

Libro electrónico

POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO: ANÁLISIS, RETOS Y PERSPECTIVAS

Juan Luis Hernández Pérez
Jessica Mariela Tolentino Martínez
(coordinadores)



UNAM
La Universidad
de la Nación



POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO:
ANÁLISIS, RETOS Y PERSPECTIVAS



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers

Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario General

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria

Secretario Administrativo

Dra. Guadalupe Valencia García

Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Armando Sánchez Vargas

Director

Dra. Isalia Nava Bolaños

Secretaria Académica

Ing. Patricia Llanas Oliva

Secretaria Técnica

Mtra. Graciela Reynoso Rivas

Jefa del Departamento de Ediciones

POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO: ANÁLISIS, RETOS Y PERSPECTIVAS

Juan Luis Hernández Pérez
Jessica Mariela Tolentino Martínez
(coordinadores)



Primera edición digital en pdf, septiembre de 2021.

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.

ISBN: 978-607-30-5029-6

DOI: <https://doi.org/10.22201/iiec.9786073050296e.2021>

Diseño de portada: Laura Elena Mier Hugues

Cuidado de la edición: Departamento de Ediciones del IIEc

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

Hecho en México.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
1. LA POLÍTICA AGRÍCOLA DE PRECIOS DE GARANTÍA EN MÉXICO: ANTECEDENTES, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS <i>Juan Luis Hernández Pérez</i>	13
2. LA AUTONOMÍA DE LA BANCA CENTRAL EN MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL: SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA MONETARIA DEL PAÍS <i>Irma Irene Bernal Soriano</i>	55
3. DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES A LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR: LA VIGENCIA DEL PENSAMIENTO DE PRÉBISCH PARA LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERIOR <i>Jesús Manuel García Ramos</i>	91
4. LA POLÍTICA AMBIENTAL DE MÉXICO Y EL EMPODERAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE <i>Ruth Zavala Hernández</i>	119

PRESENTACIÓN

El programa de becas posdoctorales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) tiene como objetivo formar recursos humanos de alto nivel en investigación y docencia. Los beneficiarios de la beca adquieren el compromiso de realizar investigaciones novedosas que contribuyan a analizar con mayor profundidad diversos temas de envergadura, entre los que destacan las causas y problemas derivados de la crisis económica mundial que hoy se vive en los países en desarrollo, como México, y también en la búsqueda de estrategias para el progreso de dichos países.

El libro presenta los resultados de investigación y aportaciones de becarios de este programa, adscritos al Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC), que se espera resulten de interés a sus lectores. El IIEC tiene, entre sus diversos objetivos, estimular el debate desde todas las perspectivas posibles que produzcan alternativas y soluciones a la situación económica que presenta el país. Se debe a dicho motivo, que su director, el doctor Armando Sánchez Vargas y su secretaria académica, la doctora Isalia Nava Bolaños, estimularon la propuesta de publicación de la presente obra, en colaboración con la doctora Jessica Mariela Tolentino Martínez, investigadora titular “A” del IIEC, quien participó como becaria del Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, entre agosto de 2012 y marzo de 2014 en el mencionado instituto. Por ello, los autores de este libro agradecen el apoyo prestado a esta publicación.

Asimismo, se extiende este agradecimiento a la Coordinación de Humanidades de la UNAM, encabezada en su momento por el doctor Domingo Alberto Vital Díaz, y actualmente por la doctora Guadalupe Valencia García.

INTRODUCCIÓN

La presente obra, *Políticas para el desarrollo de México: análisis, retos y perspectivas* aborda las políticas de desarrollo del país: agrícola, monetaria, de comercio exterior y ambiental, de manera crítica, pero sobre todo propositiva, ya que se considera que actualmente el país se encuentra en un momento de regeneración, de hacer varios cambios que mejoren su rumbo socioeconómico.

El libro consta de cuatro capítulos. El primero de ellos se titula “La política agrícola de precios de garantía en México: antecedentes, situación actual y perspectivas”; su autor, Juan Luis Hernández Pérez, precisa y aclara los aspectos fundamentales de la nueva política de fomento agrícola denominada “precios de garantía” en México. El autor señala que dicha política tendrá un resultado positivo, aunque sea transitorio, en aumentar la oferta de alimentos, ya que reintegrará a casi dos millones de campesinos como sujetos productivos agrícolas. A partir de dicho pronóstico, señala que esta política generaría beneficios en el desarrollo agrícola y rural del país. Incluso, podría surgir un proceso de reversión de “la nueva ruralidad”, que consiste entre otras cosas, en la expulsión de los campesinos del trabajo agrícola y su desplazamiento a la informalidad.

En el capítulo siguiente, denominado “La autonomía de la Banca Central en México y la evolución del artículo 28 constitucional: sus efectos en la política monetaria del país”, Irma Irene Bernal Soriano expone el contexto en que surgió el concepto de autonomía de la Banca Central en nuestro país y sus implicaciones; precisa que dicho concepto ha estado

presente desde el surgimiento del Banco de México, pero su significado y trascendencia histórica es distinta; lo anterior se estudia como un proceso histórico. Destaca que el Banco de México ha tenido una evolución de sus funciones y objetivos, lo que ha matizado la caracterización de la Banca Central en el país. La autora señala que, en el periodo neoliberal, la banca perdió el papel institucional de promotor del desarrollo, por lo que urge nuevamente la combinación entre la política fiscal procíclica y la política monetaria, cuyos objetivos tienden al crecimiento económico, y con ello, al empleo y a la inversión, siendo manejable la estabilidad del nivel de precios.

Jesús Manuel García Ramos, en el capítulo 3, presenta el trabajo “Del modelo de sustitución de importaciones a las cadenas globales de valor: la vigencia del pensamiento de Prébisch para la política comercial exterior”, en el que sostiene que debido a la crisis económica y financiera que ha sacudido al mundo desde finales del año 2008, los estudiosos del tema han retomado las discusiones teóricas y metodológicas propuestas, entre otros, por Prébisch [1949] sobre las limitaciones del modelo neoclásico de comercio internacional, ya que no ha sido capaz de explicar qué hacer frente a las crisis recurrentes, cómo fomentar el crecimiento económico sostenible y cómo disminuir la desigualdad. Con una exposición sobre el pensamiento de Prébisch en el contexto de las cadenas globales de valor, el autor logra mapear las relaciones centro-periferia que se desatan dentro de dichas cadenas. Además, logra demostrar empíricamente que la inserción de México a dichas cadenas en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es de tipo indirecta, es decir, que el mayor valor agregado contenido en las exportaciones mexicanas es de origen extranjero y no nacional.

En el último capítulo, titulado “La política ambiental de México y el empoderamiento de la sociedad civil en el marco de los acuerdos de libre comercio de América del Norte”, Ruth Zavala Hernández destaca que la apertura comercial

de México, entre los ochenta y noventa, impulsó el desarrollo de una política de protección al medio ambiente y de desarrollo legislativo e institucional en esta materia en México. Después de reflexionar sobre lo que hasta ahora se ha logrado en lo ambiental, la autora concluye que el medio ambiente es una variable que se encuentra subordinada, tanto a los intereses económicos que rodeaban el anterior TLCAN y el actual, así como a la urgencia estructural del país por alcanzar una mayor industrialización y crecimiento económico.

Finalmente, los coordinadores de este libro proponen que la obra sea vista como un esfuerzo de los becarios posdoctorantes adscritos al Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC), por contribuir al análisis y el debate de la política de desarrollo en México, en el cual —pese a la diversidad de enfoques y planteamientos de los autores—, se logró reunir voluntades para concluir este trabajo que busca resaltar la importancia de una política de desarrollo que supere anteriores paradigmas y aminore las diversas problemáticas en materia de agricultura, integración comercial, el papel de la banca y el medio ambiente.

