
828	Recolector basura	Vehículo	2007	15.17	35	53.16	Quincena	Subordinado
5717	Vendedor telefónico	Local	2019	3.17	48	31.25	Diaria	Subordinado
10764	Yesero	Oficina	2021	0.42	48	31.01	Quincena	Subordinado
11222	Pescador	Campo	2006	16.17	36	27.78	Semana	Autoempleado
16077	Obrero textil	Oficina Hogar	2020	2.17	32	15.62	Semana	Autoempleado
Clúster 2								
4399	Cocinero	Hogar cliente	2019	3.17	30	0	No sabe	Subordinado
4471	Albañil	Oficina	2015	7.17	52	42.31	Semana	Subordinado
12684	Lavado de autos	Oficina	2017	5.17	54	27.78	Semana	Subordinado
13711	Cocinero	Local	2015	7.17	48	31.25	Diario	Autoempleado
16412	Chofer	Vehículo	2021	0.75	36	47.22	Semana	Subordinado
Clúster 3								
6309	Limpieza	Hogar cliente	2018	4.17	35	28.57	Semana	Subordinada
6974	Vendedor telefónico	Local	2021	1.17	34	44.12	Semana	Subordinada
9686	Cocinera	Local	2020	2.17	60	20	Semana	Autoempleada
12414	Limpieza	Oficina	2017	5.17	0	0	Semana	Subordinada
16079	Limpieza	Oficina	2009	13.17	48	31.01	Quincena	Subordinada

Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE 2022/1.

También tuvieron el menor promedio salarial de entre todos los clústeres, con un ingreso laboral recibido a la semana y un salario por hora de entre 20 y 44.12 pesos; esto último a pesar de tener mayor antigüedad en el empleo actual que los hombres del clúster 2, quienes reportaron haber laborado entre 0.75 y 7.17 años, ser trabajadores subordinados con jornadas de entre 30 y 54 horas a la semana, que recibieron su ingreso con frecuencia semanal y un salario por hora de entre 27.78 y 42.31 pesos.

Como puede verse en el cuadro 6, la mayoría de los trabajadores típicos laboró en el sector privado, secundario o terciario, sobre todo como trabajadores informales aun cuando la mayoría informó que trabajó en empresas formalmente establecidas. Las mujeres y los hombres jóvenes fueron quienes más reportaron dedicarse a servicios personales y trabajar en microempresas. Las mujeres, por su parte, fueron las que más afirmaron recibir seguro de salud.

Cuadro 6. Sector, área, tamaño y puesto laboral de los trabajadores típicos de los clústeres derivados del AF aplicado a la ENOE 2022/1

Núm. de observación	Púb/Priv	Sector	Área	Tamaño	Empresa formal	Trabajador formal	Seg Salud
Clúster 1							
828	Pub	3	Com	Mediana	Formal	Formal	IMSS
5717	Priv	2	Com	Micro	Formal	Informal	No
10764	Priv	3	Ind	Grande	Formal	Informal	IMSS
11222	Priv	1	Agri	No sabe	Formal	Informal	No
16077	Priv	2	Ind	Pequeña	Informal	Informal	No
Clúster 2							
4399	Priv	3	S. Per	No sabe	Formal	Informal	No
4471	Priv	2	Ind	Micro	Formal	Formal	IMSS
12684	Priv	3	S. Per	Micro	Formal	Formal	IMSS
13711	Priv	3	S. Per	Micro	Informal	Informal	No
16412	Priv	2	Trans	Micro	Formal	Informal	No
Clúster 3							
6309	No sabe	3	S.Per	Micro	Formal	Informal	No
6974	Priv	3	Com	Micro	Formal	Informal	No
9686	Priv	3	Ind	Micro	Informal	Informal	IMSS
12414	Priv	3	S.Per	Grande	Formal	Formal	IMSS
16079	Priv	3	S. Per	Pequeña	Formal	Formal	IMSS

Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE 2022/1.

Conclusiones

Extendiendo y detallando los argumentos presentados en Rodríguez [2022], este ensayo proporciona evidencia que respalda la principal hipótesis de la TSL al ratificar que el mercado de trabajo mexicano está regido por las reglas de los mercados de trabajo secundarios o periféricos, caracterizados por la prevalencia de empresas que tienen mercados internos débiles y que, por consiguiente, utilizan creencias y normas de género para asignar los puestos de trabajo creados más que la información disponible sobre las competencias y capacidades de los aspirantes a ocupar dichos puestos.

En específico, el AF aplicado a la ENOE 2022/1 muestra que las mujeres son evaluadas con reglas distintas a aquéllas que aplican a los hombres. La contratación de las mujeres parece estar guiada por variables asociadas al género. Además de su sexo, para explicar su situación laboral, resultaron relevantes el número de hijos y la cantidad de horas dedicadas al trabajo doméstico. Estas reglas también fueron significativas para saber sobre la situación laboral de los hombres jóvenes que se ubicaron en escalas bajas de los factores encontrados, sin embargo, este subconjunto de trabajadores también se ubicó cerca de la dimensión que contiene variables relacionadas con el nivel educativo, como son la edad y los años de escolaridad. Finalmente, para los hombres maduros, estas últimas variables, junto con las que se asocian a su situación geográfica, en específico, la localización urbana o rural y el tamaño de su localidad de residencia, fueron las que más contribuyeron al factor que mejor explica su posición en el mapa laboral calculado. La consecuencia más evidente de la aplicación de reglas diferenciadas para la selección de trabajadores es la prevalencia de segmentos de género en dicho mapa, los cuales se caracterizan por la agrupación de trabajadores en torno a puestos laborales específicos.

Por medio de la aplicación del AC a la ENOE 2022/1, utilizando las dimensiones resultantes del AF aplicado a la misma encuesta, se obtuvieron tres clústeres bien diferenciados. Los trabajadores típicos de cada clúster permitieron elaborar una descripción de las características socioeconómicas de los agentes representativos de cada grupo, así como de los puestos laborales que ocupan. El cuadro 7 presenta el promedio de los trabajadores representativos de cada uno de los clústeres hallados. Como puede verse ahí, además del género y el número de hijos –que no se pregunta a los hombres en el cuestionario de la ENOE 2022/1–, las principales diferencias entre los agentes representativos de cada clúster se ubican en el estado civil, los

años de antigüedad en el empleo actual, el número de horas laboradas por semana, el salario por hora y el acceso a seguridad social.

Cuadro 7. Características socioeconómicas y laborales promedio de los agentes representativos de los clústeres derivados del AF aplicado a la ENOE 2022/1

Variable	1	2	3
Sexo	Hombres	Hombres	Mujeres
Edad promedio	34.60	22.80	44.00
Número promedio de hijos	0	0	3
Años promedio de escolaridad	6.20	6.00	7.20
Tamaño localidad	2.5 a 14	Más de 100	15 a 99
Localidad urbana/rural	Rural	Urbana	
Estado civil	Unión libre	Casado	Divorciada o separada
Posición en el hogar	Esposo o hijo	Jefe de hogar	
Tipo de contratación	Tiempo completo		
Lugar de búsqueda del empleo actual	Familia o empresa	Familia/periódico	
Trabaja para un familiar	Sí	Sí	Sí
Es trabajador asalariado	Sí	Sí	Sí
Años promedio de antigüedad	7.42	4.68	5.17
Horas trabajadas por semana	39.8	44.0	44.25
Salario por hora	31.76	37.14	30.92
Frecuencia del pago	Quincena o semana	Semana	
Subordinación	Subordinado o autoempleado	Subordinado	Subordinado
Sector público/privado	Privado		
Sector de actividad	Comercio o industria	S. Personales	
Tamaño de empresa	Todos	Micro	
Empresa formal/informal	Formal		
Trabajador formal/Informal	Informal		
Seguro de salud	No	IMSS	

Fuente: elaboración propia.

Las mujeres representativas del clúster femenino están afectadas por una brecha salarial negativa que se ubica entre -2.64 % si su salario promedio se compara con el que recibieron los trabajadores representativos del clúster de hombres maduros, pero que asciende a -16.74% si se compara con el salario promedio de los trabajadores representativos de hombres jóvenes, que son los que mayor salario promedio reportaron. Lo anterior aun cuando tienen mayor antigüedad promedio en el empleo actual que dichos trabajadores.

En lo que se refiere a la antigüedad, en promedio, las mujeres acumularon menos años en el empleo actual que los trabajadores representativos del clúster de hombres maduros, incluso a pesar de tener mayor edad promedio. Esas brechas evidenciadas por los resultados del AC y el AF aplicados a la ENOE 2022/1, aquí presentados, han sido calificadas en la teoría económica feminista como el mayor castigo que reciben las mujeres trabajadoras por su género. Han sido explicadas como el resultado de un entorno social patriarcal que asigna a las mujeres la responsabilidad de la reproducción y del trabajo doméstico, lo que las lleva a aceptar trabajos con horarios flexibles y también a postergar su ingreso al mercado laboral, sin poder recuperar el tiempo perdido.

En el caso del mercado laboral mexicano, las brechas de género negativas de salario y antigüedad laboral prevalecen con todo que las mujeres representativas del clúster femenino fueron las de mayor escolaridad y las que más horas dedicaron la trabajo remunerado, así como al trabajo doméstico no remunerado, lo que pone en evidencia que siguen siendo afectadas por una clase de discriminación estructural que las obliga a convertirse en las que pagan unilateralmente el costo de la reproducción. Este tipo de discriminación no ha sido eliminada por los programas implementados para cerrar la brecha educativa, lo que vuelve indiscutible que para lograr el objetivo de la equidad de género, se requieren políticas públicas adicionales. Políticas públicas que trastocuen la ideología patriarcal en que se sustentan las actuales reglas y normas de género utilizadas para asignar los puestos de trabajo en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, K. H. et al. [1987], “Labor Market Segmentation: A Cluster Analysis of Job Groupings and Barriers to Entry”, *Southern Economic Journal*, vol. 53, núm. 3: 571-590. Recuperado de <<https://n9.cl/wp7tz>>.
- Apostle, R. et al. [1985], “Segmentation and Labour Force Strategies”, *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 10, núm. 3, 253-275. Recuperado de <<https://n9.cl/wnj868>>.
- Bispo, A. [2007], *Labour Market Segmentation. An Investigation into the Dutch Hospitality Industry*, Rotterdam, Erasmus Research Institute of Management (ERIM), RSM Erasmus University / Erasmus School of Economics, Erasmus University Rotterdam.
- Buchanan, E. [2017, mar 22], “JASP/Excel. Exploratory Factor Analysis Example” [video], en Statistics of DOOM. Youtube. Recuperado de <<https://n9.cl/hire1>>.
- Dickens, W. T. [1984], “A Test of Dual Labor Market Theory”, *NBER Working Paper Series*, núm. 1314: 1-39. Recuperado de <<https://n9.cl/n9313h>>.
- Dickens, W. T. y Lang, K. [1988], “The Reemergence of Segmented Labor Market Theory”, *The American Economic Review*, vol. 78, núm. 2: 129-134. Recuperado de <<https://n9.cl/jan9t>>.
- Dimou, M. [2007], *John Elliot Cairnes: Non-competing groups and industrial organisation*, France, Centre de Recherches Economiques et Sociales de l’Université de la Réunion. Recuperado de <<https://n9.cl/35ymky>>.
- Fernández-Huerga, E. [2010], “La teoría de la segmentación del mercado de trabajo: enfoques, situación actual y perspectivas de futuro”, *Investigación económica*, vol. 69, núm. 273: 115-150. Recuperado de <<https://n9.cl/bee1>>.
- Foro Económico Mundial [2021]. Recuperado de <<https://es.weforum.org/>>.
- Harrison, B. y Sum, A. [1979], “The Theory of ‘Dual’ or Segmented Labor Markets”, *Journal of Economic Issues*, vol. 13, núm. 3: 687-706. Recuperado de <<https://n9.cl/ylkio>>.
- Himmelweit, S. et al. [2018], *Economics explains discrimination in the labour market*. Recuperado de OpenLearn <<https://n9.cl/y45q0>>.

- Hodson, R., y Kaufman, R. L. [1982], “Economic Dualism: A Critical Review”, *American Sociological Review*, vol. 47, núm. 6: 727-739. Recuperado de <<https://n9.cl/ozwpr>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) [2022, noviembre 23], Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad, Subsistema de Información Demográfica y Social, Programas de Información. Recuperado de <<https://n9.cl/fbvxp>>.
- Kootstra, G. J. [2004], Exploratory Factor Analysis. Seminar in Methodology and Statistics, Exploratory Factor Analysis, Faculty of Arts, University of Groningen. Recuperado de <<https://n9.cl/9i8or>>.
- Leontaridi, M. R. [1998], “Segmented labour markets: theory and evidence”, *Journal of Economic Surveys*, vol. 12, núm. 1: 63-101. Recuperado de <<https://n9.cl/wud5p>>.
- Rodríguez, V. [2022], “Segmentación socioeconómica del mercado laboral mexicano (aceptado para publicación)”, en J. Marquéz, Libro programado por la Unidad de Economía Matemática del IIEc (en prensa), México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Sullivan, L. y LaMorte, W. [2016, 17 de mayo], “InterQuartile Range (IQR)”, en *Summarizing Data. Descriptive Statistics*, Online Learning Modules, Master on Public Health, Boston University. Recuperado de <<https://n9.cl/4gd6oi>>.
- Taubman, P. y Wachter, M. L. [1987], “Segmented labor markets”, en Ashenfelter, O. y Layard, R. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Princeton, New Jersey, Elsevier: 1183-1217.
- Watkins, M. W. [2018], “Exploratory Factor Analysis: A Guide to Best Practice”, *Journal of Black Psychology*, vol. 44, núm. 3: 219-246. Recuperado de <<https://n9.cl/lenc7>>.

CUARTA PARTE

Políticas públicas ante el reto de la recuperación
económica. Seguridad sanitaria y efectividad
de los programas sociales

CAPÍTULO 9. POBREZA: LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN DE ACTIVOS

VERÓNICA VILLARESPE REYES¹
BERNARDO RAMÍREZ PABLO²

Introducción

La pobreza es un fenómeno secular que ha acompañado a todas las sociedades en el mundo, así que la preocupación por los pobres y cómo proporcionarles alivio también son aspectos antiguos. Tanto la concepción de la pobreza como el consuelo a los pobres se han adecuado según las vicisitudes de cada época histórica, asumiendo características propias dependiendo del modo de producción hegemónico, entre otras causas.

De acuerdo con Michel Mollat [2013], el alivio a los pobres va acompañado del desarrollo de la caridad como precepto cristiano en la Europa de los siglos III al VI, que se extiende hasta el siglo V, donde en sínodos o concilios se aborda el destino de los pobres y se establece que la pobreza puede ser válida o inválida, se hace la distinción entre el pauper o pobre y el indigente (vagabundo o mendigo); al primero se le definía como “un hombre libre; no era indigente, pues poseía y transmitía algunos bienes” [Mollat, 2013: 37], mientras que al segundo se le relacionaba con el crimen y la trasmisión de enfermedades. La caridad o la ayuda a los pobres era proporcionada por medio de la limosna,³ entendida bajo la forma de dinero, de socorro material; se estableció como un deber hacia el prójimo. Esta caracterización de la pobreza y del pobre es interesante considerando que el pobre, al poseer

¹ Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM).

² Académico del IIEc-UNAM.

³ La palabra de origen griego *eleemosyne* proviene de la palabra *éleos*, la encontramos en los libros tardíos de la Biblia, y significa compasión y misericordia; originalmente indicaba la actitud del hombre misericordioso y todas las obras de caridad hacia los más necesitados. La modificación de esta palabra ha quedado en casi todas las lenguas europeas: francés, *aumône*; español, *limosna*; portugués, *esmola*; alemán, *almosen*; e inglés, *alms* [ACI Prensa, s.f.].

y transferir bienes, formaba parte de la economía de su localidad, en tanto que los indigentes estaban excluidos.

Una clasificación diferente de los pobres, basada en el concepto del trabajo, estaba presente en los reinos medievales, pues en el siglo XIII, Alfonso X el Sabio, rey de la Corona de Castilla, estableció en las *Siete Partidas*⁴ que no se debía dar limosna a los mendigos capaces de trabajar, con el fin de que estos se vieran forzados a ocuparse. En el siglo XIV, Pedro I, definió como “vagabundos y holgazanes” o “pobres fingidos” a los pobres capaces de trabajar, por lo que a todos los que tuvieran esa característica se les prohibía mendigar, con lo cual se procuraba que la ayuda fuera entregada al pobre que se avergonzaba de su condición; así, permanecía la separación entre el pobre por necesidad y el pobre por vicio y holgazanería. Esta última clasificación es la que se mantendrá con mayor claridad hasta nuestros días.

De esta manera, en el sistema caritativo el trabajo era una obligación para quienes estaban en condiciones de ocuparse; al trabajo se le consideraba rehabilitador e investía de un fuerte componente moral [Villarespe, 2002: 23].

A consecuencia del avance en las manufacturas y el posterior desarrollo de la industria, en un par de siglos se transitó, principalmente en Inglaterra, de una sociedad estamental a la Revolución Industrial, y con ello cada vez más pobres dejaron de poseer e intercambiar bienes para quedarse únicamente con su fuerza de trabajo. Desde el inicio de ese proceso se incrementó el flujo de pobres, que sólo poseían esa capacidad mental y física, hacia las ciudades. Los conflictos sociales que la pobreza generaba en las ciudades provocaron en los nacientes Estado-nación cambios en la concepción y el tratamiento de la pobreza; en Inglaterra, las Leyes de Pobres de 1601 fueron el primer sistema nacional para asistencia a los pobres, que estableció un modelo disciplinario y de disuasión que reprimía el vagabundaje y la mendicidad con encierros y trabajos.

⁴ Durante el reinado de Alfonso X (1252-1284) fueron redactadas las *Siete Partidas*, con la finalidad de conseguir una cierta uniformidad jurídica del reino [*Las siete partidas del sabio rey D. Alonso*, ed. facs., 2010].

La pobreza contemporánea

En el presente, la pobreza se considera como la situación en la que las personas carecen de la libertad para poder decidir su presente y futuro, lo cual hace que vivan en condiciones de numerosas y permanentes privaciones [Foster *et al.*, 2013].