1. LA POLÍTICA AGRÍCOLA DE PRECIOS DE GARANTÍA EN MÉXICO: ANTECEDENTES, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

*Juan Luis Hernández Pérez**

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, uno de los temas de la economía agrícola mexicana más discutidos, a raíz del cambio de gobierno el 1 de diciembre de 2018, ha sido particularmente el referente a la política de precios de garantía propuesta por la nueva administración, quien piensa que esta política, entre otras, es una herramienta fundamental para rescatar al campo y recuperar la autosuficiencia alimentaria perdida durante décadas de neoliberalismo, lo cual ha generado un conjunto de comentarios favorables o contrarios a la propuesta, no del todo objetivos, que hacen necesario analizarla más a fondo.

Este es el ánimo del presente trabajo: precisar y aclarar los aspectos fundamentales del tema, ubicándolo en un marco de referencia histórico-conceptual con el cual ir más allá de la simple descripción y relación de los hechos, para comprenderlo en el corto y mediano plazos.

Históricamente, el Estado mexicano se ha caracterizado por su intervención en el sector agrícola de múltiples formas. En la etapa del desarrollo estabilizador o del “milagro mexicano” durante el periodo de 1940 a 1960, en donde se logró

* Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM; becario del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, asesorado por el doctor Felipe Torres Torres.

un importante crecimiento agrícola e industrial, en parte a costa de los campesinos, se impulsó la producción de alimentos baratos para el consumo urbano y materia prima para la industrialización mediante la aplicación de precios de garantía, con resultados positivos en la primera etapa, pero negativos en el largo plazo, ya que fueron una causa del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

Sin embargo, durante el periodo neoliberal, la intervención del Estado mexicano en el sector agrícola fue poca o nula, por lo que no formó parte de la política económica nacional. Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, Canadá y México en 1994, la desregulación y liberalización de la economía del sector agrícola se institucionalizó, lo que significó el retiro del gobierno de los quehaceres agrícolas fundamentales, cediéndolos al mercado mundial, ya que se sostuvo que este último sería más eficiente.

Las consecuencias de tal abandono gubernamental han generado una mayor crisis del campo y una disminución del nivel de vida rural, lo cual se refleja en un bajo crecimiento del sector agropecuario con relación a la economía nacional, éxodo de la población rural y pluriactividad, pérdida de la seguridad alimentaria nacional, y proliferación de actividades extractivas e ilícitas, entre otros aspectos.

Por ello, el nuevo gobierno de México, encabezado por el licenciado Andrés Manuel López Obrador, consciente de dicho panorama de crisis, anunció el programa de precios de garantía para los pequeños y medianos productores, cuyo objetivo no solo es reintegrar a estos productores al mercado interno e incrementar sus ingresos, sino también aumentar la oferta de productos básicos como maíz, frijol, arroz, trigo panificable y leche, para recuperar la autosuficiencia alimentaria perdida durante el periodo neoliberal.

Dicha política está sustentada en una visión más amplia del sector denominada Producción para el Bienestar, que se encuentra plasmada en el Programa Nacional de Desarrollo (PND)

2019-2024, el cual considera, por primera vez en muchos años, a la agricultura como un aspecto central de la política económica. Entre sus múltiples objetivos, el PND busca desarrollar de manera sostenible e incluyente el sector agropecuario, así como promover y garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad de la población mexicana [Gobierno de México, 2019b].

Esta nueva política de precios busca mitigar la orientación neoliberal de la anterior política agrícola en materia de producción, comercialización, distribución y consumo, impulsando una nueva, donde el Estado retome su papel como promotor del desarrollo agrícola. Además, dicha reorientación ha requerido una nueva estructura programática y presupuestaria enfocada en atender principalmente a pequeños y medianos productores, cuya mayoría ha vivido históricamente en condiciones de rezago y marginación.

A partir de lo anterior, el objetivo general de este trabajo es analizar los antecedentes, la situación actual y las perspectivas de la política de fomento agrícola denominada “precios de garantía” en México para lograr la autosuficiencia alimentaria, y enfrentar la crisis de rentabilidad de miles de productores campesinos. Para ello se responderán las preguntas siguientes: ¿en qué consiste una política de precios de garantía? A partir de las lecciones del pasado, ¿por qué una política de precios de garantía es necesaria nuevamente?, ¿cuáles son las diferencias entre los periodos de aplicación de los precios de garantía?, y ¿esta nueva política logrará cumplir con los propósitos para los que se formuló?

El presente trabajo está estructurado en cuatro apartados y las conclusiones. El primero analiza el concepto de precios de garantía. El segundo aborda los antecedentes de esta política en el país, que se ligan tanto al periodo de la Revolución verde y el desarrollo estabilizador, como a la operación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

El tercer apartado examina el fin de los precios de garantía y el dilema de la liberalización de los precios en el periodo neoliberal y sus consecuencias. El cuarto apartado reseña las principales características del nuevo Programa de Precios de Garantía implementado por el gobierno actual; aborda también las principales diferencias entre los pasados precios de garantía y los actuales, así como una reflexión breve sobre los resultados preliminares y retos de dicho programa de precios. Finalmente, se exponen las conclusiones generales del trabajo.

CONCEPTO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA DE PRECIOS DE GARANTÍA

Una política agrícola constituye tanto la visión de Estado sobre lo que el sector debería ser en el futuro, como el mapa de ruta que muestra cómo alcanzar dicha visión. Su punto de partida es la situación presente de la agricultura y la problemática que enfrenta. La formulación de una política puede estar motivada por una situación de crisis agrícola o por otros problemas que llevan a la decisión de aplicar cambios fundamentales [FAO, 2004].

Históricamente, uno de los principales instrumentos de la política agrícola ha sido el gasto público mediante el cual los países han efectuado erogaciones fiscales para una variedad de inversiones en el sector para infraestructura, asistencia técnica y producción, entre otros rubros. La segunda clase principal de instrumentos de políticas en muchos países ha sido la gestión directa de la producción y el mercadeo mediante empresas propiedad del Estado; sin embargo, la tendencia en la mayor parte de las economías actuales ha sido reducir la propiedad pública de activos en el sector [FAO, 2004].

La tercera clase principal de medidas de política ha consistido en controles sobre los precios y el comercio agrícola. En el caso particular de la política de control de precios, esta

ha sido una fuente de preocupación para los gobiernos en todo el mundo debido a que los precios afectan el bienestar de los productores, consumidores, intermediarios, agroindustrias, exportadores e importadores y, por medio de efectos indirectos o multiplicadores, también inciden en los ingresos y el empleo en muchos otros sectores. Ahora bien, veamos ¿qué son los precios de garantía?

Un instrumento básico de la política de control de precios son los llamados “precios de garantía”, conocidos también como precios preestablecidos, los cuales son utilizados para asegurar al productor un precio más alto que el que se formaría en el mercado.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), “...los precios de garantía fijan el precio mínimo de ciertos productos, sin embargo, sí permite aumentos sin restricción” [FAO, 2004: 107]. Otra manera de definir a los precios de garantía es que son “precios fijos de compra por producto para aquellos productores que cumplen con ciertas características, en donde el Gobierno funge como comprador” [GCMA, 2019a].

El objetivo de estos es la protección del productor en contra de la reducción del precio de mercado de su producto. El establecimiento de todo precio de garantía tiene por objeto incorporar a los agricultores del cultivo en cuestión, a un sistema de protección que los ponga a salvo del abatimiento en el precio cuando la producción excede significativamente a la demanda [Santoyo, 1977].

Los precios de garantía están diseñados para elevar el precio a los productores por encima del precio de “equilibrio” del mercado y, a su vez, mantienen los precios a los consumidores en o por debajo del punto de “equilibrio” de mercado. Por lo tanto, el gobierno, mediante su organismo regulador, pagará la diferencia.

El procedimiento operacional es tratar de establecer precios que cubran el costo de producción estimado para cada cultivo, y elevarlos de año en año a medida que aumentan los costos; en teoría, como resultado de la intervención, el productor aumenta la oferta, obtiene mayores ingresos y se crea un excedente que el Estado compra, de esa forma, el Gobierno sostiene el precio de garantía para proteger al productor contra la baja de los precios.

El propósito de intervención del Gobierno es usar los precios de garantía para dirigir la producción agrícola, regular el mercado administrando el volumen y los precios de los productos; crear almacenamientos y reservas con compras internas y de importación, y comercializar y distribuir al menudeo en beneficio de la población. Esto fue un hecho en México desde el comienzo de esta política en el siglo xx, como a continuación se abordará.

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SECTOR AGRÍCOLA: CONASUPO Y LOS PRECIOS DE GARANTÍA

La historia del campo mexicano durante el siglo xx tiene innumerables actores. Uno de los papeles estelares lo desempeñó el Estado. El protagonismo del gobierno en la historia rural se sustenta en el artículo 27 constitucional, y porque su mandato es emanado de una movilización social de gran calado, como lo fue la Revolución mexicana [Warman, 2001].

A partir de lo anterior, la intervención pública para la regulación de los mercados agrícolas en México inició con el Plan Sexenal del Gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), donde se delineó una política que determina la creación de organismos reguladores a los que se encarga fijar precios mínimos y máximos, y comprar y vender productos básicos para la alimentación de la población de bajos ingresos [García *et al.*, 2003].

Posteriormente, la intervención iniciada en la administración del general Cárdenas para bajar los precios de productos básicos escasos persistió en los gobiernos de Ávila Camacho y Miguel Alemán. Sus alcances se ampliaron hasta establecer precios oficiales para la producción nacional. Así, el gobierno se convirtió en una fuerza con capacidad de controlar o modificar los precios a los productores de alimentos básicos.

En esta etapa se creó la Nacional Reguladora y Distribuidora, que dio paso a la creación de la Compañía Exportadora e Importadora, S. A. (Ceimsa). En 1959 se amplían las funciones de Ceimsa y se inicia su conversión hacia lo que será la Compañía de Subsistencias Populares (Conasupo), como se explica a continuación [CEDRSSA, 2019c].

En 1961 surge la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A., la cual intervenía por medio de la Banca Oficial Agrícola y los Almacenes Nacionales de Depósito en la compra de productos agrícolas mediante precios de garantía en los mercados del maíz, trigo, frijol, arroz y sorgo.

Sus principales funciones eran: a) regulación de la cantidad y precio de los productos principales; b) intervención del comercio exterior; c) protección del ingreso de los productores; d) control de los costos de producción, y e) estabilidad de los salarios urbanos. De esta manera, Conasupo se transformó en un poderoso sistema público de abasto a las ciudades y en un instrumento que permitiría promover el desarrollo económico y social de México [Yúnez, 2000].

El ritmo de sus actividades creció aceleradamente durante aquel periodo; de 687 000 toneladas adquiridas en 1959 se pasó a más de 2 millones en 1963. Entre 1960 y 1970, Conasupo adquirió directamente en el campo la producción de trigo (del 43 % al 75 %) y de maíz (15 %), y a su vez, importaba y exportaba esos granos, además de hacer las compras necesarias para regular los precios del frijol y arroz [CEPAL, 1981].

La aparición de la Conasupo implicó un crecimiento significativo en la capacidad de almacenamiento de granos, la construcción de plantas industrializadoras de productos agrícolas, como las extractoras de aceites y molinos de trigo, además de la ampliación de los esquemas de distribución de productos básicos en las áreas urbanas. Más tarde, en 1965, por decreto presidencial, la Conasupo se transformó en un organismo público descentralizado del Gobierno federal.

Con respecto a los precios de garantía, en 1953 estos empezaron a formar parte, como instrumento, de la política agrícola nacional. Dicha política de precios obedecía a la lógica de corte productivista del modelo de sustitución de importaciones que trataba de responder a la necesidad de aumentar y diversificar la producción, con la ayuda de los adelantos tecnológicos de la Revolución verde.

En ese año se estableció por primera vez un precio de garantía para el frijol. El segundo precio que se estableció fue para el maíz, en 1956. En 1960 se fijaron precios de garantía para arroz palay y trigo; en 1961 para sorgo; en 1965 para cártamo y frijol soya; en 1966 para semilla de algodón y ajonjolí; en 1971 para cebada común, cebada maltera y girasol; y, por último, en 1975 para copra. La justificación básica para la incorporación de estos productos al régimen de precios de garantía fue la importancia relativa que tenían en la producción agrícola y el consumo interno [Santoyo, 1977].

Los criterios de determinación de los precios fueron los costos de producción, la condición tecnológica,¹ las tasas inflacionarias y los precios internacionales. Se consideraron también los efectos en los precios finales, en el índice nacional de precios al consumidor (INPC), en los subsidios y en las finanzas públicas [Martínez, 1990; Appendini, 1992].

¹ La condición tecnológica se refiere a la calidad de la superficie: riego o temporal; el uso de insumos; fertilizantes y semillas mejoradas; y al uso o no de tracción mecánica.

Para describir la evolución de los precios de garantía en el país, desde su inicio en 1953 hasta 1989, presentamos el siguiente cuadro 1. En este se distinguen dos periodos, los cuales tuvieron un comportamiento diferenciado. La primera etapa va de 1953, hasta el final de 1960. La segunda va de comienzos de los setenta hasta fines de los ochenta [Solís, 1990].

Cuadro 1. Precios reales de garantía de los granos básicos (1953-1989) (pesos de 1978)

Año	Maíz	Frijol	Trigo	Arroz
1953	2 618	7 311	4 855	-
1954	2 400	8 001	4 427	-
1955	2 352	7 057	4 296	-
1956	2 532	6 745	4 106	-
1957	2 930	6 463	3 934	-
1958	3 301	6 190	3 768	-
1959	3 264	6 119	3 725	-
1960	3 111	5 833	3 550	3 305
1961	3 082	6 741	3 517	3 467
1962	3 027	6 621	3 454	3 405
1963	3 536	6 583	3 434	3 950
1964	3 392	6 315	3 295	3 970
1965	3 331	6 202	2 835	3 898
1966	3 283	6 113	2 794	3 842
1967	3 136	6 013	2 749	3 780
1968	3 136	5 839	2 669	3 670

continúa...

(Continuación del cuadro 1)

1969	3 059	5 695	2 603	3 580
1970	2 885	5 371	2 455	3 376
1971	2 762	5 142	2 351	3 232
1972	2 632	4 900	2 240	3 080
1973	2 998	5 371	2 173	2 748
1974	3 027	12 109	2 624	6 055
1975	3 336	8 340	3 073	5 267
1976	3 547	7 580	2 653	4 548
1977	3 406	5 873	2 408	3 641
1978	2 900	6 250	2 600	3 100
1979	2 944	6 557	2 538	3 147
1980	2 980	8 035	2 377	3 013
1981	3 428	8 374	2 408	3 402
1982	2 915	6 950	2 397	3 096
1983	2 871	5 106	2 627	3 149
1984	3 035	4 587	2 583	3 352
1985	3 026	7 500	2 407	3 363
1986	2 870	7 380	2 400	3 289
1987	2 280	6 330	1 737	3 330
1988	2 332	4 952	2 096	2 560
1989	2 275	6 638	2 231	2 655

Fuente: elaboración propia con base en Solís [1990].

Durante la primera etapa de implementación, el gobierno mexicano se vio obligado a aumentar los precios de garantía para incentivar la producción de granos básicos y, de esta manera, cumplir con el objetivo de alcanzar la autosuficiencia

alimentaria. Así, en sus primeros 15 años de vigencia, es decir, hasta mediados de los sesenta, los precios formaron parte de un proyecto agrícola destinado a expandir la superficie agrícola, incrementar los rendimientos con la aplicación de modernos paquetes tecnológicos y apoyar al empresario agrícola mediante el crédito, la electricidad, los fertilizantes y los mecanismos de comercialización estatales.