El Banco Mundial (BM),⁵ en el Informe sobre el desarrollo mundial 1990, capítulo dos, ¿Qué sabemos acerca de los pobres?, define la pobreza como la incapacidad para lograr un nivel de vida mínimo.⁶ Este organismo multilateral tiene entre sus principales objetivos poner fin a la pobreza extrema en el mundo para el año 2030, con la disminución del porcentaje de personas que viven con menos de USD 2.15 al día.⁷ El BM ha calculado⁸ que el 2022 finalizó con hasta 685 millones de personas que viven en pobreza extrema, siendo el segundo peor año en materia de disminución de la pobreza en las últimas dos décadas, sólo después del 2020.

⁵ En junio de 1944, un año antes del término de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), nació una de las importantes innovaciones financieras sobre cooperación para el desarrollo: el BM, como banca multilateral.

⁶ “This report defines poverty as the inability to attain a minimal standard of living. To make this definition useful, three questions must be answered. How do we measure the standard of living? What do we mean by a minimal standard of living? And, having thus identified the poor, how do we express the overall severity of poverty in a single measure or index?” [BM, 1990: 26].

⁷ Desde el 2015 el BM ha utilizado un valor de USD 1.90 como línea internacional de pobreza extrema. A partir del otoño del 2022, la nueva línea mundial de pobreza es de USD 2.15 [BM, 2022].

⁸ La medición de la pobreza pretende ayudar a dirigir los recursos económicos hacia los más necesitados y concentrar de manera eficaz los esfuerzos de alivio a la pobreza. Para alcanzar tal fin, en la medición se utiliza una serie de herramientas que permiten saber quién es pobre y la magnitud o profundidad de su pobreza. Generalmente se identifica y clasifica a los pobres estableciendo una línea de pobreza, que indica un nivel mínimo de ingresos o consumo aceptable y va en relación con el costo de adquisición de una canasta alimentaria, es decir, se basa en los ingresos que cada persona percibe para su manutención.

Desde las Leyes de Pobres de la Inglaterra del siglo XVII hasta la actualidad, en la mayoría de los países se han implementado políticas públicas encaminadas al combate o a la disminución de la pobreza. La política social del México moderno emana de la Constitución de 1917, de una política social de carácter universal, como era la aspiración, sin embargo, en la realidad sólo se beneficiaron los estratos de población vinculados con las organizaciones oficiales [Barajas, 2010: 63-64]. De dicha constitución tendrá lugar la Reforma Agraria, que en su artículo 27 estableció el reparto de tierras, con la entrega a campesinos de

más de 100 millones de hectáreas de tierras, equivalentes a la mitad del territorio de México y cerca de las dos terceras partes de la propiedad rústica total del país, con los que se establecieron cerca de 30 000 ejidos y comunidades que comprendieron más de 3 millones de jefes de familia. Sin embargo, la reforma no logró el bienestar perseguido, y los campesinos a los que llegó viven hoy en una pobreza extrema [Warman, 2003].

El reparto de tierras se efectuó de 1911 a 1992, que además de representar un acto de justicia, dotó de activos a los campesinos pobres en torno al ejido y la propiedad social.

La Reforma Agraria fue la gran excepción en cuanto a la política social se refiere en el siglo XX, pues prácticamente fue la única que representó la dotación de activos físicos a los pobres. En las siguientes décadas, en México, al igual que en América Latina, la fase expansiva de la política social estuvo acoplada con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones [Barba, 2004: 17]; la política social se encaminó a subsanar o completar, en alguna medida, los ingresos de los pobres.

A partir de 1930 se transitó de la beneficencia a la asistencia pública, y el Estado mexicano asumió que esta última era su obligación. De modo que se pasó de los programas asistencialistas-subsidiarios a los programas complementarios-condicionados de ingresos, como los programas de transferencias monetarias condicionadas. Décadas después los organismos internacionales, como el BM, mostraron especial interés por financiar, establecer y condicionar los programas contemporáneos de combate a la pobreza.

Por lo que aquí en México:

se insertan la instrumentación, elaboración y operación de programas específicos contra la pobreza rural, como el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural [Pider, 1973-1977] y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados [Coplamar, 1977-1982]. Por su parte, los programas Nacional de Solidaridad (PNS, 1989-1994) y [en 1997 Progres-Oportunidades-Prospera⁹ obedecieron] a la recomendación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en el sentido de crear en la región planes para enfrentar la pobreza, tanto rural como urbana, en el contexto de las políticas de ajuste [Villarespe, 2001: 9-10].

Progres-Oportunidades-Prospera se sitúan en los denominados programas de transferencias monetarias condicionadas (Conditional Cash Transfers, CCT), diseñados con el propósito de que las familias más pobres inviertan en el capital humano de los hijos, y así se logre romper el círculo vicioso de la pobreza.¹⁰

A los programas CCT e inversión en capital humano se les adicionó el concepto de oportunidades,¹¹ con el objetivo de que los pobres aumentaran sus activos, para así desarrollar su inserción en el mercado y finalmente poder aumentar sus ingresos. Entre los mecanismos para ayudar a corregir la desigual distribución de activos se encontraban los programas de acceso a microcréditos.

⁹ En 1997 nació el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), que en el 2002 fue renombrado como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y, posteriormente, en el 2014, se convirtió en Prospera, programa de inclusión financiera vigente hasta el 2019.

¹⁰ Desde la creación de estos programas, en 1997, se reconoce que las familias más pobres se encuentran inmersas en un círculo vicioso de carácter intergeneracional y que dichos programas ayudarán a estas familias a superar la pobreza [Presidencia de la República, 1997].

¹¹ “La creación de oportunidades –mediante la adopción de medidas que estimulen el crecimiento económico, consigan unos mercados más atentos a las necesidades de la población pobre e incrementen sus activos– es un factor clave para el alivio de la pobreza” [BM, 2001: 1].

*Activos de los pobres*¹²

La pobreza es un problema causado principalmente por una gran desigualdad en la distribución y propiedad de activos generadores de ingresos. Para Orazio Attanasio y Miguel Székely [1999], el capital humano es el más importante de dichos activos. Por su parte, Dante Contreras y Osvaldo Larrañaga [1999] afirman que la carencia de activos generadores de ingresos o el escaso rendimiento de los activos es proporcional a la insuficiencia de ingresos. Tal carencia de ingresos es lo que define en último término la condición de pobreza. Estos autores consideran también que

el principal activo asociado a los ingresos de las personas es el capital humano; esto es, las capacidades adquiridas que permiten a los individuos generar riqueza a partir de la aplicación de su fuerza de trabajo [...] la tenencia de activos físicos aporta también ingresos a sus propietarios [...]. Por último, hay activos de carácter más intangible: el capital público, que proporciona beneficios al conjunto de la comunidad, y el capital social referido a formas de interacción entre las personas que pueden ser funcionales en la generación de ingresos [Contreras y Larrañaga, 1999: 460].

En el estudio *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?*, realizado por Deepa Narayan [2000], se da cuenta de cómo los pobres vinculan la “carencia de activos físicos, humanos, sociales y ecológicos a su vulnerabilidad y susceptibilidad a los riesgos, centrando su atención en los activos más que en los ingresos” [Narayan, 2000: 31-32].

Algunas restricciones para un mejor acceso a activos generadores de ingresos “son la ausencia de mercados de crédito o herramientas financieras que permitan una mejor administración de los riesgos que obligan

¹² “Dentro de la más pura concepción neoliberal, en la actualidad las propuestas del Banco Mundial en torno a la pobreza se centran en acelerar el crecimiento económico, mejorar la distribución del ingreso y la riqueza y acelerar el desarrollo social. Y el BID, por su parte, distingue tres tipos de activos: el ‘capital humano’, el capital físico, privado y público, y el capital social. Dichos ‘activos’ generan ingresos o bienestar dependiendo de los mercados y el comportamiento de los agentes económicos. Estos organismos mundiales, y otros regionales, elaboran estudios, análisis, programas, planes y políticas públicas para que todos los miembros de una sociedad sean iguales en la más absoluta e indignante desigualdad” [Villarespe, 2002: 254].

a las familias a adoptar estrategias de inversión relativamente improductivas” [Attanasio y Székely, 1999: 325]. En ese sentido, en las sociedades más rurales y pobres, los hogares contarán con instrumentos de ahorro que resultan más inseguros, menos rentables y menos líquidos, lo cual perpetúa en cierto modo su condición de pobreza [Campos, 2005].

Capital humano y microcréditos

Siendo el capital humano y el acceso al crédito dos elementos esenciales en la actual lucha contra la pobreza, al elaborar un programa de transferencia monetaria condicionada, es importante comprender las causas estructurales por las que una meta no es superada por las propias familias, por ejemplo, una mayor escolaridad de sus miembros. Otro caso son los programas de acceso al crédito por parte de los pobres, para que el suministro del crédito conlleve un aumento en la inversión y no en el consumo [Attanasio y Székely, 1999: 325].

En el último tercio del siglo XX surgieron los programas de inversión en capital humano, así como los programas de microcréditos. El primero tuvo un auge dentro de la política de alivio a la pobreza en la segunda mitad de la década de 1990, y a finales de esa misma década el tema del microcrédito empezó a ser relevante como estrategia de superación de la pobreza; en ambos se establece claramente lo que esa ayuda le cuesta a la sociedad, visión que se inserta en la concepción de Milton Friedman.

El uso del crédito

Los sistemas financieros son uno de los ejes del desarrollo económico de nuestras sociedades, permiten que los ahorros financieros de los agentes económicos superavitarios obtengan un rendimiento al colocarlos dentro de dicho sistema y que los agentes económicos deficitarios puedan obtener el financiamiento, con el pago de intereses, que requirieran para sufragar los gastos en que incurran ya sea por consumo o por proyectos de inversión. No tener acceso a esos servicios financieros sitúa a las personas en un contexto de exclusión financiera, el cual es considerado como un componente de desigualdad y persistencia de la pobreza.

En México, la inclusión financiera “comprende el acceso y uso de servicios financieros bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de

protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras de todos los segmentos de la población” [Presidencia de la República, 2011]. Se han realizado acciones para aumentar el número de usuarios del sistema financiero, como la bancarización de las transferencias de los programas sociales. Actualmente, los institutos de seguridad social en México cubren las pensiones de sus jubilados por medio de transferencia bancaria y los programas de transferencias monetarias de la actual administración federal 2018-2024 se ejecutan mediante la banca estatal creada para tal fin: el Banco del Bienestar.

Conclusiones

La concepción de la pobreza y la manera de otorgar alivio a los pobres cambia de acuerdo con el momento histórico, de manera que la pobreza en el feudalismo y en el capitalismo es vista con diferente escala de valores. Durante la transición de un modo de producción a otro, del feudalismo al capitalismo, la expoliación de los pobres marcó la nueva concepción de la pobreza, pues al ser despojados de sus bienes tangibles, a los pobres sólo les dejaron su fuerza de trabajo. Es alrededor del trabajo que se formarán las nuevas interpretaciones de la pobreza.

Poco se ha hecho en la actualidad, en el marco de la lucha contra la pobreza, para dotar a los pobres de activos que puedan generar ingresos en el mercado, pues en la concepción actual de la pobreza, el capital humano es uno de los principales activos, tal vez el único, que poseen los pobres; de ahí que los programas de lucha contra la pobreza de las últimas dos décadas se basaron en transferencias monetarias condicionadas. Sin embargo, a partir del 2019 los programas contra la pobreza en México cambiaron de nomenclatura, mas no de esencia, la base de los programas sociales continuaban siendo las transferencias monetarias, pero ahora son no condicionadas y con la pretensión de llegar a ser universales.

De 1997 hasta 2019 los programas partían “de un enfoque integral, en el que a mayor nivel de educación el uso de los servicios de salud mejora [...] y un mejor estado nutricional coadyuva a desarrollar las capacidades de las personas”. Con estos elementos, el resultado a largo plazo sería “el trocambio del círculo vicioso de la pobreza en círculos virtuosos de combate a la pobreza” [Villarespe *et al.*, 2020: 373]. Los programas sociales vigentes en México ya no se encuentran en esa sintonía, sino, en el mejor de los

casos, en atender las demandas de apoyo económico de grupos poblacionales como son las personas adultas mayores, las personas con discapacidad o los jóvenes (por ejemplo, los programas Jóvenes construyendo el futuro o Becas para el Bienestar Benito Juárez de educación), o en impulsar algún proyecto productivo como son Producción para el Bienestar o Sembrando Vida. A diferencia de los programas que se enfocaban en incrementar el capital humano, los actuales no establecen con claridad la manera en que se superará la pobreza o de qué forma se incrementarán los activos, tangibles e intangibles, de los pobres.

Las transferencias monetarias condicionadas o no son más bien programas asistencialistas, ya que aparecen ajenos a otras esferas de la política económica. Lo que comparten este tipo de programas es que:

[...] se insertan en la concepción de Milton Friedman (1912-2006), representante de la Segunda Escuela de Chicago que se inició en la década de 1960. Para Friedman, si el Estado ayuda a los pobres, deberá hacerlo en metálico, pues así se establece claramente lo que esa ayuda le cuesta a la sociedad. De acuerdo con su defensa de la 'libertad', plantea que el recurso más conveniente para la 'eliminación' de la pobreza es la caridad, en tanto que ésta es voluntaria y no obligatoria. Aunque pudiera aceptar, dice, la acción del Estado en dicha eliminación para establecer un mínimo en el nivel de vida de cada miembro de la sociedad, estaría a discusión 'cuánto y cómo hacerlo': a) si el objetivo es el alivio a la pobreza, se debe tener un programa encaminado a ayudar al pobre ('ayudar a la gente como gente') y b) dicho programa 'no debería deformar el mercado o impedir su funcionamiento, si es que ha de establecerse a través del mercado' [Villarespe *et al.*, 2020: 373].

Finalmente, reafirmamos lo que hemos sostenido en diversos análisis y otros textos: la pobreza se hereda y su círculo vicioso no puede convertirse en uno virtuoso, ya que la pobreza se reproduce dentro del mismo sistema que la genera. Gary Becker [1974], quien desarrolló la teoría sobre el capital humano señala que:

'Por ejemplo, el capital humano de una persona es la suma de la cantidad heredada y la que adquiere a través de inversiones; más aún, la cantidad invertida es particularmente determinada por la herencia'. Sin embargo, los pobres al proceder generalmente de familias sin recursos o bienes, en

su mayoría anteponen la generación de recursos por parte de los hijos, de manera prematura, para su propia subsistencia, desdeñando la educación; esta elección parece convertirse en un freno intergeneracional para la movilidad social, cancelando la posibilidad a que los hijos logren una mejor vinculación en el mercado laboral con mejores remuneraciones” [Villarespe *et al.*, 2020: 374].

Por lo anterior, es necesario que la política económica promueva una efectiva y eficiente inclusión en el mercado laboral, así como programas que incentiven y favorezcan la adquisición de activos por parte de los pobres, para corregir en alguna medida la desigual distribución de activos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACI Prensa [s.f.], Catequesis de Juan Pablo II, 28/3/79, en <<https://n9.cl/ubuv2>>.
- Attanasio, O. y Székely, M. [1999], “Introducción: La pobreza en la América Latina: Análisis basado en los activos”, *El Trimestre Económico*, vol. 66, núm. 263: 317-364.
- Banco Mundial (BM) [1990], Informe sobre el desarrollo mundial 1990: la pobreza. International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Oxford University Press.
- [2001], Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001: Lucha contra la pobreza. Panorama general, EE. UU., International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Oxford University Press.
- [2022, 2 de mayo], “Reseña: Ajuste en las líneas mundiales de pobreza”. Recuperado de <<https://n9.cl/4tioc>>.
- Barajas, G. [2010], “Políticas de bienestar social del Estado posrevolucionario: IMSS, 1941-1958”, *Política y cultura*, núm. 33: 61-82.
- Barba, C. [2004], *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Santiago de Chile, Cepal.
- Becker, G. S. [1974], “A theory of social interactions”, *Journal of Political Economy*, vol. 82, núm. 6: 1063-1093.

- Campos, P. [2005], *El ahorro popular en México: acumulando activos para superar la pobreza de México*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo-Miguel Ángel Porrúa.
- Contreras, D. y Larrañaga, O. [1999], “Activos y recursos de la población pobre en Chile”, *El Trimestre Económico*, vol. 66, núm. 263: 459-500.
- Foster, James *et al.* [2013], *A Unified Approach to Measuring Poverty and Inequality. Theory and Practice*, Washington, D. C., International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Las siete partidas del sabio rey D. Alonso* [2010, ed. facs.], España.
- Mollat, M. [2013], *Pobres, humildes y miserables en la Edad Media: estudio social*, México, Fondo de Cultura Económica. Traducción de *Les Pauvres au Moyen-Age. Étude sociale*.
- Narayan, D. [2000], *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, España, Ediciones Mundi-Prensa.
- Ordóñez-Barba, G. M. y Silva-Hernández, A. L. [2019], “Progresos-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza”, *Papeles de población*, vol. 25, núm. 99: 77-111. Recuperado de <<https://n9.cl/m3y19>>.
- Presidencia de la República [1997, 8 de agosto], Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de <<https://n9.cl/rmnsb>>.
- Presidencia de la República [2011, 3 de octubre], Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <<https://n9.cl/h3nydz>>.
- Perrotta, C. [1999], “La disputa sobre los pobres en los siglos XVI y XVII: España entre desarrollo y regresión”, *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 37: 95-120.
- Villarespe, V. [2001], *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- [2002], *Pobreza: teoría e historia*, México, UNAM-Casa Juan Pablos.
- Villarespe, V. *et al.* [2020], “Pobreza y programas sociales en México”, *Acta Hispánica*, Supplementum II: 367-375.

- Warman, A. [2003], “La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo”.
FAO. Recuperado de <www.fao.org/3/j0415t/j0415t09.htm>.
- World Bank [1990], “World Development Report 1990: Poverty”, Washington,
D.C., The World Bank, Oxford University Press.

CAPÍTULO 10.

POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL Y EMPÍRICO EN EL CASO MEXICANO

MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ TOSCANO¹
ÁNGEL JESÚS ROSALES MALDONADO²

Introducción

La pobreza es, sin duda, uno de los fenómenos sociales más característicos de nuestro tiempo. Si bien es cierto que a lo largo de la historia el pobre, en su contexto histórico, social y económico, siempre ha existido, es su definición, atención y medición lo que ha ido cobrando distintas formas y sentidos en la época reciente.