Sin embargo, en la segunda etapa, a comienzos de 1970, la historia no fue la misma, y los productores sufrieron el periodo más crítico de rentabilidad. Por lo que se refiere a los precios de garantía, a partir de entonces se generaron alzas y bajas muy importantes para el conjunto de los cultivos, con diferencias según el producto y el periodo, que se agravaron por la reducción de los recursos públicos destinados al agro a partir de la crisis de 1982.

Como se muestra en el cuadro 1, en los ochenta los precios reales del maíz sufrieron una pérdida del 42.4 % (al descender de 3 428 pesos en diciembre de 1981, a 2 275 pesos en diciembre de 1989), los precios del frijol, un deterioro del 49.9 %; los de arroz, una pérdida del 41.6 %. Como consecuencia, más de un millón de productores cayeron en la insolvencia, cientos de miles abandonaron sus campos, y la cosecha de granos básicos por habitante en 1988 resultó el 34.9 % menor que la de 1981.

Si bien en 1990 se establecieron precios de garantía en algunos granos (p. ej. maíz, frijol y trigo), estuvieron lejos de recuperarse los niveles de rentabilidad de 1981. Para 1995 la Conasupo quedó tan solo como un comprador de última instancia de maíz y frijol. El término de esta última función comenzó en enero de 1999.

En cuanto a los resultados globales obtenidos por la política de precios de garantía implementada en este periodo, en la literatura económica se ha debatido mucho sobre los verdaderos beneficios de este sistema comercial público. Distintos autores como Warman [2001], Calva [1994 y 1998], Hewitt

[1991], Esteva y Barkin [1981], Escalante [1996], Appendini [1985 y 1992], Yúnez y Barceinas [2000], Rello y Rama [1985], Torres [1990], Gordillo [1983], CEPAL [1981], Patiño [2019], Gutiérrez [1997] y Santoyo [1977], entre otros, han señalado que en ciertos periodos los precios de garantía sí contribuyeron a incrementar la producción de productos básicos.

De hecho, de 1965 hasta fines de 1967 se logró alcanzar la autosuficiencia alimentaria en el país con una producción anual de 12 millones de toneladas en promedio [Appendini, 1992]. También, los precios de garantía cubrieron los costos (incluyendo la fuerza de trabajo) de todos los productores. Esto significó sobreganancias para los productores privados y sociales, permitiendo que el campesino, como productor de alimentos básicos, tuviera un cometido importante en el proceso de acumulación.

Sin embargo, estos mismos autores señalan que la intervención del gobierno, mediante la Conasupo y el mecanismo de precios de garantía, transformó al gobierno en un monopolio. Esto debido a que la intervención gubernamental directa y con subsidios en el abasto convirtió a los precios de garantía, enunciados como mínimos de sostén, en precios máximos para el productor rural, y así, nadie más podía pagar el precio de la Conasupo sin contar con los subsidios.

Posteriormente, a partir de los sesenta, el sector comenzó a enfrentar una fase de contracción en los niveles de producción, que significó el deterioro y pérdida de la autosuficiencia alimentaria. Lo anterior dejó entrever, además, que la Conasupo presentaba una seria contradicción dialéctica: mientras debía promover altas ganancias para los productores, procuraba al mismo tiempo proveer bajos precios para el consumidor [Gama, 1982].

A pesar de los programas implementados y del aumento en los precios de garantía de los granos básicos, el déficit en la balanza comercial agropecuaria se fue incrementando. Según Hewitt [1991], diversos factores se han señalado como

causas de esta situación, como la reconversión productiva, el cambio en la demanda mundial, la apertura comercial y la falta de apoyos gubernamentales.

La crisis mostró el agotamiento de un modelo de desarrollo que tenía como motor la intervención gubernamental en la economía. El gobierno ya no tenía los recursos, el consenso ni la capacidad para intervenir directamente y dirigir las actividades económicas. Esto se convertiría en el preludio de lo que vendría más adelante: el neoliberalismo.

EL NEOLIBERALISMO Y EL FIN DE LOS PRECIOS DE GARANTÍA

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid, y sobre todo de Carlos Salinas de Gortari, México asiste a la puesta en práctica de un nuevo proyecto: el neoliberalismo.² Pero, como analizaremos posteriormente, este cambio de rumbo en el país ahondó la crisis alimentaria, pues la producción campesina fue la principal afectada.

Como señaló Aboites:

A partir de 1982 se inicia un profundo viraje que pone en duda la orientación de la industrialización, la intervención del Estado, la relación sector industrial-sector agrícola, las relaciones salariales, etcétera. Se trata de un proceso de desestructuración del viejo régimen de acumulación y la conformación de uno nuevo a través de una modificación de los términos de inserción de la economía mexicana en la economía mundial y una nueva estrategia de industrialización. La exportación de

² El neoliberalismo está basado en una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, mercados libres y libertad de comercio. El papel de Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas [Harvey, 2007].

manufactura y de productos agrícolas no tradicionales (frutas y hortalizas), serán los elementos principales de la nueva estrategia llamada de sustitución de exportaciones, en donde a la agricultura se le asignó como principal función captar divisas, a diferencia de la época anterior (en el “milagro”) donde también producía alimentos [Aboites, 1989: 14].

De esta forma, en los noventa, ante la firma del TLCAN y la aplicación de un ajuste al gasto público, para poder cumplir con los compromisos de pago con los organismos financieros internacionales, el gobierno mexicano planteó una reestructuración a fondo en toda la política agrícola.

Esto iba desde dar por concluido el reparto agrario y crear las condiciones para la enajenación de tierras de los núcleos agrarios, hasta la reducción drástica del crédito agrícola y de los recursos destinados a la investigación y la transferencia de conocimientos; asimismo, se implementó la desaparición de los precios de garantía y su transición hacia un sistema de precios de referencia internacional denominados “precios exteriores”, mediados por la Organización Mundial del Comercio (OMC) que inició en 1995 [OMC, 2016].

De esta manera, con la firma del TLCAN se anunció la liberalización y desregulación de precios de todos los productos agroalimentarios exceptuando los productos que forman parte de las cadenas agroalimentarias del pan blanco, la tortilla y la leche.³ Se indicó que los subsidios solo permanecerían para el maíz destinado al consumo humano. Así, los precios de garantía del maíz fueron sustituidos por precios mínimos o precios “piso”, es decir, los nuevos precios se definirían según la cotización internacional e incluirían un subsidio a la comercialización [Rivera, 1998].

³ El TLCAN contempló un periodo de protección de 15 años, para la apertura del mercado de maíz, mientras que para el frijol, el trigo y la leche fue de ocho años. Hoy en día, su liberalización es un hecho.

La liberalización en la producción de granos terminó con el retiro de la Conasupo como comprador, importador y distribuidor principal de la mayoría de los granos sujetos a precios de garantía. Al igual, se dio a conocer que la paraestatal adquiriría solo la cantidad necesaria para contar con reservas y cumplir con el suministro humano.

Así, entre diciembre de 1988 y diciembre de 1989 desaparecieron los precios de garantía y se fijó un arancel del 0 % para la importación de sorgo, soya y demás oleaginosas; mientras que en el caso del arroz se estableció un arancel del 10 % y del 15 %, dependiendo de su grado de industrialización; la cebada y el trigo mantuvieron el requisito de permiso previo (sin precio de garantía), mientras que únicamente el maíz y el frijol, por su importancia económica y social, siguieron sujetos a precios de garantía y permiso previo de importación [Téllez, 1994].

A pesar de la desaparición de la política de precios de garantía, la intervención pública en el sostenimiento de los precios de los productos agrícolas se mantuvo en su mínimo, con diversos esquemas, como fueron aranceles temporales y el pago a los grandes compradores nacionales o los productores, para garantizar un mayor ingreso, estrategia que posteriormente se denominó Programa de Ingreso Objetivo.⁴

Los apoyos al ingreso objetivo se dirigían a las áreas y productores orientadas a la producción comercial de granos y oleaginosas y dejaron fuera de estos esquemas a los pequeños productores que, si bien destinaban parte de su producción

⁴ El Programa de Ingreso Objetivo fue instrumentado desde 2003, y pretendió garantizar a los productores comerciales un nivel mínimo de precio establecido en pesos por tonelada, de manera que, si el precio de mercado está por debajo del Ingreso Objetivo, el gobierno les complementa la diferencia. Al principio eran siete productos beneficiados por el programa: maíz, trigo panificable y cristalino, sorgo, algodón, soya y arroz; sin embargo, en 2011 se incluyeron también cártamo, canola y girasol. Los productores beneficiarios de este programa han sido exclusivamente los que salen al canal comercial, que representan entre el 35 % y el 40 % de la producción nacional [GCMA, 2019b].

al autoconsumo, también generaban excedentes que comercializaban y llegaban a beneficiarse de los precios de garantía.

En apoyo a la comercialización, se creó el órgano desconcentrado Apoyo y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), que estableció diferentes modalidades de apoyo al ingreso de los productores. Entre estas modalidades están los apoyos para la adquisición de coberturas de precios, tanto para productores como para compradores, apoyos para la pignoración, al ingreso objetivo y a la agricultura por contrato.

Los apoyos a la comercialización se sumaron a los pagos por superficie cultivada, como el Procampo, subsidios al diésel agropecuario, apoyos a fondo perdido para la adquisición de maquinaria y equipos agropecuarios, que en conjunto incidieron en menores costos de producción y en mayores utilidades para los productores comerciales [CEDRSSA, 2019b].

Los esquemas de apoyo a la comercialización que sustituyeron a los precios de garantía no implicaban compras de productos agrícolas por el gobierno, como se hacía con los precios de garantía, sino apoyos que beneficiaban a los productores y compradores de primera mano de esos productos, por lo que los consumidores finales, que son el conjunto de la población, no fueron considerados para adquirir los productos a un precio accesible, tal como sucedía con los precios de garantía, en los que las adquisiciones de granos por el gobierno, tenían como propósitos fundamentales el garantizar una oferta de granos a precios bajos, que sostuvieran los precios oficiales de la tortilla, pan, aceite y frijol y, el mantener una reserva de granos para la seguridad alimentaria [CEDRSSA, 2019b].

Así, los diferentes gobiernos mexicanos, desde Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), hasta Enrique Peña Nieto (2012-2018), fieles a la doctrina neoliberal, pusieron en duda la razón de ser de la política agrícola nacional, es decir, de un paquete integrado de políticas para el fomento del sector primario, complementado con un programa de inversión público.

Lo anterior se debió a que dichos gobiernos arguyeron que los requisitos básicos para una exitosa transición económica o experiencia de desarrollo en el contexto de la globalización era la eliminación de reglamentaciones y otras intervenciones gubernamentales, poniendo en manos de la “libre” competencia, el mercado mundial y de la empresa privada, la agricultura y la alimentación de los mexicanos, entre otros rubros.

Bajo esta lógica, el campo mexicano tomó un rumbo en donde se favoreció a una élite del sector agrícola privado (empresarios agrícolas), convirtiéndolos en la base del crecimiento económico mediante la exportación de cultivos hortofrutícolas; mientras que, el sector agrícola campesino sufrió la marginación y explotación dentro del nuevo modelo neoliberal.

De acuerdo con el estudio “Situación del campo en México; pobreza, marginación, explotación y exclusión”, realizado por investigadores del Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de los 30 185 000 campesinos que habitan el sector, solo 8 500 000 tienen empleo en actividades agrícolas y ganaderas [Ramírez, 2008].

La falta de apoyos para los pequeños productores agrícolas ha resultado en una industria extractiva, abandono de tierras, monocultivos, despoblamiento del hato ganadero, bajos niveles de producción, migración, inseguridad y deterioro de la calidad de vida de la población rural, fenómeno conocido como “nueva ruralidad”. Además, las redes de abasto rural y los sistemas-producto se han deteriorado, creciendo el grado de intermediarismo y corrupción en acopio y distribución de los productos básicos.

En consecuencia, en el campo mexicano se produjo una fuerte paradoja; por un lado, hoy en día, México tiene una de las 10 mayores economías exportadoras de productos agroalimentarios en el mundo, principalmente de cerveza, aguacate, jitomate, tequila, galletas y frutos rojos. Por otro lado, el país sufre de una grave inseguridad alimentaria, es decir,

que la nación se ha convertido en el principal importador de granos básicos del mundo, especialmente de maíz, el segundo de leche y el tercero de carne de cerdo [CEDRSSA, 2017].

Por el contrario, para México, la política agrícola en los países industrializados en este mismo periodo giró en torno a la protección de los ingresos de los productores, mediante distintos mecanismos de control de precios y subsidios. El ejemplo de Estados Unidos es el más representativo, donde los subsidios han sido 20 veces más que en nuestro país. Comparativamente, en 2004 los subsidios directos al productor en Estados Unidos ascendieron a 46.5 mmd, mientras que en Canadá fueron de 5.7 mmd y en México de 5.5 mmd [CEFP, 2007].

El resultado de lo anterior es, según Blanca Rubio [2012], que esta maniobra se ha convertido en una forma de dominio excluyente de los países desarrollados sobre el resto del mundo, sustentada en la desvalorización (vía subsidios y precios) de los bienes alimenticios en el ámbito mundial.

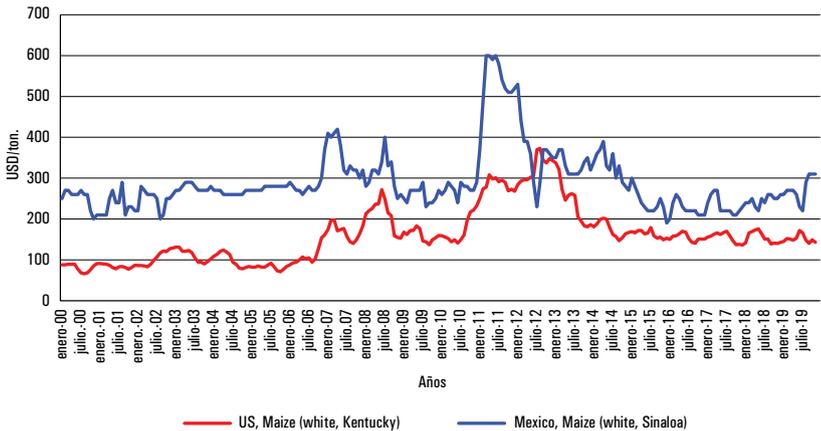
Esta perspectiva es desarrollada por la misma autora en su libro *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal* [2012], donde pone especial acento en que el rasgo central del actual régimen alimentario es que se caracteriza por una forma de dominio excluyente de los países desarrollados sobre el resto del mundo, sustentada en la desvalorización de los bienes alimenticios en el ámbito mundial.

Esta autora sostiene que, en el neoliberalismo, la forma de dominio de los países hegemónicos, principalmente Estados Unidos, consiste en abaratar los alimentos básicos fijando el precio de los productos por debajo del costo de producción, de subsidios a un selecto grupo de productores.

La gráfica 1 demuestra la diferencia de precio entre el maíz mexicano y el estadounidense. En ella es posible distinguir que, durante el periodo del TLCAN, el precio interno del maíz se ha mantenido por encima del precio internacional, convirtiéndolo

en un producto costoso, especialmente como materia prima para la agroindustria en el país; lo anterior ha provocado el aumento de las importaciones de maíz estadounidense por ser más barato.