El Estado moderno, sobre todo aquel que se configura después de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, es formulado y entendido a partir de su capacidad para generar distintos tipos de bienestar en la población. Se discute entonces acerca de cómo este Estado ejerce su acción sobre las personas, adoptando formas más o menos liberales o estatizadas, en el comercio, la economía, las libertades y otros tantos temas que impactan en los individuos.

Adicionalmente, es preciso señalar cómo ha ido evolucionando la concepción del Estado, pasando de ser el leviatán al Estado benefactor, de igual manera todopoderoso, pero en esta última etapa mostrando cierta sutilidad en su relación con el ciudadano. La emergencia y la visibilización de los derechos humanos forzaron al Estado, de algún modo, a crear una serie de mecanismos que fueran capaces de, además de modificar la antigua percepción del Estado, atender de manera eficiente las necesidades de sus poblaciones.

La política pública, y más aún los programas emanados de ella, tiene un sentido relevante en el estudio y, por supuesto, en la atención de la pobreza, pues más allá de los alcances que tiene su ejecución, resulta por

¹ Estudiante de Sociología en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

² Académico de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM.

demás interesante las formas que adopta, los modos en que se aplica, los usos político-gubernamentales y político-electorales que conlleva, además de las consecuencias pretendidas o no que tiene sobre la ciudadanía, que al final es la que recibe los múltiples impactos, positivos o negativos, de la implementación de toda política pública y sus programas.

Para entender el comportamiento de la pobreza, es necesario seguir el hilo conductor de su conceptualización, sus causas y su medición, lo cual ayuda a comprender las investigaciones teóricas sobre el tema. El objetivo de este capítulo es hacer una revisión teórica de la evolución del concepto de pobreza y de sus estadísticas en México desde una perspectiva multidisciplinaria. También se presenta un análisis crítico conceptual sobre las políticas públicas y los programas de asistencia social que ha utilizado el Estado como herramienta para mitigar los efectos de la pobreza, y cuál es la dirección que ha tomado el gasto público designado a ello.

Orígenes teóricos de la pobreza

En el siglo XV se determinaba la pobreza por la dignidad o la indignidad de las personas, generando a su vez un estigma del pobre. El problema se agravó cuando la migración del campo a la ciudad llenó las urbes de pobres y la demanda de la asistencia aumentó, lo que ocasionó un desorden social. Verónica Villarespe [2002] menciona un ejemplo de la clasificación de los pobres a partir de lo ocurrido en Inglaterra, cuando se comenzó a diferenciar entre los pobres que merecían asistencia y los que no, según el tiempo que permanecían en un asentamiento o en un avcindamiento religioso. Sin embargo, de 1536 a 1539, los monasterios que ofrecían asistencia se redujeron y, en consecuencia, los pobres ya no recibían esa caridad. Para 1601, la Ley de Pobres isabelina³ estableció que las parroquias debían tener *poor houses*⁴ para el refugio y sustento de los pobres, financiadas por donaciones

³ Haciendo uso de esta ley se nombró pobre a todo aquel que no tuviera los recursos para cubrir sus necesidades básicas, y fue en esa época que el estudio de la pobreza empezó a tomar fuerza.

⁴ Fueron asilos para pobres con los que se buscó apoyar caritativamente a quienes no podían solventar sus necesidades. Del mismo modo se establecieron *workhouses*, que tenían talleres en donde los pobres realizaban labores, en muchos casos, no remuneradas. Estos son un antecedente de los programas de asistencia social.

caritativas; esta ley se dio a la tarea de clasificar a los pobres en dos tipos: pobres impotentes y pobres sanos. Los primeros querían trabajar, pero no podían, mientras que los segundos podían trabajar, mas no querían. Pronto estas casas de asistencia se llenaron hasta un punto en el que los ingresos de las parroquias no alcanzaban a cubrir los gastos generados. Desde ese entonces se comenzó a ver la pobreza como un problema social que requería de recursos para mitigar y erradicar sus estragos, con el fin de mantener el orden social.

Conceptualización, causas y medición de la pobreza

La pobreza es un fenómeno que ha sido estudiado desde diversos enfoques. En un inicio su análisis se basó en la teoría económica europea y ha ido evolucionando al ritmo de las transformaciones sociales. “La pobreza se ha definido a partir del ingreso o el gasto, necesidades básicas insatisfechas, hasta llegar a la medición multidimensional, lo cual ha marcado una constante evolución” [Sánchez *et al.*, 2020b]. Al principio, se consideró el ingreso como medida absoluta, después se agregó el gasto y las necesidades básicas intangibles, más adelante las capacidades, las oportunidades, los accesos a bienes y servicios, la libertad y, finalmente, la elección.

Los factores que determinan la pobreza pueden ser estructurales o individuales, de ahí que sea complicado formular un concepto generalizado de la pobreza, pues depende de tales factores. Para Eric Hobsbawm [1968], la pobreza se debe definir de acuerdo con las reglas, normas y criterios de la sociedad que se estudie.

Desde la teoría económica clásica, la pobreza define a las personas que se encuentran en un estado en el que el ingreso que perciben no alcanza a cubrir sus necesidades básicas. Sin embargo, existen otras tendencias teóricas que también han abordado la pobreza y las causas que la determinan desde diferentes disciplinas, como la sociología y la antropología.⁵

⁵ Desde estas posturas, las personas que se denominaban pobres eran aquellas que carecían de recursos para satisfacer sus necesidades básicas, además de depender de la caridad para sobrevivir.

Amartya Sen [2000], por su parte, dice que la pobreza es un estado de privación del bienestar en el que los pobres no tienen acceso a la alimentación, la vivienda, la educación, la salud, la seguridad personal y de bienes económicos, por tanto, las capacidades de libertad y realización de las habilidades humanas se ven restringidas. En 1983, Robert Chambers abrió un campo de estudio que examinaba la pobreza más allá de lo tangible, haciendo referencia a la alimentación, la nutrición, la educación básica, el vestido y la vivienda. Así se incorporaron otras dimensiones intangibles como el aislamiento, la falta de poder y la vulnerabilidad, que son los factores que conforman el concepto de “trampa de la privación”, en el que la pobreza trasciende de sí misma.

En 1993, Martha Nussbaum y Sen agregan el factor de “libertad” a la conceptualización de la pobreza, dado que es la elección que el individuo puede tener ante las condiciones que imperan en su contexto. Después agregan el término “calidad de vida”, en el que se consideran las proyecciones de vida personales, y no sólo el ingreso. En este sentido, para Sen, una persona es pobre si no es capaz de realizar una cantidad mínima de actividades como permanecer vivo y gozar de una vida larga y saludable, reproducirse de manera intergeneracional en un sentido biológico y cultural, beneficiarse de la interacción social y poseer conocimiento y libertad de expresión. Este conjunto de características son las capacidades básicas que debe poseer un individuo.

Por otro lado, Consuelo Corredor [1999] dice que la pobreza es la situación en la que el individuo “no está en condiciones de satisfacer sus necesidades vitales, no sólo en términos de supervivencia física [...], sino también en términos de su desarrollo como persona: inserción social, política, identidad, sentido de pertenencia” [Corredor, 1999: 54]. Con esta misma perspectiva social, Edgar Malagón [2012] afirma que cuando una persona no tiene cubiertas las necesidades humanas corporales, como la nutrición, la protección, el descanso y la socialización, se encuentra en estado de pobreza; cada una de estas características aliena al sujeto e impide la realización del humano, lo degrada y termina con él. Estos son rasgos que le dan pertenencia y supervivencia al sujeto y producen cohesión en la sociedad.

En el caso de México, en años recientes el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha reconceptualizado su definición de pobreza ante las necesidades actuales que exigen tomar en cuenta otros factores, y no sólo la distribución del ingreso: “una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene

garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” [Coneval, 2014: 37].

En cuanto a las causas que dan origen a la pobreza, en América Latina existe un amplio estudio teórico sobre el tema, sin embargo, hay diferentes posturas que suscitan una controversia teórica. Para Malagón [2012], el origen de la pobreza está directamente relacionado con el capitalismo, por lo tanto, las causas son de carácter estructural, es decir, después del capitalismo, no hay lugar para los pobres, quienes cada vez tienen menos recursos para acceder a las necesidades de consumo, pues producen asimétricamente con lo que pueden consumir.

La industrialización, igual que el sistema capitalista, es reproductora de la pobreza. De acuerdo con Carlos Barba [2009], la pobreza es provocada por las dinámicas de mercado que reducen el papel del Estado, generando desigualdad y desempleo. Jennifer Castañeda [2012] atribuye la generación y reproducción de la pobreza a la industrialización y la gentrificación poblacional, ya que las personas se han visto obligadas a formar periferias en las grandes ciudades, que no están en condiciones de ser habitadas, incluso ni siquiera cuentan con los recursos básicos para mantener una vida digna.

Por su parte, Sen [2000] considera que la razón de la pobreza es la privación de las capacidades básicas, ocasionada por la renta baja y el rol social.⁶ Asimismo, señala que las deficiencias en el sistema de educación y los costos cada vez más elevados de la canasta básica son otros factores que contribuyen a la reproducción de la pobreza.

Cabe mencionar que la desigualdad social tiene fuertes consecuencias en la pobreza, pues la falta de oportunidades y la distribución inequitativa del ingreso dificultan mejorar las condiciones de vida de los pobres. Los análisis realizados por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias [ESRU, 2008] también concluyen que la pobreza se agudiza en los estados del sur de México, en donde se registran los números más bajos de movilidad social intergeneracional.⁷ En este mismo sentido, Gerson Javier Pérez [2005] afirma que

⁶ Peter Townsend [2014] complementa esta teoría afirmando que existen restricciones estructurales que limitan las capacidades y la libertad del individuo. Estos autores convergen en que la pobreza tiene orígenes en las relaciones socioeconómicas de la desigualdad, es decir, las causas son estructurales.

⁷ En algunos países de América Latina, incluido México, se han llevado a cabo estudios que ligan la desigualdad con la pobreza, relación cuya consecuencia es una nula

el espacio geográfico juega un papel importante en la concentración de la pobreza, de modo que si una persona se encuentra en una zona pobre, las posibilidades de continuar en esa misma situación a lo largo de su vida son altas. Sin embargo, otros autores, como Paul Spicker [2009], no coinciden con la idea de que la desigualdad es causa de la pobreza, pues, aunque la desigualdad tiene efectos en la pobreza, este enfoque, según este autor, está limitado, ya que deriva en la utopía de creer que al reducir los recursos de los ricos, se incrementarán los de los pobres.

Las crisis económicas también han contribuido a aumentar el volumen de la población en condición de pobreza, sobre todo después de la crisis de los años ochenta en América Latina, donde el papel del Estado se vio reducido a raíz de la desregulación económica. Estos cambios tomaron como base la lógica global del capitalismo, la flexibilidad laboral y la pérdida de derechos sociales.

Con respecto a la medición de la pobreza en el país, ésta ha sufrido diversas modificaciones a lo largo del tiempo. A inicios de la década de 1980, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) hizo pública la serie *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*,⁸ en la que se incluía la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE),⁹ así como

movilidad social intergeneracional; en estos estudios se han tomado la desigualdad de oportunidades y las clases sociales como factores para la medición de la pobreza. Patricio Solís *et al.* [2016] encontró una alta asociación entre origen y destino, es decir, hubo cambios mínimos entre la condición socioeconómica del padre y el hijo. Otro resultado fue la alta desigualdad de oportunidades, que está directamente relacionada con la desigualdad de condición, pues ante la mala distribución del ingreso, es más difícil poder acceder a mejores oportunidades. El histórico de los resultados en cuanto a desigualdad de condición ha sido altamente desfavorable, muy por debajo de los países asiáticos, europeos, e incluso los africanos. La desigualdad social tiene consecuencias fuertemente marcadas en la pobreza, pues la falta de oportunidades y la distribución del ingreso no equitativa dificultan mejorar las condiciones de vida y movilizarse de un quintil a otro.

⁸ Coplamar y Siglo XXI Editores publicaron seis volúmenes, los primeros cinco en 1982 y el último en 1983.

⁹ Postulaba las necesidades básicas en México, las cuales consistían en acceso a la alimentación, cuidados básicos de salud e higiene, vivienda, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, cultura y recreación básicas, además de algunas partidas para presentación personal. Esta canasta estaba calculada en 19795 pesos anuales, para una familia promedio de 4.9 miembros, en precios de 1996.

la canasta submínima (CSM).¹⁰ La importancia de estas canastas consiste en que incluyen otros factores sociales, además del ingreso, que sirvieron para medir el umbral de la pobreza a finales del siglo XX. Una persona se encontraba en estado de pobreza si su ingreso no alcanzaba para cubrir el costo de la CNSE y estaba en pobreza extrema si no podía acceder a la CSM.

Es importante recalcar que medir la pobreza con estas canastas dejaba fuera los servicios de asistencia que ofrecía el gobierno, como la educación y la seguridad social, por mencionar algunos. Esto quiere decir que generaron indirectamente una desigualdad en la medición, dado que las zonas rurales, a diferencia de las urbanas, no gozaban de los mismos beneficios centralizados en las urbes.

Los cálculos de Enrique Hernández [2000] sobre la pobreza y la pobreza extrema en México, para el periodo 1963-1996, reflejan que en los inicios de los años sesenta el 70 % de las personas se encontraba en estado de pobreza, proporción que fue disminuyendo en las siguientes décadas dado el crecimiento económico y la época de bonanza de la economía. Para 1968 se redujo al 56.7%, casi una década después, en 1977, bajó al 34 %, y, finalmente, para 1984, el índice de pobreza decreció a 29.9 por ciento. Sin embargo, después de la crisis de la deuda en 1982-1983, los estragos empezaron a sentirse en el aumento del índice de pobreza, que entre 1984 y 1996 creció un ocho por ciento.

Los cálculos de Enrique Hernández [2000] sobre la pobreza y la pobreza extrema en México, para el periodo 1963-1996, reflejan que en los inicios de los años sesenta el 70 % de las personas se encontraba en estado de pobreza, proporción que fue disminuyendo en las siguientes décadas dado el crecimiento económico y la época de bonanza de la economía. Para 1968 se redujo al 56.7%, casi una década después, en 1977, bajó al 34 %, y, finalmente, para 1984, el índice de pobreza decreció a 29.9 por ciento. Sin embargo, después de la crisis de la deuda en 1982-1983, los estragos empezaron a sentirse en el aumento del índice de pobreza, que entre 1984 y 1996 creció un ocho por ciento.

Hasta antes del 2009, la medición de la pobreza era considerada unidimensional y se delimitó por la canasta de alimentos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y el Coneval, contrapuesta con el ingreso

¹⁰ Consistía en acceso a vivienda, alimentación, material educativo básico y cuidados a la salud e higiene; el costo de esta canasta era de 7693 pesos de 1996.

total neto de transferencias, lo que daba como resultado las líneas del umbral de pobreza.¹¹ Empero, no todo depende del mercado, y algunos servicios considerados de bienestar, como la salud y la educación, provenientes de la asistencia del Estado, no entraban en esta metodología, la cual no dio el alcance correcto para medir las dimensiones que definen si una persona realmente se encuentra en un estado de bienestar.

En este sentido, la medición de la pobreza y la pobreza extrema dependía, además del ingreso, del acceso o no a los alimentos; no poder adquirir alimentos es considerado como pobreza alimentaria¹² y pobreza patrimonial.¹³ Por esta razón, con el cambio de metodología, se registró una drástica disminución de los índices de pobreza. Mientras que en 1996 el 79.51 % de la población se encontraba en estado de pobreza y el 37.95 %, en pobreza extrema, para 1998, con el cambio de metodología, la proporción de personas con pobreza alimentaria, equivalente a la pobreza extrema, era de 33.30 % con respecto a la población total. El índice de pobreza alimentaria fue disminuyendo hasta un 14 % en el 2006.

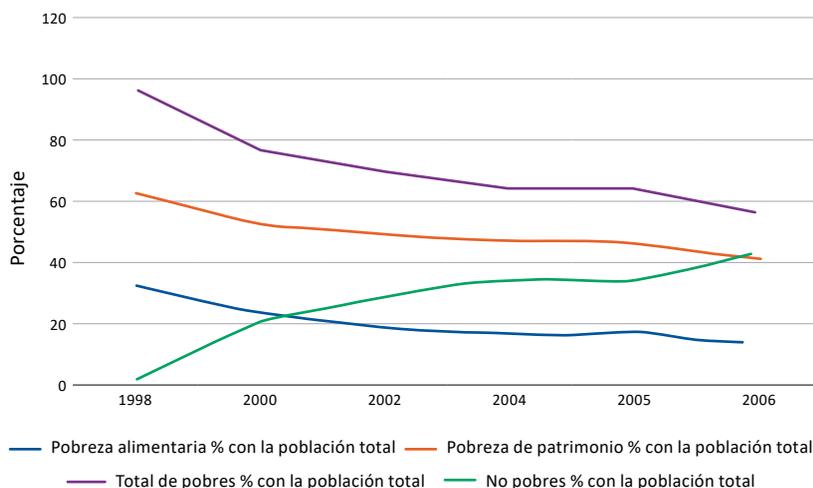
En cuanto a la pobreza patrimonial, se registró un índice del 63.70 % en 1998 y disminuyó al 42.90 % en el 2006; en este caso se puede observar una disminución en el índice, dado que éste incluyó más dimensiones (gráfica 1). Sin embargo, al hacer un arrastre con respecto a la población total en estado de pobreza, de 1963 a 1968 ésta se situó entre un 77.55 % y un 72.61 %, respectivamente; en la siguiente década se observó una disminución que se sostuvo en un 58 %; después, en los años de crisis económica, se registró un aumento hasta retomar casi el 80 % en 1996. Con la medición posterior a 1998, el total de pobres arrancó en 97.06 % y disminuyó en el 2006 hasta un 57.11 por ciento. Con lo que se puede concluir que el número de pobres totales en la medición unidimensional se mantuvo relativamente constante.

¹¹ Esta medición responde al sistema de bienestar, el cual depende del uso del ingreso y el consumo como un indicador para considerar a una persona en estado de pobreza y pobreza extrema.

¹² Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun haciendo uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta [Coneval, 2014].

¹³ Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria básica, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, a pesar de que todo el ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios [Coneval, 2014].

Gráfica 1. Medición de la pobreza 1998-2006



Fuente: elaboración propia con datos del Coneval [2018b].

El 10 de diciembre del 2009, el Coneval anunció la nueva metodología para la medición de la pobreza, en la que se resaltaba la importancia de la multidimensionalidad del fenómeno, dado el impacto económico y social de éste. En este cambio metodológico se tomó como indicador la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Inegi,¹⁴ la cual se levanta cada dos años. Para la aplicación de esta nueva metodología se utilizó la ENIGH del 2008.

Esta medición se encuentra en el marco de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS),¹⁵ en la que se establece que el tratamiento de la pobreza debe guiarse por el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, conocidos como los derechos DESCAs, que buscan

¹⁴ El objetivo es proporcionar un panorama estadístico del comportamiento de los ingresos y gastos de los hogares, referente a su monto, procedencia y distribución; ofrece también información sobre las características ocupacionales, sociodemográficas y de acceso a alimentación de los integrantes del hogar, así como las características de la infraestructura de la vivienda y el equipamiento del hogar [Inegi, 2020].

¹⁵ Publicada el 20 de enero de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*, en el mandato de Vicente Fox Quesada.

satisfacer las necesidades elementales para que sea posible alcanzar una vida digna.¹⁶ Tomando los DESCAs como marco para proveer a las personas de una vida fuera de la pobreza, el Estado debe garantizar a todos los mexicanos el cumplimiento de éstos por medio de la política social y los programas sociales.

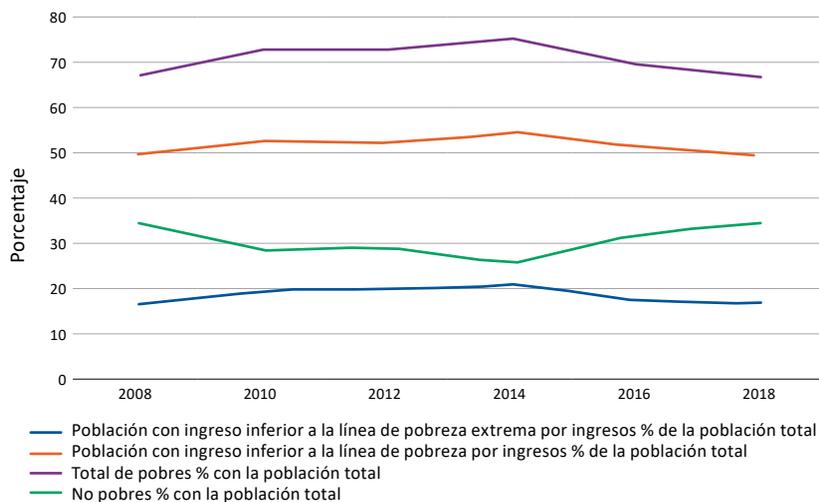
Estos derechos son entonces el marco que rige la medición multidimensional de la pobreza, delimitada por la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI) y la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI) contra la canasta alimentaria, que cubre los alimentos básicos, y la canasta no alimentaria, que comprende otros factores como el transporte, la vivienda, la cultura y recreación, entre otros.

Para el 2008, año en el que se empezó a tomar esta nueva medición como referencia, la población con un ingreso inferior a la LPEI se situó en 16.80 % y la población con un ingreso inferior a la LPI, en 49 por ciento. En el caso de la primera, ésta ha ido teniendo variaciones con picos de hasta 20.60 %, hasta llegar en el 2018 a un 16.80 %, mientras que la segunda disminuyó en estos años apenas un 1.20 por ciento (gráfica 2). Sin embargo, el total de pobres en el 2018, con la nueva metodología, en comparación con el total de pobres del 2006, último año con la medición correspondiente a la pobreza patrimonial y alimentaria, aumentó un 8.57 por ciento.

En años recientes la pobreza se ha estudiado con una medición multidimensional desagregada, es decir, se analiza en particular cada una de las dimensiones de la pobreza, lo que ha permitido tener una visión más amplia del fenómeno. Esta medición incluyó otra vez la del 2016 y el 2018, por lo que es posible comparar con ella la de ambos años. Con la del 2016, el 17.50 % de las personas se encontraba por debajo del LPEI, equivalente en la nueva metodología a la pobreza extrema situada para este mismo año en 7.20 por ciento. En el caso del 2018, al contrastar el dato de la anterior metodología con el de la nueva, se observa que la pobreza extrema tiene una diferencia de 9.80 por ciento (gráfica 3).

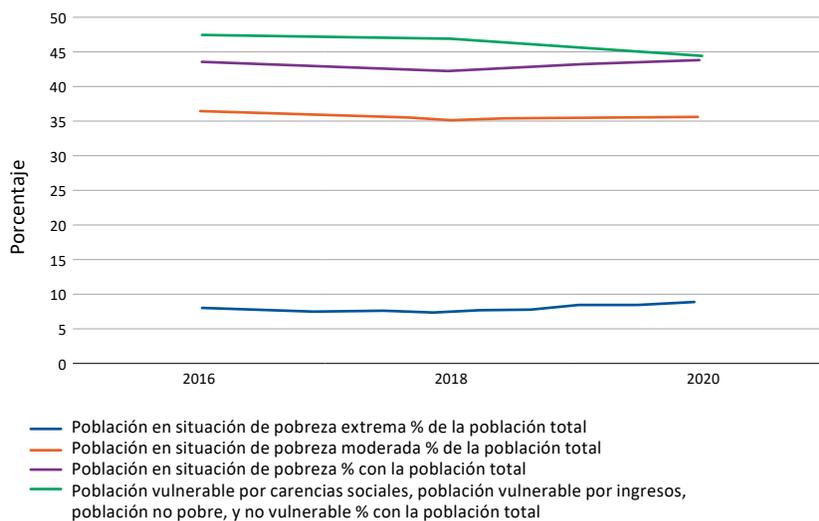
¹⁶ Algunos ejemplos de estos DESCAs son el derecho a la salud, a la educación, a una vivienda adecuada, al agua y saneamiento, los derechos laborales y de seguridad social, el derecho a formar una familia protegida y asistida, el derecho a la cultura y a un medioambiente sano.

Gráfica 2. Medición de la pobreza 2008-2018



Fuente: elaboración propia con datos del Coneval [2020a].

Gráfica 3. Medición de la pobreza 2016-2020



Fuente: elaboración propia con datos del Coneval [2020].

Para el caso de México, el Coneval, en sus últimas mediciones (2016, 2018 y 2020), estudió de forma individual el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos, el ingreso, el acceso a la alimentación y nutrición de calidad y, por último, la cohesión social. Los resultados del Coneval reflejan, con la nueva medición, que entre el 2016 y el 2020 la pobreza aumentó 3.5 puntos porcentuales y la pobreza extrema, para esos mismos años, se incrementó en 1.3 puntos porcentuales.

Entre el 2018 y el 2020 la pobreza multidimensional aumentó 2 puntos porcentuales, pasó de un 41.9% a un 43.9%, respectivamente. Sin embargo, es importante mencionar que la ENIGH del 2020 se levantó entre el 11 de agosto y el 18 de noviembre de ese año, lo que quiere decir que en estos datos no se incluye el impacto de la pandemia de la covid-19, por tanto, habrá que esperar los resultados de la ENIGH 2022 para tener un panorama más certero de los estragos ocasionados por esta crisis sanitaria en los sectores más vulnerables de la sociedad.

Por otro lado, el Coneval presentó una nueva evaluación de la pobreza a nivel municipio, la Medición de la pobreza municipal 2010-2020, cuyos resultados muestran que hay una diferencia marcada entre el norte y el sur del país. Los estados de Puebla, Oaxaca, Chiapas y Guerrero presentan fuertes problemas de pobreza extrema: 9 de cada 10 indígenas están en situación de pobreza. A diferencia de estas entidades, en el norte se encuentran los estados más favorecidos respecto a este problema.

Las diferentes metodologías que se han usado para medir los índices de pobreza han tenido variaciones en el transcurso del tiempo, adaptándose a un México dinámico. Los resultados nos dan un referente de la situación actual del país, sin embargo, es difícil generalizar con estos datos, puesto que hay personas que se encuentran en condiciones de calidad de vida que las multidimensiones no alcanzan a visibilizar.

Los programas sociales en México

La política social es la herramienta que ejerce el Estado para hacer frente a los estragos de la pobreza, particularmente debe estar dirigida a la protección de los grupos vulnerables, con la finalidad de conseguir el desarrollo social de éstos. No obstante, en los últimos años, los programas sociales emanados de la política social no han logrado dotar a la población total en

estado de pobreza y pobreza extrema de una mejor calidad de vida y tampoco han podido integrarla al mercado productivo. Además, la pandemia de la covid-19 ha aumentado las afectaciones a los grupos más vulnerables, dados los cierres de empresas, la pérdida de empleos, la inflación y, lamentablemente, la muerte de personas que, en algunos casos, eran el sostén familiar.

Posterior a la crisis económica de 1980, América Latina se distinguió por la desregulación económica y la reducción del Estado como regulador de la economía, medidas postuladas en el Consenso de Washington, en el que “se instrumentaron políticas de economía abierta sustentadas en la amplia participación del sector privado, lo que ocasionó que el mercado determinara también la orientación de la política social” [Ramírez, 2022: 11], es decir, se le atribuyó a la población la responsabilidad de obtener los beneficios de protección social, y con esto se eliminaron los mecanismos intergeneracionales de solidaridad y colectividad.¹⁷ De tal modo que el sector privado optó por favorecer la mercantilización de estos beneficios de colectividad, capitalizando los seguros médicos, educativos y de vivienda.

En el contexto de los estragos de la pobreza surgen en la región los programas sociales condicionados de transferencia monetaria o no monetaria.¹⁸ Estos programas de asistencia social forman parte de los objetivos internacionales sobre los países en vías de desarrollo, para aliviar los problemas ocasionados por la pobreza, el aumento del desempleo y el índice cada vez más alto de nuevos pobres. Estos objetivos fueron planteados tras el fin del Estado de bienestar, así como de la polarización del mundo en países desarrollados y en vías de desarrollo,¹⁹ empujada por organismos

¹⁷ En este contexto, las instituciones de servicios públicos creadas en los años cuarenta se debilitaron y dejaron de cumplir a cabalidad su objetivo de otorgar beneficios a la población vulnerable, con una metodología intergeneracional, en la que los jóvenes proveerán a las generaciones futuras.

¹⁸ Estos programas tienen como objetivo dotar de capacidades humanas a los beneficiarios, con la finalidad de poder insertarlos en el sistema económico actual y obtener ingresos que los ayuden a salir de la situación de pobreza.

¹⁹ Después de la crisis económica de los años ochenta, el mundo se polarizó en países desarrollados en el norte y los subdesarrollados en el sur.

internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).²⁰

De acuerdo con Felipe Hevia de la Jara [2011], esta nueva forma de tratar la pobreza está contextualizada en el neoliberalismo, que consiste en priorizar el sector privado, desfavoreciendo el interés público, en el que los programas sociales sólo benefician a un número reducido de pobres, con la finalidad de aumentar su consumo más que de dotarlos de capacidades. Estos programas en los años noventa se aplicaron en la región de América Latina para paliar los efectos de la escasez de ingreso y el desempleo.

En México, los programas de asistencia social se popularizaron desde la década de 1960, con el programa de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo); en los años setenta, con el Programa Nacional de Alimentación (Pronal), la Coplamar, el Programa Integral de Desarrollo Rural (Pider) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); posteriormente, a finales de los años ochenta, con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

En 1997 se creó el programa Progresas,²¹ que consistió en entregar transferencias monetarias condicionadas a las personas en situación de pobreza extrema, quienes, a cambio, debían asistir a consultas médicas para regular su situación de salud, los niños beneficiarios tenían que asistir regularmente a clases y se debía invertir el dinero en su educación, para así cumplir el objetivo de dotar de capacidades humanas. Los resultados de este programa fueron significativos, pero no determinantes en la disminución de la pobreza. Además, era cuestionable el uso que le daban los pobres a esa inversión del Estado, porque, en la mayoría de los casos, se convertía en un gasto del gobierno sin retorno, es decir, ni contribuía a la reducción de la pobreza, ni a la disminución del desempleo y, por ende, ni a la retribución fiscal.

Con respecto al gasto destinado a los programas sociales, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se ha visto un aumento desde inicios del nuevo milenio, ya que este gasto se direccionó a los programas de transferencia monetaria condicionada. En la reciente administración

²⁰ Los Objetivos del Milenio, presentados a finales de la década de 1990, puntualizan la necesidad de reducir los niveles de pobreza extrema; fueron ratificados en el 2015, en la Agenda 2030. Estos programas también fungen como herramienta para que se hagan cumplir los DESCA.

²¹ En el 2002 el nombre de este programa cambió a Oportunidades, y en el 2014, a Prospera.

presidencial de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), 2018-2024, este tipo de programas o desaparecieron o se convirtieron en 20 nuevos programas prioritarios de atención directa a la pobreza. Con estos últimos se buscó el acceso universal de las personas en condiciones de pobreza y desventaja social, pues formaron parte de la propuesta política de AMLO: “Primero los pobres”.

Con respecto al gasto destinado a los programas sociales, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se ha visto un aumento desde inicios del nuevo milenio, ya que este gasto se direccionó a los programas de transferencia monetaria condicionada. En la reciente administración presidencial de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), 2018-2024, este tipo de programas o desaparecieron o se convirtieron en 20 nuevos programas prioritarios de atención directa a la pobreza. Con estos últimos se buscó el acceso universal de las personas en condiciones de pobreza y desventaja social, pues formaron parte de la propuesta política de AMLO: “Primero los pobres”.

Los programas prioritarios de asistencia se encuentran dentro del marco de la política social que, en la Cuarta Transformación (o 4T), tienen el objetivo de dar acceso efectivo a los derechos sociales y humanos en el ciclo de vida de las personas. Estos nuevos programas sociales están dirigidos potencialmente a jóvenes estudiantes, adultos mayores y personas con alguna discapacidad.

El presupuesto ha ido creciendo e incluso ha ido comiendo el gasto de otros programas dirigidos a otros aspectos, como la violencia de género. Además, en mayo del 2020 se estableció una reforma al artículo 4º constitucional,²² en la que se afirma que el presupuesto para el año siguiente no puede ser menor al año anterior, lo cual implementa un piso firme con respecto al presupuesto asignado a estos programas sociales y compromete también los recursos del gasto corriente, más tomando en cuenta la

²² “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 condiciones de pobreza, no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior” [Presidencia de la República, 2020, 8 de mayo].

deficiente recaudación fiscal, lo cual en un futuro podría hacerlo insostenible, sobre todo si no se tienen buenos resultados mediante el retorno de recursos al Estado vía fiscal.

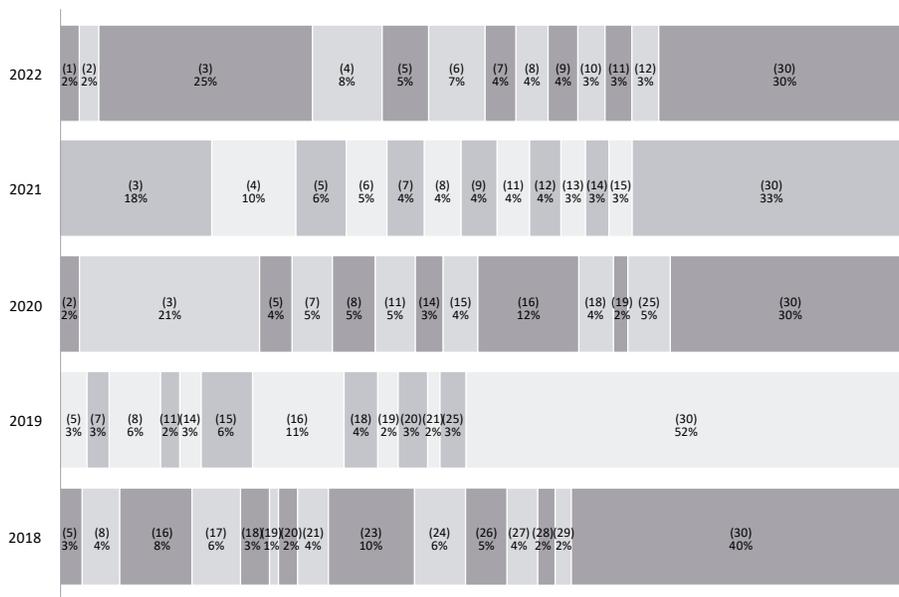
De acuerdo con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP, 2022], más del 70 % del gasto aprobado para programas sociales se concentra en los de carácter prioritario,²³ siendo la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM) el programa con mayor presupuesto designado, pues recibe una cuarta parte del presupuesto destinado a este rubro (gráfica 4). Además, es posible ver cómo desde el 2018 el gasto ha ido aumentando en los programas prioritarios de la 4T y ha ido disminuyendo en otros programas importantes para la erradicación de la pobreza o en otros que han sido direccionados para mejorar la calidad de vida de la sociedad en conjunto. Así, los programas prioritarios han ampliado su cobertura e incrementado su presupuesto, por ejemplo, en el año 2000 representó 1.24 % del gasto neto total y para el 2020 aumentó hasta un 5.8 por ciento.

Por otro lado, la pandemia de la covid-19 ha traído consecuencias que han golpeado fuertemente a la población más vulnerable del país. Una de estas afectaciones es el traslado a empleos precarios, debido al cierre de empresas y de plazas por la reducción de puestos. De acuerdo con datos del Índice de la tendencia laboral de la pobreza (ITLP) del Coneval [2022],²⁴ para el tercer trimestre del 2022 se ubicó en el 40.1%, 3.5 puntos porcentuales más que el primer trimestre del 2020, a inicios de la pandemia, cuando registró 36.6 por ciento.

²³ Entre los que destaca la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral, Proyectos de Transporte Masivo de Pasajeros, Atención a la salud, Beca Universal para el Bienestar Benito Juárez de Educación Media Superior, Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, Programa de vacunación, Beca Educación Superior Jóvenes Escribiendo el Futuro, y Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.

²⁴ Mide a las personas con ingresos más bajos que el valor de la canasta alimentaria, es decir, a quienes se encuentran en el umbral de la pobreza extrema.