Gráfica 1. Precio mexicano y estadounidense del maíz (2000-2019)
(dólares/tonelada)



Fuente: elaboración propia con base en Food Price Monitoring and Analysis (FPMA) Tool, FAO [2019].

Considerando la última actualización en México, para el año 2019, la comparación de los niveles contra Estados Unidos resulta muy por arriba, salvo en el caso del arroz. Resalta el caso del maíz cuyo valor en México equivalente en dólares por tonelada es el 50 % mayor a su equiparable en el país del norte (véase cuadro 2).

La exportación de productos agropecuarios procedentes de los países desarrollados hacia los subdesarrollados constituye un mecanismo de dominio imperialista, basado en una competencia desleal denominada *dumping*.

Cuadro 2. Precios cultivos principales México-Estados Unidos, 2019
(dólares/tonelada)

Cultivo	2019		
	México	Estados Unidos	Diferencia
Maíz	218	146	50%
Trigopanificable	276	202	37%
Sorgo	199	155	28%
Cártamo	463	444	4%
Canola	463	444	4%
Arroz	242	309	-22%
Soya	463	309	50%
Girasol	463	444	4%

Fuente: elaborado con base en GCMA [2019a].

El efecto de esto es que, al permitir la libre entrada de dichos productos, los precios internos se ven presionados a la baja. De tal suerte, el abaratamiento artificial y extraeconómico de los productos básicos, tiene la función de competir y quebrar las agriculturas de los países que contiendan por la hegemonía.

De acuerdo con Rubio [2014], a diferencia del periodo de posguerra donde el mecanismo utilizado para incrementar la cuota de explotación era de índole económico (por ejemplo, el impulsar el abaratamiento de alimentos vía precios de garantía), en el neoliberalismo los mecanismos de explotación se fincan en aspectos extraeconómicos, los cuales provocan una transgresión de la ley del valor.

Esta transgresión se expresa mediante la desvalorización de los alimentos vía los subsidios. De esta forma, en el neoliberalismo sucede una transgresión de la ley del valor que genera la exclusión de amplias masas de sectores populares,

entre ellos, los pequeños productores y campesinos. Esta exclusión no resulta de la simple explotación de los productores y, por consecuencia, de su reproducción, sino que es producto del despojo del valor producido por ellos, el cual genera la desestructuración de su forma productiva.

Para esta misma autora, el hecho relevante es que los pequeños productores y campesinos han pasado de ser explotados a excluidos. Esto es producto del despojo del valor producido por ellos, es decir, de la transgresión de la ley del valor. Así, aquellos agricultores que sean incapaces de competir con el poder de los mercados subsidiados y monopolizados sufren el desplazamiento y el despojo del sistema [Rubio, 2014].

En este sentido, Utsa Patnaik y Prabhat Patnaik coinciden en este mismo punto. Ellos afirman en su libro *La teoría del imperialismo* que:

El imperialismo alimentario se define como un conjunto de mecanismos políticos y económicos coercitivos no comerciales diseñados para evitar que los productores del Sur Global ejerzan sus potenciales poderes de monopolio en el comercio mundial. Si alguna vez pudieran hacerlo, los precios en el Norte se dispararían, el valor del dinero en las economías capitalistas industrializadas se destruiría y el sistema de capital se derrumbaría. La dominación imperialista sobre la agricultura del Sur Global es, por lo tanto, una condición necesaria para la reproducción del capital. Sin ella, el capital simplemente dejaría de existir [Patnaik y Patnaik, 2017: 154].

En consecuencia, a más de tres décadas de este modelo económico neoliberal, la figura del campesino se ha desdibujado en el ámbito nacional, ya que dicho modelo se enfocó en denigrarlos, al considerarlos “atrasados”, “pobres”, “improductivos”; y les quitaba el derecho de ser vistos como sujetos productivos y como sujetos históricos en la construcción de las decisiones del país [López y Pérez, 2019]. Por ello, para los mexicanos y

el país, es de primera necesidad la recuperación productiva de la agricultura mediante la reincorporación del sector campesino [Bartra, 2013].

Consciente de lo anterior, el actual gobierno ha implementado una nueva política de fomento agrícola basada, entre otros aspectos, en esquemas de precios de garantía dirigidos a la agricultura campesina con el fin de reintegrarlos a los mercados y aumentar la producción nacional; a continuación, se describen las principales características de este nuevo programa.

EL NUEVO PROGRAMA DE PRECIOS DE GARANTÍA

El Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos constituye uno de los programas estratégicos de la actual administración encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador. De acuerdo con la exposición de motivos del paquete económico 2019, este programa contribuirá a mejorar la seguridad alimentaria aumentando la producción de granos básicos, en particular maíz, frijol, arroz y trigo panificable, mediante el otorgamiento de precios de garantía a pequeños y medianos productores mexicanos de estos granos [Gobierno de México, 2019a y 2019b].

Su objetivo general es apoyar el ingreso de los productores agrícolas, al adquirir sus productos a precios de garantía. Los principales criterios para focalizar la atención del programa en los pequeños y medianos productores serán la superficie y el volumen de producción [Gobierno de México, 2019c].

El organismo Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex), constituido el 18 de enero de 2019, y coordinado en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), con objeto de favorecer la productividad agroalimentaria y su distribución, en beneficio de la población más rezagada del país, será responsable de operar el esquema de compras de estos granos básicos.

Hasta el momento, se ha establecido que el programa operará bajo el siguiente esquema [Gobierno de México, 2019a]:

a) El maíz se pagará a 5 610 pesos la tonelada, para productores campesinos de hasta 5 hectáreas de temporal con límite de 20 toneladas. Y para agricultores comerciales de hasta 50 hectáreas de temporal o riego, se pagará a 4 150 pesos por tonelada, con límite de 600 toneladas.⁵

b) El frijol se pagará a 14 500 pesos la tonelada, a productores de hasta 30 hectáreas de temporal o 5 hectáreas de riego, con límite de hasta 15 toneladas.⁶

c) El trigo se pagará a 5 790 pesos la tonelada, para el tipo panificable hasta 100 toneladas por productor y del cristalino hasta 50 toneladas.

d) El arroz se pagará a 6 120 pesos la tonelada, hasta 120 toneladas por productor.

e) La leche se pagará a 8.20 pesos por litro. El apoyo para los productores pequeños será de una a 35 vacas, y medianos de 36 a 100 vacas, con volumen máximo de compra de 25 litros por vaca.

A partir de este esquema de tarifas, se espera que los productores tengan una mayor utilidad debido a que el precio de garantía establecido por el gobierno cubrirá los costos de producción y estará por encima del precio de mercado de cada región agrícola del país.⁷

⁵ La Sader informó en un comunicado reciente que se extendió dicho programa a los productores comerciales del estado de Sinaloa, Sonora y Tamaulipas [Segalmex, 2020a y 2020b].

⁶ La Sader modificó los lineamientos del Programa de Precios Garantía, en el cual aumentó la extensión de cultivo de frijol que el gobierno apoyará, pasando de 20 a 30 hectáreas de temporal [Segalmex, 2019].

⁷ De acuerdo con las reglas de operación del Programa Precios de Garantía 2020, en el artículo 18, de la operación del precio de garantía para maíz comercializado por medianos productores, señala que el precio de mercado de referencia será definido para cada región y su cálculo se efectuará considerando el promedio de los precios de futuro del maíz al cierre en la

Por ejemplo, se puede observar en el cuadro 3 que, en el caso de los estados con una producción de maíz de carácter de temporal, como Campeche, Chiapas, Guerrero, Morelos, Jalisco y Quintana Roo, la utilidad estimada, con base en costos y rendimientos promedios, resulta ser mayor con el nuevo esquema de precios de garantía que sin estos.