Gráfica 4. Principales programas prioritarios 2018-2022



- (1) Jóvenes escribiendo el futuro (2022)
- (2) Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente (2022, 2020)
- (3) Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores (2022, 2021, 2020)
- (4) Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral (2022, 2021)
- (5) Atención a la salud (2022, 2021, 2020, 2019, 2018)
- (6) Proyectos de transporte masivo de pasajeros (2022, 2021)
- (7) Beca universal para estudiantes de educación media superior Benito Juárez (2022, 2021, 2019, 2018)
- (8) Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional (2022, 2021, 2020, 2019, 2018)
- (9) Programa de becas de educación básica para el bienestar Benito Juárez (2022, 2021)
- (10) Programa de vacunación (2022)
- (11) Sembrando vida (2022, 2021, 2020, 2019)
- (12) Operación de la Guardia Nacional para la prevención, investigación y persecución de delitos (2022, 2021)
- (13) Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional (2021)
- (14) Administración del sistema nacional penitenciario (2022, 2021, 2019)
- (15) Jóvenes construyendo el futuro (2021, 2020, 2019)
- (16) Seguro popular (2020, 2019, 2018)
- (17) Prospera (Programa de inclusión social) (2018)
- (18) Operativos para la prevención y disuasión del delito (2020, 2019, 2018)
- (19) Reconstrucción y conservación de carreteras (2020, 2019, 2018)
- (20) Emplear el poder naval de la federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales (2019, 2018)
- (21) Prospera (Programa de inclusión social) (2018)2
- (22) Becas de posgrado y apoyos a la calidad (2019)
- (23) Subsidios para los organismos descentralizados estatales (2018)
- (24) Servicios de educación superior y posgrado (2018)
- (25) Prospera (Desarrollo social) (2020, 2019)
- (26) Pensión para adultos mayores (2020, 2018)
- (27) Prospera (Educación) (2018)
- (28) Programa de fomento a la agricultura (2018)
- (29) Programa de apoyo a pequeños productores (2018)
- (30) Proyectos restantes

Fuente: elaboración propia con datos del CFP [2018, 2019, 2020, 2021 y 2022].

La doctora Isalia Nava [2022] hace un análisis sobre la pobreza y la situación de las personas mayores, quienes durante la pandemia se vieron beneficiadas por el PBPAM,²⁵ en el que evidencia cómo este programa ayudó a paliar los efectos de la crisis sanitaria, y permitió mitigar el incremento de la pobreza en este sector de la población. En el caso de las personas mayores de 65 años, de acuerdo con los indicadores de pobreza del Coneval del 2018 al 2020, este grupo fue el único en registrar una disminución, pasando del 43.2% al 37.9 por ciento. Respecto a la pobreza extrema, también se observó una disminución del 8.8% al 6.7%, al igual que la pobreza moderada, que se redujo de 34.4 a 31.2 puntos porcentuales.²⁶ En este sentido, el aumento económico y el acceso universal a este programa favorecieron considerablemente a este sector de la población. Sin embargo, abrió la brecha de desigualdad entre los adultos mayores y los menores a 65 años.

Si bien el retroceso en la pobreza de este sector es un signo positivo, también es necesario plantear que los recursos que se han destinado a este programa son en gran parte una rebanada del pastel del gasto social asignado a otros programas del Anexo 13 del PEF. Esto se explica, por ejemplo, con lo sucedido con el gasto dirigido a las mujeres y la igualdad de género, pues en lugar de que estos recursos estén relacionados con ese rubro, en éstos se incluye el gasto estipulado para el PBPAM, un programa que no sólo

²⁵ El primer antecedente de este programa se da en el 2007 cuando se crea el programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, con una aportación de 500 pesos mensuales entregados cada bimestre; posteriormente, en el 2008, cambió de nombre a 70 y más, y la diferencia principal fue que se amplió hasta comunidades menores de 30 mil habitantes; en el 2013 nuevamente cambió de nombre a Programa de Pensión para Adultos Mayores, en el que la edad de los beneficiarios se redujo a 65 años y no debían contar con pensiones contributivas mayores de 1 092 pesos mensuales. En el 2014 el monto aumentó a 580 pesos mensuales y en el 2019 a 1 275 pesos mensuales, ya en la administración de AMLO y con el nombre de PBPAM; en el 2021 aumentó a 1 310 pesos mensuales, y, por último, en el 2022, a un monto de 1 925 pesos mensuales.

²⁶ “El bienestar económico de la población mayor mejoró, en contraste con el incremento significativo del porcentaje de población menor de 65 años con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos (aumentó en 3.8 puntos porcentuales) y con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (creció en 3.6 puntos porcentuales)” [Nava, 2022: 24].

beneficia a mujeres, es decir, atiende a la población de este sector en general, pero no contribuye a disminuir directamente la inequidad de género.

De acuerdo con los datos presentados por el Coneval acerca de la medición multidimensional de la pobreza, entre el 2018 y el 2020 la pobreza entre los adultos mayores disminuyó 5.3 %, mientras que en el caso de los niños, niñas y adolescentes la pobreza multidimensional aumentó 2.3 % en los mismos años, lo cual habla de una brecha entre los beneficiarios de los programas sociales.

En este sentido, es preciso hacer una revisión puntual y constante de los efectos de los programas sociales en la población en general, más aún después del impacto de la pandemia de la covid-19 en el país, que además dejó al descubierto las deficiencias en los sectores de salud y educación, así como en la estabilidad laboral, lo que traerá graves consecuencias en los índices de pobreza.

La vida social de las políticas públicas

Si bien es cierto que las últimas décadas han visto surgir un variado número de acciones para combatir la pobreza, resulta por demás interesante pensar, por un lado, en cómo es que se ha emprendido tal cometido y, por el otro, en el alcance que esas acciones tienen. Todo parecería indicar que si hay mayor cantidad de acciones para combatir la pobreza, la cotidianidad de las personas en lo que concierne al tema se vería impactada positivamente, sin embargo, más allá de las estadísticas, programas, mediciones y discursos, la realidad muestra que aún hay un variado número de situaciones por resolver.

¿Cómo abordar el tema de la pobreza desde el enfoque de las políticas públicas más allá de los datos duros? Gubernamentalidad [Foucault, 2018] es, tal vez, el concepto que nos permita dar sentido a la discusión en torno a las políticas públicas, ya que en gran medida éstas parten de estrategias discursivas en favor del ejercicio del poder desde el Estado, sin que éste sea advertido como aquel poder que describe Thomas Hobbes y, antes bien, genere percepciones de justicia entre la ya instaurada ciudadanía que busca y espera lo mismo que cualquier persona que viva bajo determinada forma de gobierno: satisfacción de sus necesidades básicas, legalidad, justicia, desarrollo, entre otras cosas.

Entonces, reflexionar sobre cómo desde el Estado se hace frente a la pobreza es una tarea compleja, sobre todo si consideramos que en algunos

casos las mediciones y la realidad están en dimensiones opuestas. Dicho en otras palabras, mientras las estadísticas emanadas de los programas de las políticas públicas aplicadas muestran la disminución de los índices de pobreza, o bien el traspaso de las líneas de pobreza gracias a un múltiplo de indicadores, la realidad y la cotidianidad de las personas hacen saber lo contrario.

El enfoque multidisciplinario sugerido al principio de este texto es, sin duda, una gran fortaleza para la tarea antes mencionada. Si bien es cierto que las estadísticas manifiestan una evolución positiva en cuanto a la atención de la pobreza, ésta sigue siendo un elemento referencial de nuestro tiempo que detona fenómenos como la migración, el hacinamiento y, tal vez, ciertos factores de inseguridad y violencia.

Por otro lado, no debemos perder de vista el contexto actual en el que se insertan las políticas públicas que atienden el tema de la pobreza, ya que en éste cada vez es más visible la figura de la ciudadanía, la cual goza de mayores facilidades para intervenir tanto en la identificación y denuncia de los problemas sociales como en la formulación de acciones para atender estos problemas.

Esta apertura genera varios nichos de análisis interesantes. Primero, ante el variado número de voces ciudadanas en la denuncia de algún problema social, se dificulta identificar el interés general o el bien común que procura atender la política pública. Lo anterior origina otro nicho de análisis: la ampliación de la dimensión discursiva de la política pública, con la cual se reduce la capacidad de acción concreta, pero se da la percepción de que se escuchó y atendió a todas las voces. En este sentido, Charles Lindblom dirá que los procesos bajo los cuales se formulan las políticas públicas responden más a los procesos de interacción que a los de acción. Emerge entonces otro nicho de análisis: el conflicto. Aquellas voces que, una vez definida la política pública y sus programas, se saben no escuchadas y atendidas, se organizan, movilizan y accionan diversos programas de resistencia y visibilización de sus intereses.²⁷

Si bien es cierto que el problema social es el punto de partida de la política pública, conviene reflexionar en qué del problema es lo que finalmente

²⁷ Tal escenario no es nuevo en el ejercicio del Estado, pero su análisis nos permite abordar temas como el de la pobreza desde un enfoque más amplio y en algunos sentidos más concreto.

determina la acción del Estado, así como en los modos y medios que utiliza para ejecutarla. Tal vez ahí hay una respuesta al por qué las estadísticas y la realidad en torno a la pobreza, por ejemplo, parecen estar en sentidos opuestos.

Viabilidad técnica y viabilidad social son dos conceptos clave a considerar en este análisis, aunque no necesariamente estarán en concordancia, siendo esto un elemento relevante en la toma de decisiones de la política pública. En otros términos, evidencias, argumentos y persuasión son los conceptos sugeridos por Giandomenico Majone [1997] en este debate, en el que las evidencias del problema en el punto de vista técnico y la persuasión en el punto de vista político son lo que puede inclinar la balanza en la toma de decisiones.

¿Cómo se presenta el problema o los argumentos dados para la atención a éste? ¿Quién o quiénes los colocan, primero, en la definición del problema a resolver y, segundo, en la atención al mismo? Todas son preguntas fundamentales para entender las rutas definidas por el Estado en el ejercicio de las políticas públicas. En este sentido, y abonando al tema que nos ocupa, cabría preguntar quién o quiénes determinan el problema de la pobreza: ¿son las personas que viven en estas condiciones?, ¿es el Estado o algún otro ente quien define qué es pobreza y quién es pobre?

Tenemos que pensar entonces que las políticas públicas son instrumentos utilizados para diversos fines y con variados alcances. Así, pasamos de las políticas públicas más o menos transformadoras a las que suelen tener un impacto distributivo, redistributivo o regulativo. En el tema de la pobreza, por momentos parece difícil captar el alcance que estas acciones del gobierno tienen y más complejo resulta cuando éstas se mezclan con los fines políticos y electorales de quienes gobiernan.

Hay, por lo tanto, una lógica y coherencia entre las ideas que conforman una política pública. Prácticas y discursos serán un elemento importante en el análisis de las políticas públicas, e incluso en su ejecución [Agudo, 2015]. Derivado de lo anterior, es preciso retomar lo señalado por Alejandro Agudo [2015] en torno a las políticas públicas como forma de conocimiento, desde donde se puede pensar lo referente al desarrollo humano o social y cómo éste es impactado por el conocimiento científico, el cual es presentado como un medio capaz de generar transformación social o económica.

Siguiendo esta línea de análisis, Agudo [2015] retoma a Shore y Wright [1997] y hace referencia a las “metáforas movilizadoras” como elementos discursivos y textuales de importancia en la escritura de las políticas públicas

y más todavía en la propia comprensión del desarrollo social. De este modo, se abre una ventana de análisis que tiene que ver con los documentos enunciativos de las políticas públicas.

Tipos o estilos de escritura, representaciones textuales de conocimientos específicos, lenguaje técnico y género de escritura en las políticas públicas pueden ser estudiados como formas de poder adoptadas por el Estado, de un modo diversificado y hasta novedoso, ya que estos textos suelen ser instrumentos de presentación, difusión y movimiento de las ya mencionadas políticas públicas.

Entender la formulación de las políticas públicas, vistas apenas desde los textos, nos ofrece ya una distinción del ejercicio del poder más por la persuasión y agrado que éstas puedan generar en la ciudadanía que por los resultados y análisis que puedan informar y describir. Por consiguiente, un buen discurso o texto persuasivo, sumado a algunas estadísticas, puede ser la evaluación soñada de cualquier gobierno ante la exigencia de resultados por parte de la ciudadanía.

Los discursos, textos y demás formas de escritura que adoptan las políticas públicas, o como diría Agudo [2015], “la vida social de los documentos”, parecen ser, en la actualidad, el mecanismo mediante el cual se conduce este ejercicio del Estado. De este modo, podemos afirmar que los discursos (verbales o escritos) en torno a las políticas públicas, ya sea para la definición del problema, para la definición de cómo atenderlos, o bien para presentar las soluciones dadas y las mejoras, son efectivas formas de poder, sobre todo al considerar, como ya se mencionó, el carácter persuasivo y prescriptivo que tienen estas formas de escritura.

Posteriormente, resulta interesante ver cómo estos discursos traducidos a las arenas netamente políticas, en donde hay pugnas de distintos tipos de poder, escapan a las fuentes que les dieron forma, creando así un círculo vicioso, o bien, mecanismos de administración de los problemas públicos en beneficio de poderes e intereses políticos. Dicho de otro modo, en gran medida las políticas públicas de países como el nuestro, y de la gran mayoría, suelen ser listas de buenos deseos para la ciudadanía o paliativos ante los problemas comunes, entre los que figura la pobreza, por supuesto. Así, el enfoque que priva en la atención de estos problemas sociales desde el Estado es apenas la administración del problema, más que el entendimiento y la atención desde la raíz.

Pensar las políticas públicas en torno a la pobreza, más allá de los resultados difundidos oficial e institucionalmente, nos lleva a considerar los

procesos bajo los cuales se plantea el propio problema y aquellos mediante los cuales se pretende hacerle frente. Asistimos a épocas donde encontramos cada vez más la presencia de especialistas para estudiar y atender los problemas sociales, pero al mismo tiempo prevalecen modos de hacer política pública con los que se busca sacar el mejor provecho político-electoral de éstos.

Mención aparte merece el trabajo ciudadano, que de igual manera, visible en la sociedad civil organizada, tiene cada vez mayor presencia en este ámbito. Sin embargo, parece no ser suficiente ante el ya mencionado uso político-electoral de los problemas sociales vigentes. Finalmente, la política pública parece haber echado raíces en lo textual y discursivo, abriendo un gran espacio de análisis cualitativo y cuantitativo, pero dejando pendiente el impacto en la realidad de aquellos que reclaman mejoras en su día a día.

Conclusiones

La forma conceptual que toma la pobreza está directamente ligada con la forma en la que se han modificado las metodologías implementadas para la medición de la pobreza, la cual ha persistido y ha ido aumentando en los últimos años. El análisis teórico revisado para este capítulo deja clara la necesidad de pasar a un segundo término la medición de la pobreza, más bien es imperativo hacer énfasis en lo que miden las dimensiones de la pobreza y si realmente la métrica logra reflejar si una persona vive una vida con calidad.

Por ende, los programas sociales prioritarios de la actual administración necesitan reforzar su estructura, sus reglas de operación y sus objetivos, para redireccionarlos hacia una política social que logre beneficiar a todos los sectores de la población en estado de pobreza. Sobre todo, es necesario que los objetivos de los programas sociales garanticen que los pobres puedan obtener capacidades humanas que les permitan insertarse en el sistema sociopolítico predominante, y en consecuencia, mejorar su calidad de vida; ya en condiciones más favorables, los reinsertados al sistema podrán retornar vía impuestos la inversión del Estado.

De otro modo, la aplicación apenas política y electoral de cualquier política pública y los programas que de ella emanen, por más eficientes que parezcan, no serán más que mecanismos para administrar problemas sociales. La historia moderna de nuestro país nos da la razón al respecto, ya que resulta difícil entender la realidad en que viven millones de mexicanos, en contraste

con la cantidad de programas sociales que han sido puestos en marcha en los últimos 50 años.

Nuestro país requiere con urgencia programas de atención –no sólo a la pobreza– que vayan más allá de cubrir metas estandarizadas, e impacten positivamente en la vida de las personas. Por otro lado, se deben buscar los medios para que todo programa de gobierno que atienda a cualquier tema de interés social sea precisamente un programa del gobierno y no de un partido político o fracción ideológica.

BIBLIOGRAFÍA

- Agudo, A. [2015], *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo*, México, Universidad Iberoamericana.
- [2012], “Consultorías (pos)modernas. La mímica del positivismo y la construcción del conocimiento en la evaluación de programas sociales”, *Estudios sociológicos*, vol. 30, núm. 88: 45-86.
- Altimir, O. [1979], “La dimensión de la pobreza en América Latina”, Comisión Económica para América Latina (Cepal).
- Arellano, S. [2022], “Del confinamiento a la parálisis: el impacto social de la pandemia en México”, *Coyuntura Económica*, año 4, núm. 10: 5-10.
- Barba, C. [2009], “Los estudios sobre la pobreza en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, Número Especial 70° Aniversario: 9-49.
- Basilio, E. et al. [2023], *Programas sociales en México 2018-2021. Desafíos actuales en la lucha contra la pobreza*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Bayón, M. C. [2012], “El ‘lugar’ de los pobres: espacio, representaciones sociales y estigmas en la Ciudad de México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 1: 133-166.
- [2013], “Hacia una sociología de la pobreza: la relevancia de las dimensiones culturales”, *Estudios Sociológicos*, vol. 31, núm. 91: 87-112.
- Castañeda, J. [2012], “¿Por qué los hogares son pobres? Un análisis para la zona metropolitana de Mérida, 2010”, *Península*, vol. 7, núm. 2: 11-26.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) [2018], *Programas Prioritarios 2018-2019*.
- ____ [2019], *Programas Prioritarios 2019-2020*. <<https://n9.cl/vl22k>>.
- ____ [2020], *Programas Prioritarios 2020-2021*. <<https://n9.cl/1fkdp>>.
- ____ [2021], *Programas Prioritarios 2021-2022*. <<https://n9.cl/isme5>>.
- ____ [2022], *Programas Prioritarios 2022-2023*. <<https://n9.cl/do4nk>>.
- Chambers, R. [1983], *Rural Development: Putting the Last First*, Nueva York, Longman.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) [2014], “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”. Segunda edición, diciembre.
- ____ [2018a], “Medición multidimensional de la pobreza”, México. <<https://n9.cl/v9bah>>.
- ____ [2018b], “Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2018”, México.
- ____ [2020a], “Medición multidimensional de la pobreza”, México. <<https://n9.cl/c409i>>.
- ____ [2020b], “Medición de la pobreza municipal”, México. <<https://n9.cl/15zmk>>.
- ____ [2022], “Pobreza laboral al tercer trimestre del 2022”, México. <<https://n9.cl/pobreza2022>>.
- Corredor, C. [1999], “El problema de la pobreza: una reflexión conceptual”, en *Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Colecciones CINEP: 39-68.
- Cortes, F. (coord.) [2020], *Medición multidimensional de la pobreza en México*, México, FLACSO.
- Cruz, J. (coord.) [2019], *Pobreza y desigualdades en México. Revisión teórica y ejercicios prácticos*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Foucault, M. [2018], *Seguridad, territorio y población*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Fundación Espinosa Rugarcía (ESRU) [2008], *¿Nos movemos? La movilidad social en México*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- ____ [2019], *Informe Movilidad Social en México 2019. Hacia la igualdad regional de oportunidades*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Hevia de la Jara, F. [2011], *La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

- Hernández, E. [2000], “Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México”, *Comercio Exterior*, vol. 57, núm. 10: 863-873.
- Hobsbawm, E. [1968], “Poverty”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, Macmillan.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) [2020], Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2020 Nueva serie.
- Jaimez, R. [2016], “La investigación de la pobreza, la ciencia social emancipatoria y el pensamiento crítico”, *Acta Sociológica*, núm. 70: 29-48.
- Majone, G. [1997], *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Malagón, E. [2012], “El problema social de la pobreza”, en *Fundamentos del Trabajo Social*, Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Mayorga, A. [2018], “Debates contemporáneos sobre la pobreza: entre causas, representaciones y programas sociales”, *Trabajo Social*, vol. 20, núm. 1: 163-193.
- Nava, I. [2022], “Pobreza y vejez en México. La importancia de la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores en el contexto de la pandemia de covid-19”, *Coyuntura Económica*, año 4, núm. 10: 20-25.
- Nussbaum, M. y Sen, A. [1993], *The Quality of Life*, New York, Oxford University Press.
- Pérez, G. J. [2005], Dimensión espacial de la pobreza en Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional del Banco de la República, Cartagena, Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Presidencia de la República [2020, 8 de mayo], Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación.
- Ramírez, B. P. [2022], “La política social de la 4T”, *Coyuntura Económica*, año 4, núm. 10: 11-19.
- Sánchez, A., Nava, I. y Cruz, J. N. [2020a], *Bienestar y políticas públicas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Sánchez, A., Ruíz, J. y Barrera, M. Á. [2020b], “La transformación del concepto de pobreza: un desafío para las ciencias sociales”, *Intersticios Sociales*, año 10, núm. 19: 39-65.
- Sen, A. [1992], “Sobre conceptos y medidas de pobreza”, *Comercio exterior*, vol. 42, núm. 4: 310-322.
- [2000], “La pobreza como privación de capacidades”, en *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, España, Editorial Planeta: 114-141.

- Shore, C. [2010], “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, núm. 10: 21-49.
- Shore, C. y Wright, S. (eds.) [1997], *Anthropology of Policy: Critical perspectives on governance and power*, London and New York, Routledge.
- Simmel, G. [1917], “El pobre”, *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*, México, Fondo de Cultura Económica: 467-499.
- Spicker, P. [2009], “Definiciones de pobreza: doce grupos de significados”, en Spicker, P. *et al.*, *Pobreza: Un glosario internacional*, México, CLACSO: 291-306.
- Solís, P. y Boado, M. (coords.) [2016], *Y sin embargo se mueve... Estratificación social y movilidad intergeneracional de clase en América Latina*, México, Colmex/Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Townsend, P. [2014], *The International Analysis of Poverty*, London, Routledge.
- Villarespe, V. [2002], *Pobreza, teoría e historia*, México, UNAM-Casa Juan Pablos.
- (coord.) [2010], *Pobreza: concepciones, medición y programas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Villarespe, V. *et al.* [2013], *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO.

CAPÍTULO 11.

LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y LA SEGURIDAD SANITARIA EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

VIRDZHINIYA PETROVA GEORGIEVA¹

Introducción

Los tratados de libre comercio (TLC) fueron uno de los instrumentos jurídicos predilectos de la globalización en el orden internacional de la pos Segunda Guerra Mundial. Dichos tratados ordenan jurídicamente la supresión de las fronteras económicas entre Estados mediante el desmantelamiento de los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio internacional. Al mismo tiempo, los acuerdos de libre comercio promueven la apertura de los mercados internos, la desregulación económica y la libre competencia.

A partir de la década de 1990, todos los países de América Latina comenzaron a firmar distintos TLC con países desarrollados y/o con otros países en vías de desarrollo. Así, por ejemplo, además del nuevo Tratado entre México, Estados Unidos (EU) y Canadá (TMEC), México tiene celebrados otros TLC con Bolivia, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Israel, el Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), Uruguay, Japón, Chile, la Unión Europea (UE), Ecuador, la Comunidad Andina, el Mercado Común del Sur (Mercosur), Perú, y con los países miembros del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TPTPP). Chile ha celebrado más de 20 TLC con Estados de todo el mundo. Colombia también ha ratificado más de 12 TLC.

Los TLC lograron, en buena medida, sus objetivos económicos liberales. En efecto, después del final de la Guerra Fría, la supresión de los obstáculos al libre flujo de bienes y servicios en el plano global provocó un crecimiento exponencial del comercio internacional. De 1990 al 2008, el volumen anual

¹ Profesora de Derecho Internacional Público y Privado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e investigadora del Sistema Nacional de Investigadores (SNI, nivel I).

de las exportaciones de mercancías en el plano global alcanzó aproximadamente 16 trillones de dólares por año, es decir, aumentó más de ocho veces en comparación con el periodo anterior a 1990 [World Bank, 2008a]. Si consideramos la proporción del comercio del producto interno bruto (PIB) global, es decir, el grado de dependencia del crecimiento global del comercio internacional, la escala de los beneficios obtenidos de dicho crecimiento queda muy nítida. En la década de 1980, el porcentaje del comercio internacional del PIB global oscilaba entre el 20 % y el 30 por ciento. A partir de 1994 y hasta el 2008, dicha dependencia ascendió a un promedio del 51 % por año [World Bank, 2008b].

La ampliación de los mercados por el comercio internacional permitió a las empresas aprovechar las economías de escala de las tecnologías modernas [Comín, 2011]. La integración de mercados, países y nuevas tecnologías a un grado jamás visto hizo que se pudiera llegar a cualquier parte del mundo de una forma más barata y rápida [Titievskaya *et al.*, 2020: 5]. Dicha integración propició la edad de oro del proceso de globalización económica en el orden mundial. A partir de 1990, en el ámbito de las ciencias sociales comenzó a usarse el término “aldea global” y, desde la perspectiva de la política mundial, Francis Fukuyama señaló que había llegado “el final de la historia”. El éxito final de la globalización económica promovida por los TLC tenía como pilares la hegemonía de EU, el consumismo individualista y el utilitarismo [Titievskaya *et al.*, 2020: 5]. Este éxito también fue posible gracias a la perestroika posterior a la disolución de la Unión Soviética y a las reformas económicas en China y en los países de Europa central y oriental, los cuales, paulatina y dolorosamente, transitaron hacia la economía de mercado. Por primera vez en su historia reciente, el planeta se había vuelto liberal y capitalista, en su (casi) totalidad [Torres, 2011: 182]. Esta etapa se benefició y, al mismo tiempo, favoreció el apogeo de las actividades económicas de las empresas multinacionales. Dichas empresas lograron el control de actividades clave en todos los sectores de las economías internas y diseñaron nuevas estrategias para descentralizar sus cadenas de producción [Torres, 2011: 182].

Todo cambió para la globalización económica y para los TLC que la promovieron después de la crisis económica y financiera global, también conocida como la Gran Recesión del 2008. En términos cuantitativos, el volumen del comercio internacional disminuyó [Titievskaya, 2020: 6] drásticamente en comparación con su periodo anterior de gran efervescencia. Estudios recientes muestran que el comercio internacional de bienes creció

en 3.5 % entre el 2008 y el 2009, en comparación con el 7.6 % de crecimiento anual antes de la crisis del 2008. Después de la llegada de Donald Trump a la presidencia de EU y el inicio de su política comercial neoproteccionista y su guerra comercial con China, dicho crecimiento no sólo se estancó, sino que alcanzó cifras cercanas al cero por ciento. Posterior al inicio de la pandemia de la covid-19, el comercio internacional se derrumbó a cifras más bajas que las registradas después de la Gran Recesión del 2008. En total, durante la pandemia de la covid-19, el comercio global cayó entre el 10 % y el 16 %, según la Comisión Europea, y entre el 13 % y el 32 %, según la Organización Mundial del Comercio (OMC) [Titievskaya, 2020: 10-11].

La caída brusca de los niveles de comercio provocó la desintegración progresiva de los mercados internacionales de capitales y una impactante desaceleración del crecimiento económico de todos los países. Según datos del Eurostat, el PIB de la UE cayó 12 % en la segunda mitad del 2020. El PIB colectivo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) decreció un 9.8 % en el mismo periodo. Esta recesión agravó las desigualdades sociales en todos los Estados del mundo [Titievskaya, 2020: 17]. Además de que las rentas generadas por el capital superaron las generadas por el trabajo, se propició una enorme concentración del capital en manos de muy pocos individuos y empresas. Según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), un círculo muy restringido de empresas exportadoras, el 1 %, era responsable del 57 % de las exportaciones de los países en el 2014 [Titievskaya, 2020: 19]. Correlativamente, la concentración de riquezas se observa entre los distintos sectores de la población.

En los países miembros de la OCDE, la diferencia entre los ingresos de las personas más ricas (el 10 % de la población) y el resto (el 90 %) ha pasado del 7 %, hace 25 años, al abismal 10 por ciento [OCDE, 2019]. En otros términos, el 10 % de la población de los países más ricos es 10 veces más rica que el restante 90 %. [Titievskaya, 2020: 20]. En el largo plazo, los efectos de la pandemia de la covid-19 en las economías de los países en vías de desarrollo traerán consigo la disminución de las inversiones, la erosión del capital físico y humano, el repliegue de su participación en el comercio internacional y la modificación drástica de su inserción en las relaciones de suministro [UNCTAD, 2020]. A pesar de que podría haber ocurrido una rápida recuperación económica en el 2023, se perfila una “década perdida” (2015-2025) para muchos países en vías de desarrollo, en particular, en América Latina [UNCTAD, 2020].

Estos sucesos marcaron la relativización de las recetas liberales para el desarrollo económico sostenible y el bienestar social y generaron la desilusión de grandes segmentos de la población tanto en los países en vías de desarrollo como en los países desarrollados. La globalización económica, como fundamento del orden mundial en el siglo XXI, comenzó a ser cuestionada por movimientos populistas y nacionalistas que ganaron las elecciones en muchas partes del mundo. Varios Estados miembros de la comunidad internacional comenzaron a ver más hacia lo interno que hacia lo exterior y a dudar del valor de la cooperación internacional profunda. En varias latitudes geográficas se aboga a favor de un “comercio libre y justo” y se enfatiza la necesidad de contar con una “autonomía estratégica” en el mundo globalizado [Titievskaya, 2020: 6]. Regresó el proteccionismo en la política comercial internacional de los Estados e inició una guerra comercial entre dos de las más grandes economías del mundo: EU y China. Si la globalización propició la expansión de la actividad económica y financiera más allá de las fronteras del Estado-nación, las críticas en su contra optan por la (re) instauración de un control estatal, por lo menos relativo, sobre el comercio, las inversiones, las finanzas y los asuntos sociales [Paul, 2021: 1602].

La crisis de la globalización, como fundamento del orden mundial de la pos Segunda Guerra Mundial, produce un impacto directo y frontal en las normas e instituciones del derecho internacional económico, en general, y en los TLC, en particular. De ahí que existe, actualmente, un renovado interés en la necesidad de modificar el diseño jurídico de los TLC. La pandemia de la covid-19 demostró que es urgente tomar en consideración los efectos de los TLC no sólo en la realización de objetivos económicos liberales, sino también, y sobre todo, en la garantía de objetivos no económicos de interés general, por ejemplo, la protección del medioambiente, la protección de los derechos humanos, la igualdad, el bienestar social y el desarrollo económico sostenible. En consecuencia, muchas de las propuestas y reformas recientes de los TLC buscan convertir a dichos acuerdos en instrumentos jurídicos que promuevan la defensa de objetivos extraeconómicos y la protección de bienes públicos globales.

En relación con lo anterior, el objetivo principal de la presente investigación consiste en analizar las propuestas de reforma de los TLC suscritos por los países de América Latina desde la perspectiva del derecho humano a la salud (primera parte) y de la seguridad sanitaria (segunda parte).

Los TLC y el derecho humano a la salud

Las críticas en contra de los TLC, como instrumento jurídico de la (hiper) globalización, señalan su repercusión negativa en la protección de los derechos humanos. De manera general, las opiniones acerca de la relación entre dichos acuerdos y la protección de los derechos humanos difieren [Ibrahim, 2013: 321-337; Petersmann, 2001: 283-314].

Los TLC pueden tener efectos positivos sobre el respeto de los derechos humanos, por ejemplo, al reducir los precios e incrementar la disponibilidad de bienes y servicios básicos. No obstante, los TLC implican altos costos, en particular, para los países en vías de desarrollo, que incluyen: pérdidas de empleos –debido a la competencia internacional–, pérdida de ingresos fiscales para el Estado y, por ende, pérdida de recursos para invertir en políticas sociales, así como en la lucha contra la pobreza y el desempleo [Zerk, 2019: 6]. Los derechos humanos que pueden ser violados por los TLC comprenden, entre otros, el derecho al trabajo, el derecho a la salud y el derecho a un medioambiente sano. En su mayoría, se trata de derechos económicos, sociales y culturales.

Una consecuencia directa y normativa de la celebración de los TLC es que restringen el margen de maniobra de los Estados en materia de derechos humanos. En primer lugar, limitan la capacidad de los Estados de imponer sanciones económicas a los demás países para que éstos respeten los derechos humanos. En segundo lugar, acotan la capacidad de los países, particularmente de aquellos menos desarrollados, de legislar para mejorar la protección, en su territorio, de los derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, muchos países en vías de desarrollo practican el *dumping* jurídico en materia laboral o ambiental, es decir, rebajan sus estándares de protección de los derechos económicos, sociales o ambientales, para atraer comercio e inversiones. En tercer lugar, los TLC contienen reglas específicas que no permiten a los Estados adoptar, en sus territorios, medidas destinadas a promover y defender los derechos humanos de sus ciudadanos si dichas medidas conducen a una restricción al libre comercio, prohibida por los acuerdos [Ibrahim, 2013: 324].

Así, por ejemplo, los TLC impactan negativamente el derecho a la alimentación cuando fuerzan a los pequeños productores agrícolas a abandonar sus tierras de cultivo, por ser incapaces de competir con los bajos precios de las importaciones. Esto provoca una violación del derecho a la alimentación de los propios productores, pero también de los consumidores de sus

productos y, en último término, la pérdida de soberanía alimentaria de su Estado. Los derechos laborales también pueden ser violados por las disposiciones de los TLC sobre inversiones [Ibrahim, 2013: 234].

El reconocimiento del derecho humano a la salud se encuentra disperso en distintos instrumentos internacionales. El preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se limita a reconocer el derecho humano a la salud en los siguientes términos: “El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social” [Petrova, 2021: 249-276]. No obstante, dicha disposición no define sus distintos componentes y condicionantes (alimentos y nutrición, agua potable y saneamiento, vivienda digna, condiciones de trabajo dignas, medioambiente sano, etc.), no establece los distintos contextos para su aplicación (en tiempos de guerra o paz, en tiempos de pandemias, etc.), ni su relación con otros derechos (a la libre circulación de bienes o personas, al respeto a la vida privada y familiar, a la no discriminación, a un medioambiente sano, etc.) o con el acceso a servicios de salud de calidad, disponibles, accesibles, sin ningún tipo de discriminación y apropiados [Petrova, 2021: 253]. De igual modo, el derecho humano a la salud se reconoce, de manera genérica, en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
 - a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
 - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
 - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
 - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad [ACNUDH, 1976].

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó en el 2000 la Observación

general número 14 que precisa los contornos del derecho humano a la salud. No obstante, se trata de un instrumento de *soft law* de naturaleza no vinculante para los Estados miembros de la comunidad internacional.

Las deficiencias normativas respecto a la definición y el alcance del derecho humano a la salud fueron muy visibles durante la lucha contra la pandemia de la covid-19. Durante este periodo muchos Estados violaron gravemente el derecho humano a la salud de su población. Millones de enfermos de covid-19 alrededor del mundo no tuvieron acceso a atención y servicios médicos de calidad y a agua limpia y saneamiento; adicionalmente, millones de personas fueron víctimas de discriminación en el acceso a servicios médicos relacionados con la lucha contra la covid-19. En el caso de esta pandemia, se observaron, además, violaciones a los componentes del derecho humano a la salud. Lamentablemente, no todas las personas infectadas por esta nueva enfermedad tuvieron acceso oportuno a servicios de salud que fueran disponibles, de calidad y económicos. La limitación de los recursos disponibles tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo dio lugar a prácticas de discriminación, incompatibles con una concepción amplia del derecho humano a la salud. La inexistencia de obligaciones claras de los Estados al respecto en el marco normativo internacional tuvo un costo dramático en términos humanos. De igual modo, el brote de la covid-19 demostró que la no garantía del derecho humano a la salud puede incidir de manera directa en la capacidad de los Estados de implementar las medidas recomendadas por la OMS para hacer frente a la pandemia. La OMS recomendó constantemente el lavado de manos y la higiene personal como un medio eficaz para frenar la propagación del coronavirus. No obstante, al no obligar a los Estados a garantizar el derecho humano a la salud mediante la satisfacción de las condiciones para gozar de buena salud, entre las cuales sin duda se encuentra el acceso al agua potable y al saneamiento, la OMS condenó al fracaso sus propias recomendaciones. Millones de personas alrededor del mundo no tienen acceso al agua potable y al saneamiento y fueron incapaces de cumplir con una medida tan básica como el lavado de manos.