Cuadro 3. Maíz de temporal: costos de producción y rentabilidad con o sin precios de garantía (ciclo primavera-verano 2019¹)

Estados ²	Sin precios de garantía				Con precios de garantía			
	Costos de producción (\$/ha) ³	Rendimiento promedio (ton/ha) ⁴	Precio de mercado (\$/ton)	Ingreso probable (\$/ha)	Utilidad (\$/ha)	Subsidio (\$/ton)	Ingreso (\$/ha)	Utilidad (\$/ha)
	[a]	[b]	[c]	[b*c=d]	[d-a=e]	[f]	[b*f=g]	[g-a=h]
Campeche	13 836	4.2	3 600	15 120	1 284	5 610	23 562	9 726
Chiapas	23 038	7	3 960	27 720	4 682	5 610	39 270	16 232
Guerrero	18 232	7	3 800	26 600	8 368	5 610	39 270	21 028
Morelos	19 197	7	4 000	28 000	8 803	5 610	39 270	20 073
Jalisco	31 441	10	3 960	39 600	8 159	5 610	56 100	24 659
Quintana Roo	15 565	5	3 819	19 095	3 530	5 610	28 050	12 485

Fuente: elaboración propia con base en datos de FIRA [2020].

¹ Ciclo P-V. Siembra del 1-may.-2019 al 15-jul.-2019; cosecha del 2-dic.-2019 al 28-feb.-2020.

² Estados de la República con la modalidad tradicional con paquete tecnológico TMF (temporal, semilla mejorada y fertilización).

³ La estructura de costos es la siguiente: preparación del terreno, siembra, fertilización, labores culturales, riegos, control de plagas, enfermedades y malezas, cosecha, selección y empaque y diversos.

⁴ Los datos utilizados en este cuadro sobre costos y rendimientos no representan la totalidad de los productores de temporal ya que, en la realidad, la situación productiva de la mayoría de estos puede ser más precaria al igual que sus rendimientos y, por ende, su utilidad.

Bolsa de Comercio de Chicago (CBOT) y el promedio del tipo de cambio FiX para pagos, publicado por el Banco de México, más las bases fijadas por Segalmex [Segalmex, 2020a y 2020b].

Dicha estimación permite sostener que este subsidio incentivará a este tipo de productores a continuar con su actividad agrícola y contribuir, de este modo, con el objetivo de alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

De igual manera, el precio de garantía establecido por el gobierno rebasa el precio internacional. En este sentido, como se muestra en el cuadro 4, sobresale el caso del frijol, el cual registra una diferencia en los precios de más de 8 000 pesos por tonelada. Así también, resalta el caso del maíz y el trigo panificable, cuya diferencia en precios es de casi 3 000 pesos con respecto a los internacionales.

Cuadro 4. Precio nacional vs internacional, 2019 (pesos)

Producto	Superficie (ha)	Ciclo productivo	Precio de garantía (\$/ton)	Volumen máximo productor (ton)	Precio internacional (\$/ton)	Diferencia (\$)
Maíz blanco	hasta 5 de temporal	p.v. 2019	5 610	20 ton	2 645	2 965
Frijol	hasta 20 de temporal y 5 de riego	p.v. 2019	14 500	15 ton	6 176	8 324
Arroz	-	o.i. 2018-2019 p.v. 2019	6 120	120 ton	4 385	1 735
Trigo panificable	-	o.i. 2018-2019 p.v. 2019	5 790	100 ton	2 992	2 798
Leche	-	diario	8.20\$/litro	15 lts por vaca	6.27	1.9

Fuente: elaboración propia con base en Torres [2019].

Por otra parte, el maíz y el frijol serán recibidos en los centros de acopio que Segalmex abrirá en las zonas de producción, cerca de las parcelas de los productores. De acuerdo con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del propio Programa para el año 2019, se establece la meta de crear 1 000 centros de acopio para maíz y 100 de frijol, que puedan conseguirse en comodato o renta, con capacidad suficiente para recibir el maíz y el frijol producido [Sader, 2020a]. Los productos adquiridos tendrán como destino prioritario atender las necesidades de Diconsa, para la provisión de su red de abasto [CEDRSSA, 2019b].

En la MIR se señala también que Sader y Segalmex pagarán a los productores de maíz y frijol el mismo día en que se reciba el grano en los centros de acopio. Por otra parte, los productores de trigo panificable y arroz recibirán un pago por la diferencia entre el precio de garantía y aquel al que hayan vendido a la industria panificadora.

La leche fresca será adquirida por Liconsa en los centros de acopio especiales para esta operación y se pagará electrónicamente a cada productor tan pronto se verifique su calidad. Para instrumentar esta política de precios, Segalmex promoverá el desarrollo de empresas sociales rurales como proveedores para el abasto de maíz, frijol, arroz, trigo panificable y leche.

Al respecto, la MIR establece como meta del programa que los pequeños y medianos productores de granos básicos incrementen sus ingresos por la venta de sus productos en el 57 %. Asimismo, establece que los pequeños y medianos productores de maíz, frijol, trigo y arroz panificable, que obtengan precios de garantía por la venta de sus productos en 2019, representen al 70 % de los productores elegibles [CEDRSSA, 2019b].

De acuerdo con estadísticas más recientes proporcionadas por el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural

Sustentable y la Soberanía Alimentaria [CEDRSSA, 2019a y 2019b] la población potencial total del Programa de Precios de Garantía, con base en los requisitos mencionados anteriormente, correspondería a 2.6 millones de pequeños y medianos productores de maíz, frijol, trigo panificable y arroz.

Al inspeccionar a fondo a dicha población objetivo por tipo de cultivo, como se observa en el cuadro 5, existen alrededor de 2.2 millones de productores que siembran hasta 5 hectáreas de maíz y producen 11.2 millones de toneladas, de las cuales se llevan al mercado 6.4 millones de toneladas. Este volumen representa el 30.5 % del volumen nacional.

En el mismo cuadro se muestra que, en el caso del frijol, hay 380 932 productores que siembran hasta 20 hectáreas de temporal, y hasta 5 de riego, y producen 883 993 toneladas, de las cuales se ofrecen en el mercado 626 922 toneladas, o sea el 68.8 por ciento.

Por lo que refiere al trigo panificable, trabajan 69 314 productores de grano fuerte, medio fuerte, suave, corto y tenaz, que ofrecen al mercado 1.4 millones de toneladas, que representan el 40.4 % del total. En el caso del arroz existen 5 722 productores que cultivaron 265 567 toneladas de arroz palay que se llevan en su totalidad al mercado [CEDRSSA, 2019b].

En suma, es posible señalar que dicho esquema de precios de garantía logrará dar certidumbre a los productores, en cuanto a conseguir un ingreso por su cosecha, además de facilitarles la comercialización de su producción sin intermediarios o coyotaje, y les permitirá continuar con su actividad agrícola.

Principales diferencias entre ambos periodos de aplicación de los precios de garantía

Como ya se mencionó, la política de precios de garantía no es nueva en el país y, ante este hecho, se ha generado un conjunto

de comentarios favorables o contrarios a la propuesta no del todo objetivos, que hacen necesario analizarla más a fondo, por lo que a continuación se aclararán cuáles son las diferencias entre el periodo pasado y actual de aplicación de los precios de garantía.

La pasada política de precios de garantía se instrumentó en el contexto de una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones que fue posible debido a la coyuntura favorable proporcionada por la Segunda Guerra Mundial y la postguerra, y por el proceso de modernización de la infraestructura agrícola y la estructura agraria que el Estado mexicano impulsó a través de la Revolución verde.