De ahí que es necesario mejorar el reconocimiento y la protección del derecho humano a la salud en todas las normas del derecho internacional, incluso en los TLC suscritos por los países de América Latina.

El diseño normativo actual de los TLC de los Estados latinoamericanos es susceptible de violar distintos componentes del derecho humano a la salud. Por ejemplo, como lo demuestra la larga “saga de las hormonas” entre Estados Unidos y la UE ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de

la OMC [Mavroidis, 2016], los Estados pueden ser impedidos para proteger el derecho humano a la salud de sus ciudadanos por medio de la prohibición del comercio de bienes o productos nocivos para la salud, siempre que dichos bienes se benefician de las reglas de un TLC. En segundo lugar, la regulación de las patentes sobre medicamentos en el TRIPS (por sus siglas en inglés)² y en los TLC de Estados latinoamericanos que se inspira de sus disposiciones ha impedido a dichos países promover la fabricación y el uso de medicamentos genéricos, causando así un impacto directo en la protección del derecho humano a la salud. En efecto, el TRIPS y otros TLC similares otorgan una protección excesiva a los dueños de propiedad intelectual, de suerte que, en materia de patentes, dichos acuerdos les reconocen monopolios de hasta 20 años. Esta protección ha causado resultados particularmente nefastos en lo que se refiere a patentes farmacéuticas y productos agroindustriales, porque las grandes empresas farmacéuticas (Big Pharma) buscan lograr las ventas de sus productos por encima de la protección del derecho humano a la salud.

Los TLC ratificados por los Estados de América Latina podrían ser instrumentos para la protección del derecho humano a la salud de distintas formas. En primer lugar, es posible someter dichos acuerdos a un examen previo en materia de protección del derecho humano a la salud.

Desde la década de 1990, varios órganos de la ONU han llamado a someter a los TLC a un escrutinio en materia de protección de los derechos humanos [OHCHR, 2003]. En 2011 se publicaron los principios sobre los impactos de los TLC en materia de derechos humanos en un informe presentado al Comité de Derechos Humanos de la ONU [UN General Assembly, 2015a]. En 2017, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) también formuló principios sobre la relación entre la liberalización comercial y la protección de los derechos sociales [ILO, 2017]. Esto también figura en los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos en la Agenda 2030. En el ámbito regional de la UE ya se realiza un examen previo de los efectos de los TLC en materia de derechos humanos, el llamado Sustainability Impact Assessment (SIA) [European Commission, 2016]. De igual modo, en el TLC entre Canadá y Colombia se establece un

² Se refiere a Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC).

mecanismo de monitoreo permanente de la repercusión del tratado sobre el respeto de los derechos humanos en el territorio de los dos países miembros.

Existen ejemplos concretos de la realización de este tipo de estudios antes de la entrada en vigor de un TLC. Por ejemplo, antes de la entrada en vigor del Área Continental Africana de Libre Comercio (AFCFTA, por su sigla en inglés), a petición del Consejo Económico de la ONU para África, en el 2015 se realizó un análisis de su potencial influencia (positiva y negativa) sobre algunos derechos humanos, cuyo respeto se considera particularmente amenazado en el contexto comercial africano, en particular: el derecho a un estándar adecuado de vida, el derecho a la alimentación, el derecho al trabajo y a la seguridad social y los derechos de las mujeres. El estudio de impacto del TLC en materia de derechos humanos cubrió tres sectores en específico: el comercio informal transfronterizo, el agrícola (en relación con el derecho a la alimentación) y el manufacturero (en relación con el derecho al trabajo y a la seguridad social). Al término del estudio, los autores propusieron una serie de medidas que deberían adoptar los negociadores del tratado, por ejemplo, establecer una lista de alimentos básicos, excluidos de la liberalización del comercio de bienes, para evitar un potencial efecto negativo del tratado respecto al derecho a la alimentación, así como la inserción de una cláusula de salvaguarda respecto a la garantía de la seguridad alimentaria [Zerk, 2019: 10].

Por su parte, la Comisión de la UE también ha realizado estudios de impacto en materia de derechos humanos para varios TLC. Por ejemplo, este tipo de estudio se realizó antes de la ratificación, por parte de la OMC, del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés). Dicho estudio identificó serios riesgos en materia de derecho a la salud, derecho al acceso a servicios médicos, derecho a la educación, derecho al trabajo y derecho a la protección de datos privados [Zerk, 2019: 11].

Los estudios del impacto de los TLC de países latinoamericanos en el respeto del derecho humano a la salud podrían complementarse con mecanismos jurídicos, aplicables *ex ante* o *ex post*, para garantizar el respeto a este derecho frente a la liberalización comercial promovida por dichos acuerdos. Así, por ejemplo, se podría considerar que la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y sus numerosas disposiciones sobre derechos humanos [UN General Assembly, 2015] gozan de primacía sobre los TLC (artículo 103 de la Carta de la ONU). Por ende, en caso de conflicto entre una disposición en un TLC y otra en la Carta de la ONU respecto a la garantía de derechos humanos, como el derecho a la salud, debería prevalecer la Carta. En la medida en

que los TLC suscritos por los Estados latinoamericanos les impiden adoptar políticas públicas de interés general, y esto conlleva a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales de sus pueblos, se podría alegar la contrariedad de algunos acuerdos con normas de *ius cogens* y su consecuente nulidad absoluta de conformidad con el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Es decir, si se demuestra que las disposiciones de un TLC causan graves violaciones del derecho humano a la salud, cualquier Estado miembro de la comunidad internacional podría solicitar su anulación *ab initio*, de modo que se presumirá que este acuerdo nunca existió y se deberán de reparar todas sus consecuencias perjudiciales en materia de derechos humanos. Otra posibilidad sería considerar los derechos de retiro, denuncia, terminación o cambio fundamental de las circunstancias (*rebus sic stantibus*) respecto a los TLC de países latinoamericanos que violen el derecho humano a la salud [UN General Assembly, 2015]. De igual manera, se podría considerar el surgimiento de una nueva norma de *ius cogens* (artículo 64 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados) y la nulidad de un tratado que entre en conflicto con ella [Zerk, 2019: 10].

Los TLC y la seguridad sanitaria

La pandemia de la covid-19 y la crisis de la globalización económica han puesto en el centro del debate la necesidad de colocar la protección de la salud y de la seguridad sanitaria en el corazón axiológico del derecho internacional y de todas sus ramas especializadas. De ahí que se está pensando en la vinculación de los TLC de los países latinoamericanos con la garantía de la seguridad sanitaria en el plano global.

En primer lugar, se estima que es necesario que los TLC cumplan con este objetivo no económico, debido al déficit normativo que se observa en el derecho internacional respecto a la protección de la seguridad sanitaria.

La OMS es “la autoridad directiva y coordinadora en asuntos de sanidad internacional” y es competente, entre otros, para:

- c) ayudar a los gobiernos, a su solicitud, a fortalecer sus servicios de salubridad;
 - d) proporcionar ayuda técnica adecuada y, en casos de emergencia, prestar a los gobiernos la cooperación necesaria que soliciten, o acepten;
 - f) establecer y mantener los servicios administrativos y técnicos que sean necesarios, inclusive los epidemiológicos y de estadística;
- [...]
- promover, con la cooperación de otros organismos especializados, cuando fuere necesario, el mejoramiento de la nutrición, la habitación, el saneamiento, la recreación, las condiciones económicas y de trabajo, y otros aspectos de la higiene del medio;
- [...]
- v) en general, tomar todas las medidas necesarias para alcanzar la finalidad que persigue la Organización (artículo 2 de la Constitución de la OMS).

El tratado constitutivo de la OMS la ha dotado de la capacidad de crear *droit dérivé*. La organización puede proponer convenciones y acuerdos en materia de protección internacional de la salud (artículo 23 de la Constitución de la OMS). Dichos acuerdos son obligatorios para los Estados miembros de la organización, salvo que éstos notifiquen al director general su “no aceptación” (artículo 21 de la Constitución de la OMS). La Asamblea de la Salud, principal órgano de la OMS, puede, además, adoptar reglamentos obligatorios para los Estados miembros de la organización en numerosos ámbitos (artículo 21 de la Constitución de la OMS). A pesar de estos amplios poderes normativos, la OMS ha aceptado principalmente instrumentos de *soft law* y muy pocos tratados y reglamentos de *hard law*. En más de 70 años de historia, la OMS ha aprobado solamente tres instrumentos de *hard law*: el Convenio Marco para el Control del Tabaco en el 2003, el Reglamento de Nomenclatura para la Clasificación Internacional de Enfermedades en 1967 y el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) en 1969. Esto muestra la existencia de un claro “déficit normativo” en una organización dotada de misiones muy ambiciosas, pero “sin dientes”, que le ha dado la espalda al derecho internacional para dedicarse a la adopción de estándares médicos técnicos [Petrova, 2021: 253].

Las reglas del derecho originario y derivado de la OMS no han sido suficientes para aportar respuestas eficaces a las necesidades de la lucha contra la pandemia de la covid-19. El RSI de esta organización establece dos principales obligaciones a cargo de los Estados: desarrollar sus capaci-

dades internas para detectar y notificar eventos que ocurren dentro de sus fronteras, pero que representan riesgos para la propagación internacional de enfermedades contagiosas (artículo 5 del RSI) e informar a la OMS de todas las medidas que adoptan para contener dicha propagación (resultados de laboratorio, número de casos, número de muertes, etc.). Por su parte, la OMS debe compartir a todos los Estados miembros la información recabada acerca de las medidas implementadas para controlar la propagación internacional de enfermedades contagiosas y, posteriormente, recomendar medidas temporales que los Estados pueden ejecutar para controlar la emergencia sanitaria (aplicación de exámenes médicos a viajeros, requerimiento de documentos especiales, inspección y desinfección de buques, aeronaves, etc.). Por lo tanto, el RSI solamente contiene disposiciones para una respuesta *a posteriori* a la propagación internacional de enfermedades contagiosas, pero no ofrece ninguna visión preventiva. Sólo establece una obligación de resultado a cargo de los Estados: reforzar las capacidades de sus sistemas internos de salud, pero ninguna obligación precisa de medios (por ejemplo, promover la cobertura universal de los sistemas de salud, garantizar el acceso a medicinas esenciales, asegurar el financiamiento de los sistemas de salud internos, etc.). Los sistemas de salud internos insuficientemente desarrollados son la principal causa de la propagación internacional de enfermedades contagiosas. La covid-19 demostró la mala preparación de los sistemas de salud internos para frenar la propagación de la pandemia. Incluso sistemas de salud presuntamente desarrollados, como el de EU, España, Francia o Italia, colapsaron ante la envergadura de la pandemia, debido a problemas de disponibilidad de infraestructura médica de urgencia (ventiladores, camas, medicinas, equipos de protección) [Petrova, 2021: 253].

En este sentido, la estructura y el contenido de los TLC suscritos por los Estados de América Latina pueden revelarse particularmente útiles. Dichos acuerdos podrían incluir disposiciones que faciliten el comercio de este tipo de bienes y tecnologías médicas y biomédicas esenciales. Al respecto, es muy importante el ejemplo del capítulo 12 del TMEC [Gobierno de México, 2021, 12 de marzo], que además incluyó un anexo sectorial (12-E) sobre dispositivos médicos que busca armonizar los procedimientos y las reglas para su comercio. Según el artículo 12. E. 2:

Este Anexo aplicará a la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos, normas, procedimientos de evaluación de la conformidad, autorización comercial y procedimientos de notificación del nivel central de gobierno de una Parte que puedan afectar el comercio de dispositivos médicos entre las Partes, que no sean medidas sanitarias o fitosanitarias o especificaciones técnicas preparadas por un organismo gubernamental para los requerimientos de producción o consumo de ese organismo.

El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) también incluye la regulación de dispositivos médicos.

Además, los TLC de los Estados latinoamericanos podrían contener disposiciones que regulen la entrada, en sus territorios, mediante rebajas arancelarias o procedimientos aduaneros simplificados de bienes e infraestructura médica de urgencia (ventiladores, camas, medicinas, equipos de protección). Otro cambio fundamental en este sentido sería repensar la regulación de los subsidios a la exportación de bienes que están contenidos en los acuerdos de libre comercio, para introducir mayor flexibilidad y margen de maniobra en su uso por parte de los Estados en tiempos de crisis sanitarias.

Otro tipo de bienes en el comercio internacional, cuya regulación en los TLC de países latinoamericanos debe ser reflexionada, son los productos obtenidos a partir de especies de flora y fauna silvestres. Hasta la fecha se ha preferido la regulación del comercio de estas especies por medio de un tratado ambiental internacional: la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Dicho tratado establece obligaciones para la protección y conservación de las especies amenazadas incluidas en las listas anexas al acuerdo; asimismo, se prevé la implementación de un sistema de permisos de importación y exportación de las especies por parte del Estado (un contenido mínimo de control ambiental y administrativo para el otorgamiento del permiso), el establecimiento de órganos internos de aplicación de las disposiciones de la Convención y la ejecución de procedimientos específicos para la inclusión de nuevas especies en las listas.

La mayoría de las grandes pandemias han sido ocasionadas por enfermedades zoonóticas, es decir, por enfermedades que se transmiten de los animales al hombre y viceversa (ejemplos de este tipo de patógenos zoonóticos son el virus del Zika, el virus de inmunodeficiencia humana, el virus del Ébola y ahora el SARS-CoV-2). Esto demuestra que existe una relación estrecha entre la regulación del tráfico ilícito de especies de fauna silvestres

y la propagación de virus, como el SARS-CoV-2, que son susceptibles de causar emergencias de salud de importancia internacional. Según datos científicos, el SARS-CoV-2 se transmitió de los murciélagos al hombre, utilizando como portador intermediario a los pangolines. Varias especies de murciélagos y los pangolines figuran en los anexos I y II de la CITES. Desafortunadamente, uno de los efectos negativos de la regulación del comercio legal de especies amenazadas de flora y fauna silvestres ha sido el desarrollo de un oneroso comercio ilícito de dichas especies. Junto con otras limitantes normativas, la CITES se ha mostrado incapaz de prevenir la sobrexplotación e incluso la extinción de especies [Challender *et al.*, 2015: 129-143], así como el consecuente surgimiento y diseminación de enfermedades contagiosas de origen zoonótico.

En este sentido, la pandemia de la covid-19 podría no ser la última gran pandemia del siglo XXI, de modo que es necesario complementar el arsenal jurídico regulador del comercio de especies de los tratados ambientales internacionales con las disposiciones que al respecto contengan los TLC de los países latinoamericanos. Así, resultan muy significativas las disposiciones del nuevo TMEC en su artículo 24.22.3 que a la letra dice:

Las Partes se comprometen a promover la conservación y a combatir la toma y el comercio ilegales de fauna y flora silvestres. Para tal fin, las Partes:

(a) intercambiarán información y experiencias sobre asuntos de interés mutuo relacionados con el combate a la toma y el comercio ilegales de fauna y flora silvestres, incluyendo el combate a la tala ilegal y el comercio ilegal asociado, y la promoción del comercio legal de productos asociados;

(b) realizarán, según sea apropiado, actividades conjuntas sobre asuntos de conservación de interés mutuo, incluso mediante foros regionales e internacionales pertinentes; y

(c) procurarán implementar, según sea apropiado, las resoluciones CITES que tengan como objetivo proteger y conservar especies cuya supervivencia esté amenazada por el comercio internacional [Gobierno de México, 2021, 12 de marzo].

Adicionalmente, el artículo 24.22.5 establece que:

En un esfuerzo adicional para abordar la toma y el comercio ilegales de fauna y flora silvestres, incluyendo partes y productos de las mismas, cada Parte tomará medidas para combatir, y cooperará para prevenir, el comercio de fauna y flora silvestres que, con base en evidencia creíble, fueron tomadas o comercializadas en violación a la ley de esa Parte u otra ley aplicable, cuyo propósito principal es conservar, proteger o gestionar la fauna y flora silvestres. Estas medidas incluirán sanciones, penalidades u otras medidas efectivas, incluyendo medidas administrativas que puedan actuar para disuadir dicho comercio. Adicionalmente, cada Parte procurará tomar medidas para combatir el comercio de fauna y flora silvestres transbordadas a través de su territorio que, con base en evidencia creíble, han sido ilegalmente tomadas y comercializadas.

Este tipo de medidas podrían ser retomadas y analizadas para la redacción de futuros TLC de países de América Latina que logren complementar la CITES en la lucha contra el tráfico ilícito de especies de flora y fauna silvestres y contra la consecuente degradación de sus hábitats. De esta forma, dichos acuerdos garantizarían, al mismo tiempo, una mejor protección de la salud como bien público global. También es posible pensar en la adopción de un tratado global sobre comercio, salud y medioambiente, que sirva de tratado-marco para las disposiciones fragmentarias de los TLC y los tratados ambientales en la materia.

Desde esta perspectiva, también se podría proponer que en los TLC de países latinoamericanos se introduzcan más excepciones, con el fin de permitir a los Estados adoptar medidas eficaces para garantizar la seguridad sanitaria de sus ciudadanos, particularmente, en tiempos de crisis sanitarias. El primer método jurídico mediante el cual esto puede lograrse consiste en aumentar el margen de maniobra del que disponen los Estados para garantizar la seguridad sanitaria, sin violar las obligaciones que les incumben en virtud de los acuerdos de libre comercio. Esta visión introduciría en la lógica de los TLC de países latinoamericanos la consideración de la doctrina de los “poderes de policía” de los Estados, que es propia de los tratados sobre inversiones [Ascensio, 2021: 23]. Se podría pensar que los Estados tienen el poder inherente de adoptar medidas de interés general que busquen garantizar la seguridad sanitaria. Estas medidas no constituirían una violación

de los TLC, siempre que no sean discriminatorias, y sean proporcionales al objetivo perseguido.

Otra opción de protección de la seguridad sanitaria por medio de los TLC de los Estados latinoamericanos consistiría en introducir en su cuerpo normativo una visión amplia de la noción de seguridad nacional que incluiría la de seguridad sanitaria [Ascensio, 2021: 23]. Esta fórmula ya figura en los últimos modelos de TLC suscritos por algunos de ellos. Así, por ejemplo, en virtud del artículo 32.2.1 del nuevo TMEC:

Nada de lo dispuesto en este Tratado se interpretará en el sentido de:

(a) obligar a una Parte que proporcione o permita el acceso a información cuya divulgación considere contraria a sus intereses esenciales de seguridad; o

(b) impedir a una Parte que aplique medidas que considere necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones con respecto al mantenimiento o restauración de la paz o seguridad internacional, o para la protección de sus propios intereses esenciales de seguridad [Gobierno de México, 2021, 12 de marzo].

De ahí que un Estado miembro del TMEC podría tomar todas las medidas que juzgue necesarias para proteger la seguridad sanitaria –y para luchar contra emergencias de salud de importancia internacional–, sin que dichas medidas impliquen una demanda de responsabilidad internacional en su contra por violación de las disposiciones del TLC. No obstante, cabe señalar que los abusos en los casos de exoneración de responsabilidad internacional, con base en los argumentos fundados en la seguridad nacional, son susceptibles de amenazar la cooperación internacional y el Estado de derecho como prerrequisito para la defensa y protección de todos los derechos humanos.

Otro mecanismo específico de derogación susceptible de permitir a los Estados latinoamericanos garantizar la seguridad sanitaria, sin violar las disposiciones de sus TLC, puede ser hallado en el sistema de excepciones, previsto en el artículo XX-b del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) [Ascensio, 2021: 23]. Finalmente, también es posible pensar en un régimen general de derogación de los TLC en caso de la declaratoria, por parte de la OMS, de una emergencia de salud de importancia internacional y la consecuente aplicación del RSI [Ascensio, 2021: 23]. Un ejemplo de este tipo de vinculación del derecho internacional de la salud con otros campos de esta rama

jurídica puede ser hallado en el capítulo 8 del anexo 9 del Convenio de Chicago sobre Aviación Civil [Santana, 2010].

Conclusiones

El derecho internacional económico del orden internacional de la pos Segunda Guerra Mundial debía promover el desarrollo sostenible, así como distribuir equitativamente sus beneficios, lograr el pleno empleo y mejorar las condiciones de vida de los individuos. En el centro de sus normas e instituciones estaba la idea de que el crecimiento económico es la única respuesta a la lucha contra la pobreza y que la apertura económica es la clave para este crecimiento.

Las normas e instituciones que regulan las relaciones económicas internacionales sin duda lograron sus objetivos en términos de apertura y crecimiento económico. No obstante, el derecho internacional económico del periodo de globalización en el orden internacional de la pos Segunda Guerra Mundial fracasó en reducir la pobreza y promover el bienestar social para todos. Adicionalmente, el marco jurídico-institucional de las relaciones económicas internacionales no supo conciliar los objetivos económicos liberales que perseguía con algunos fines extraeconómicos esenciales para los Estados y los individuos, como la educación, la salud, las relaciones comunitarias, las condiciones ambientales y el respeto de los derechos humanos. Esto resquebrajó la interdependencia económica entre Estados y enfrió sus deseos de resolver, mediante la cooperación multilateral, problemas globales comunes.

De ahí que ha iniciado, en la actualidad, un replanteamiento de los fines y objetivos que orientan el contenido y alcance de todas las normas del derecho internacional económico y, en particular, de los TLC. Dichos acuerdos internacionales necesitan reformarse para dejar de promover el liberalismo económico “a toda costa” y comenzar a tomar en consideración objetivos no económicos de interés general, como la protección del derecho humano a la salud y la garantía de la seguridad sanitaria. Es de esperarse que las prioridades económicas que orientan el diseño normativo de los TLC ratificados por países en vías de desarrollo incluyan una nueva visión del desarrollo económico que vaya de la mano con el desarrollo socioeconómico y cree las condiciones de seguridad humana necesarias para un crecimiento sustentable.

BIBLIOGRAFÍA

- Ascensio, H. [2021], “Some Questions about International Economic Law Raised during the Pandemic”, *Revista de Direito Internacional/Brazilian Journal of International Law*, vol. 18, núm. 2: 21-25.
- Challender, D. W. S. *et al.*, [2015], “Towards informed and multi-faceted wildlife trade interventions”, *Global Ecology and Conservation*, vol. 3: 129-148.
- Comín, F. [2011], *Historia económica mundial: de los orígenes a la actualidad*, Madrid, Editorial Alianza.
- European Commission [2016], *Handbook for trade sustainability impact assessment* (2nd ed.), Luxembourg, Publications Office of the European Union. Recuperado de <<https://n9.cl/2zkqx>>.
- Gobierno de México [2021, 12 de marzo], Centro de Consulta TMEC. Recuperado de <<https://n9.cl/5szxp>>.
- Hummer, W. [1973]. El derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1969.
- Ibrahim, A. [2013], “International Trade and Human Rights: An Unfinished Debate”, *German Law Journal*, vol. 14, núm. 1: 321-337.
- International Labor Organization (ILO) [2017], *Handbook on Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*, Geneva, ILO. Recuperado de <<https://n9.cl/wlnd2>>.
- Lazcano, M. E. J. S. Convenio sobre la Aviación Civil Internacional. *El Búho Gaceta Electrónica de la Facultad de Derecho UNAM*, 2(4).
- Mavroidis, P. [2016], *The Regulation of International Trade*. The WTO Agreements on Trade in Goods, vol. 2, The MIT Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “Inequality” [2019]. Recuperado de <<http://www.oecd.org/social/inequality.htm>>.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) [2003], *Report of the High Commissioner for Human Rights on human rights, trade and investment*, Geneva, United Nations. Recuperado de <<https://n9.cl/o8rcl>>.
- [2015], Consultation on the impact of free trade and investment agreements on an equitable and democratic international order, A/HRC/30/44 General Assembly. Recuperado de <<https://n9.cl/29wzj>>.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) [1976], Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de <<https://n9.cl/agaxz>> □
- Paul, T. V. [2021], “Globalization, deglobalization and reglobalization: adapting liberal international order”, *International Affairs*, vol. 97, núm. 5: 1599-1620.
- Petersmann, E. [2001], “Human Rights and International Economic Law”, *Trade, Law and Development*, vol. 4: 283-314.
- Petrova, V. [2021], “The Challenges of the World Health Organization: Lessons from the Outbreak of COVID-19”, en Meškić, Z. *et al.*, *Balkan Yearbook of European and International Law 2020*, Springer: 249-276.
- Santana, M. E. J. S. [2010], Convenio sobre la Aviación Civil Internacional, *El Búho. Gaceta Electrónica de la Facultad de Derecho UNAM*, 2(4). Recuperado de <<https://n9.cl/ki1xbx>>.
- Titievskaya, J. *et al.* [2020], “Slowing down or changing track? Understanding the dynamics of ‘Slowbalisation’”, In-Depth Analysis, European Parliamentary Research Service.
- Torres, D. [2011], “Globalización, empresas multinacionales e historia”, *Pensamiento y Gestión*, núm. 30: 165-185.
- UN General Assembly [2015a], Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter: Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements, UN Doc. A/HRC/19/59/Add.5, Geneva: Human Rights Committee. Recuperado de <<https://n9.cl/cnq6w>>.
- UN General Assembly [2015b], Resolution 70/1: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, UN Doc. A/Res/70/1, New York, United Nations. Recuperado de <<https://n9.cl/gpvf4>>.
- UNCTAD [2020], *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal*, New York, United Nations. Recuperado de <<https://n9.cl/iqjco>>.
- World Bank [2008a], Merchandise exports (current US\$). Recuperado de <<https://n9.cl/hmjfjg>>.
- World Bank [2008b], Merchandise trade (% of GDP). Recuperado de <<https://n9.cl/87sbz>>.
- World Health Organization (OMS) [1985]. Constitución. Ginebra. Recuperado de <<https://n9.cl/syj4d>>.
- Zerk, J. [2019], *Human Rights Impact Assessment of Trade Agreements*, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs.

SEMBLANZAS

TERESA S. LÓPEZ GONZÁLEZ

Doctora en Economía por el Instituto Politécnico Nacional, es profesora Titular de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, tutora del Posgrado de Economía de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es asesora de un considerable número de tesis de Licenciatura, Maestría y Doctorado de Economía. Ponente y conferenciaste en diversos eventos académicos nacionales e internacionales. Ha sido corresponsable y responsable de proyectos de investigación financiados por el Programa de Apoyo para la Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), Dirección General de Asuntos del Personal Académicos-UNAM. Tiene publicaciones de capítulos en varios libros colectivos con temas de política monetaria, fiscal y cambiaria, deuda pública, financiamiento para el desarrollo, asimetrías económicas, financieras e institucionales en las economías de América Latina, financiamiento de las empresas, apertura comercial y restricción externa al crecimiento económico en América Latina, entre otros temas.

BERNARDO RAMÍREZ

Académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEC UNAM). Sus temas de estudios vistos desde una perspectiva histórica son: el análisis de las políticas de combate a la pobreza y el financiamiento a los pobres. Ha participado en proyectos de investigación enfocados al estudio de las principales concepciones contemporáneas de la Pobreza; asimismo ha participado en el estudio y análisis de la desigualdad, la exclusión, el crecimiento y la política fiscal en México. Es autor y coautor de capítulos de libros y ponencias en memorias. Ha participado como ponente en congresos y seminarios nacionales e internacionales. Es miembro del Working Group “Famine and society” de la International Sociological Association (ISA).

VERÓNICA VILLARESPE

Licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestra en Estudios Latinoamericanos, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), y doctora en Ciencias Políticas y Sociología, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Es investigadora titular “C” de tiempo completo del IIEc UNAM. Sus líneas de estudio son: pobreza, marginalidad y exclusión; economía solidaria y heterogeneidad estructural y desarrollo regional y urbano en México. Es autora o coautora de libros, capítulos de texto y artículos dictaminados. Es profesora en la Facultad de Economía y tutora en el posgrado en Economía de la UNAM. Ha dictado cursos, seminarios y conferencias sobre el tema de la pobreza y programas para enfrentarla en universidades como la Complutense de Madrid, Jawaharlal Nehru, Nueva Delhi, India, en Panamá, en la Università degli Studi di Firenze, Italia, y en el Metropolitan London University, Londres. Fue directora, Secretaria Académica, Secretaria Técnica y jefa del Departamento de Difusión, Intercambio Académico y Promoción en el Instituto de Investigaciones Económicas. Ha sido directora de área en la Coordinación de Programas de Desarrollo Regional, de la secretaría de Desarrollo Social, y asesora de la Dirección General de la Industria Paraestatal, en la secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

MONIKA MEIRELES

Doctora en estudios latinoamericanos por el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PPELA-UNAM). Actualmente es investigadora titular B del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM). En 2019 fue ganadora del reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos (rdunja) que otorga la UNAM en el área de investigación en Ciencias Económicas Administrativas. Sus líneas de investigación son: la economía financiera heterodoxa, la teoría del desarrollo y el pensamiento económico latinoamericano.

MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ TOSCANO

Licenciado en Sociología por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tiene un diplomado en Comportamiento Humano y Organizacional por la FES Acatlán. Fue profesor adjunto de Economía I y Economía II en la carrera de Sociología de la FES Acatlán; realizó su Servicio Social en el Proyecto Análisis de la pobreza y movilidad social en México desde un contexto del Covid-19, del IIEc. Trabaja desde 2017 como coordinador editorial de la plataforma de difusión económica “Economentes”. Sus líneas de estudio están orientadas a la movilidad social, la pobreza, gasto social, desigualdad de oportunidades, y programas sociales.

EUFEMIA BASILIO MORALES

Doctora en economía con especialidad en finanzas públicas, con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es autora de libros sobre política fiscal en México y América Latina, así como de diversos capítulos en libros, boletines y revistas. Actualmente Investigadora Titular B, profesora de maestría y licenciatura en la UNAM. Es responsable de la Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectivo del Instituto de Investigaciones Económicas. También es responsable del proyecto PAPIIT IN305723 Panorama fiscal y monetario de América Latina. Desafíos y propuestas ante la recesión actual. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1; es fundadora del proyecto de difusión de temas económicos "Economentes" en diversas plataformas digitales. Fue galardonada con el Premio Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el año 2020 y recibió el reconocimiento Sor Juana Inés de la Cruz en 2022. Sus líneas de investigación son: la evolución de la política fiscal y el crecimiento económico en América Latina, Crecimiento económico y ciclo, política fiscal con perspectiva de género y Finanzas públicas en México.

VIRDZHINIYA PETROVA GEORGIEVA

Licenciada en Derecho y especialista en Derecho de la Unión Europea y en Derecho Internacional Económico por la Escuela de Derecho de la Sorbona de la Universidad París I. Maestra en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, con mención honorífica y la medalla “Alfonso

Caso” por haber sido la alumna más distinguida de la generación 2011. Doctora en Derecho Internacional, con mención honorífica, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ha sido investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesora en la Facultad de Derecho de la misma universidad. También ha impartido cátedra en la Especialización en Derecho Internacional del ITAM. Actualmente, es profesora de tiempo completo en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, campus Ciudad de México. Es autora de tres libros y ha publicado trabajos académicos en obras colectivas y revistas especializadas en México y en el extranjero. Sus principales líneas de investigación son de Derecho Internacional Económico, Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Privado y Arbitraje Internacional. Es investigadora, nivel I, del Sistema Nacional de Investigadores.

DENISSE ORTIZ LÓPEZ

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (UAM-Azc) y especialista en Derecho Fiscal por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Derecho Constitucional por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeñó como servidora pública en el Órgano Interno de Control del Servicio de Administración Tributaria, desempeñando funciones en materia de derecho administrativo, derecho fiscal, combate a la corrupción y acceso a la información pública. Además, participó como asistente de investigación en el Proyecto PAPIIT “El federalismo mexicano después de la transición democrática: leyes, políticas públicas y entorno social” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente colabora en la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción con temas relacionados con la participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción.

CARLO PANICO

Licenciado en “Economía e Commercio” por la Universidad Federico II de Nápoles, Italia, y Doctor en “Economics and Politics” por la Universidad de Cambridge, Reino Unido. Ha sido profesor en la Universidad Federico II de

Nápoles (Italia), en otras universidades de Italia y en la UNAM. Ha sido Profesor invitado por varias universidades europeas, asiáticas y del continente americano. Es miembro del Queens College de Cambridge (Reino Unido), de la Società Italiana degli Economisti, de la Società Italiana di Storia del Pensiero Economico, de la Sociedad de Historia de la Economía, de la Sociedad Europea para la Historia de la Filosofía de la Economía.

SANTIAGO CAPRARO

Economista por la UCA (Pontificia Universidad Católica Argentina). Tiene el grado de Maestro y de Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha publicado artículos de investigación en revistas nacionales e internacionales. Es profesor de Carrera Asociado "C" de Tiempo Completo de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue asesor del equipo representante de la Facultad de Economía de la UNAM ganador del reto Banxico 2020.

ÁNGEL JESÚS ROSALES MALDONADO

Egresado de la maestría en Antropología Social por la IBERO y licenciado en Sociología por la FES Acatlán-UNAM. Sus líneas de investigación son: la biopolítica, el biopoder, la geopolítica, la familia y las políticas públicas. Actualmente es académico de la FES Acatlán en la carrera de sociología en las materias de Teoría Social y Taller de Investigación con enfoque a políticas públicas.

ALEJANDRO FIORITO

Licenciado en economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina y maestro por la misma institución. Es autor de diversos libros como "Piero Sraffa. Los fundamentos de la Teoría Clásica del Excedente" y "Keynes. Lecturas e Interpretaciones". Dentro de su carrera profesional ha participado como Asesor Económico en la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía de la Argentina. Por el lado de la academia, ha sido integrante de distintos comités editoriales para revistas como "Lecturas de Economía Social" de la Universidad de Santo Tomás y la revista Cuadernos

de la Universidad Nacional de Colombia. Ha participado como expositor en conferencias de diversas universidades de América Latina, discutiendo temas relacionados a la política fiscal, política monetaria, y teoría económica. Adicionalmente ha sido parte de proyectos de investigación como "Financiamiento del desarrollo: fragilidad financiera en Argentina, Brasil y México" y "El origen del sistema monetario y los patrones de desarrollo de la Argentina".

EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO

Maestro en finanzas por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM y doctor en economía por la Facultad de Economía de la misma institución. Se ha desempeñado como jefe del departamento de control interno de la secretaria de Hacienda y Crédito Público, así como jefe del departamento de Integración y Seguimiento de Acuerdos del Consejo Asesor del Sistema de Administración Tributaria SAT. Ha participado como ponente en conferencias relacionadas a temas de política fiscal, ciclo económico y políticas públicas. Como docente de la Facultad de Economía ha impartido las materias de Finanzas Públicas, Economía Pública, Mercado de Títulos de Deuda y Economía del Sector Público en México entre otras. Ha publicado diversos artículos económicos en revistas de investigación como el Trimestre Económico, Investigación Económica y Denarius.

LUIS ÁNGEL ORTIZ PALACIOS

Licenciado en Economía por la FES-Acatlán y maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora". Es profesor de Carrera Titular "C" de Tiempo Completo en el área de Economía Política, de la División de Ciencias Socioeconómicas, adscrito a la Unidad de Investigación Multidisciplinaria II de la FES-Acatlán. También participa como tutor del Posgrado de Economía de la UNAM. Sus líneas de investigación son: Política fiscal, crecimiento económico y estabilidad, financiamiento a la inversión e inestabilidad financiera y el manejo de la política fiscal bajo el esquema de la política monetaria de metas de inflación.

YOLOTZIN FLORES ABARCA

Licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

DIEGO ALEJANDRO SÁNCHEZ

Licenciado en Economía por la Facultad de Economía. Trabajó como coordinador para el análisis del contexto macroeconómico, y jefe del departamento de análisis regional en la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y analista económico y de pronósticos en FAO Consultores. También fue asistente de investigación y profesor adjunto en la Facultad de Economía.

VIOLETA RODRÍGUEZ

Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Investigadora Asociada C de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones, adscrita a la Unidad de Estudios Hacendarios y del Sector Público. Ha publicado artículos y capítulos de libros y ha dado más de 50 conferencias en diferentes foros nacionales e internacionales. También ha impartido más de 70 cursos con valor curricular Impartidos en diferentes instituciones de educación superior, como la Maestría en Economía de la UNAM, el Posgrado en Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo; la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Licenciatura en Economía de la UNAM y de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Sus líneas de investigación son; Déficit público e intercambio comercial y financiero de México en el exterior. Dinámica flujo-stock, 1994-2005.