El objetivo entonces fue convertir al sector agrícola en fuente principal de divisas mediante la exportación de productos agrícolas; al mismo tiempo que relegaba al sector ejidal a la producción para el consumo interno, con el propósito de abastecer a la ciudad de alimentos baratos, y a la industria de materia prima y mano de obra, también a bajo precio.

De este modo, los precios de garantía fueron el instrumento idóneo para cumplir con dicha meta. Por ello, los precios operaron para todos los estratos de productores, tanto de orientación empresarial, como campesina, de manera generalizada y universal, sin diferenciar el monto de los incentivos por tipo de productor.

Así, la política de precios de garantía, implementada a lo largo del siglo xx, tuvo el acierto de poner en manos del Estado la acción reguladora de un sector estratégico. Durante ciertos periodos, logró una relativa estabilidad de precios. En los sesenta estimuló la producción agrícola al aumentar los precios mínimos de garantía del frijol (1961) y del maíz (1963), y mantener el precio del trigo, lo que llevó a México a convertirse en un exportador de alimentos de 1964 a 1969, y lograr la autosuficiencia alimentaria [CEDRSSA, 2019b].

Cuadro 5. Producción de maíz, frijol, trigo y arroz agrupada de acuerdo con superficie, productor, modalidad hídrica y producto.
Año agrícola 2017

Cultivo	Producción (a)	Autoconsumo (b)	Excedente c = a - b	Valor de la producción (d)	Precio mediorural e = (d/a)	Superficie sembrada (f)	Predios (g)	Productores (h)	Volumen excedente/ productor i = (c/h)
Maíz	27762480.90	6907487.73	20854993.17	100206306146.85	3609.41	7540942.12	3355243	2876067	7.25
Maíz hasta 5 ha con excedentes	11175712.32	4821420.85	6354291.47	41032432487.16	3671.57	4257545.93	2503198	2184480	2.91
Participación%	40.25%	69.80%	30.47%	40.95%	56.46%	74.61%	75.95%		
Frijol	1183868.06	272712.36	911155.70	16375786796.52	13832.44	1676230.41	554181	476401	1.91
Frijol temporal hasta 20 ha con excedentes	751004.99	188906.23	562098.76	9496442208.89	12644.98	1297629.06	407059	348818	1.61
Frijol riego hasta 5 ha con excedentes	82988.64	18165.07	64823.57	1126456047.45	13573.62	56643.81	35686	32114	2.02
Frijol temporal + riego con excedentes	833993.63	207071.30	626922.33	10622898256.34	12737.39	1354272.87	442745	380932	1.65

continúa...

(Continuación del cuadro 5)

Participación%	70.45 %	75.93 %	68.81 %	64.87 %	80.79 %	79.89 %	79.96 %
Trigo	3 503 520.87	126 363.95	3 377 156.92	13 288 954 141.46	3 793.03	661 744.20	120 741 89 278 37.83
Trigopañificable conexcedentes	1 415 328.00	62 384.52	1 352 943.48	5 284 787 730.72	3 733.97	320 423.10	83 539 69 314 19.52
Participación%	40.40 %	49.37 %	40.06 %	39.77 %	48.42 %	69.19 %	77.64 %
Arroz palay	265 567.30	-	265 567.30	1 094 048 111.34	4 119.66	41 935.48	6 615 5 722 46.41
Arroz palay con excedentes	265 567.30	-	265 567.30	1 094 048 111.34	4 119.66	41 935.48	6 615 5 722 46.41
Participación%	100.00%	-	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %
Total granos	32715437.13	7 306 564.05	25408873.08	130965095196.17	9 920 852.21	4 036 780	3 447 468
Total grandes pequeños y medianos productores	13690601.25	5 090 876.66	8 599 724.59	58 034 166 585.56	5 974 177.38	3 036 097	2 640 448
Participación%	41.85 %	69.68 %	33.85 %	44.31 %	60.22 %	75.21 %	76.59 %

Fuente: tomado de CEDRSSA [2019b:10].

Por el contrario, la nueva política de precios de garantía opera en un ambiente adverso y distinto, caracterizado por un sector con bajas tasas de crecimiento, una economía globalizada y con una estructura gubernamental adelgazada y acotada en su intervención debido a décadas de neoliberalismo; además, la expansión monopólica y transnacional de las agroindustrias, conocida como “régimen agroalimentario global corporativo” [McMichael, 2015], fortalecida con el TLCAN, hoy conocido como T-MEC, controla y encarece la producción y distribución de los bienes de consumo alimenticios populares.

Por ello, el nuevo objetivo de esta política de precios busca mitigar la orientación neoliberal y corrupción de la anterior política agrícola en materia de producción, comercialización, distribución y consumo que privilegiaba al mercado, e impulsa una nueva en donde el Estado retome su papel como promotor del desarrollo agrícola y reintegre a los productores campesinos como sujetos productivos.

Ante dicha realidad, el Programa de Precios de Garantía de la actual administración operará principalmente para pequeños y medianos productores de cuatro granos básicos y leche, con el fin de reintegrarlos como sujetos productivos. La justificación de ello es que, nueve de cada diez productores en el campo en México se catalogan de pequeña y mediana escala, y ellos son responsables del 54 % de la producción nacional en términos de valor y del 85 % de los empleos rurales [Sader, 2020d].

De esta manera, a diferencia de periodos anteriores, donde los incentivos como el ingreso objetivo se dirigían a los productores orientados a la producción comercial de granos y oleaginosas (que representaban entre el 35 % y el 40 % de la producción nacional), ahora los nuevos subsidios tienen el acierto de focalizar su atención en un estrato mayoritario de productores que no se benefició antes de los instrumentos de la política agrícola neoliberal.

Otra diferencia importante es que el actual programa pagará y entregará los recursos económicos de manera directa a los productores, es decir, sin intermediarios (coyotaje), organizaciones o líderes de por medio, con el fin de evitar actos de corrupción.

Una última diferencia entre ambos periodos de aplicación de políticas de precios de garantía es la constitución de un organismo regulador, facultado para intervenir en la adquisición, acopio, importación, integración de reservas de alimentos y promoción de la producción, industrialización y consumo de productos agroalimentarios. En este sentido, la novedad es que el organismo regulador actual, Segalmex, a diferencia de la Conasupo, incursionará en la venta y distribución de fertilizantes y semillas mejoradas, para aliviar la productividad de la población más rezagada.

Resultados preliminares y retos del programa

Hasta el momento han transcurrido casi dos años desde el comienzo de la nueva administración, por ello existe la inquietud de saber si esta nueva política logrará cumplir con los propósitos para los que se formuló.

Aunque en este momento resulta prematuro analizar exhaustivamente los resultados de dicho programa debido a la etapa de arranque en la que se encuentra y al carácter en ciernes de los datos oficiales sobre este, no obstante, es posible señalar, con base en el Primer Informe de Gobierno 2019, junto con el Padrón de Beneficiarios del Programa Producción para el Bienestar, y otros informes y comunicados oficiales recientes, que los resultados principales obtenidos hasta ahora son los siguientes [Gobierno de México, 2019c y 2020; Sader, 2020b y 2020d]:

a) Para el año 2019, se autorizaron a este programa 6 000 millones de pesos de presupuesto. A junio de 2019 se ha ejercido el 100 % del presupuesto en la compra de la cosecha de 21 632 pequeños productores rurales (5 374 productores de maíz, 14 710 de frijol y 1 548 de trigo), principalmente de los estados de Chiapas, Oaxaca, Zacatecas, Durango, Nayarit, Chihuahua, Guanajuato y Querétaro.

b) Durante el primer semestre de 2020, se apoyó a 65 766 productores, con una derrama económica de 4 967.56 millones de pesos en 26 estados, y se han acopiado 760 000 toneladas, de las cuales 712 400 son de maíz, y 47 900 de frijol, además de 168.5 millones de litros de leche. Y se dejó de importar leche en polvo por un valor de más de 2 000 millones de pesos.

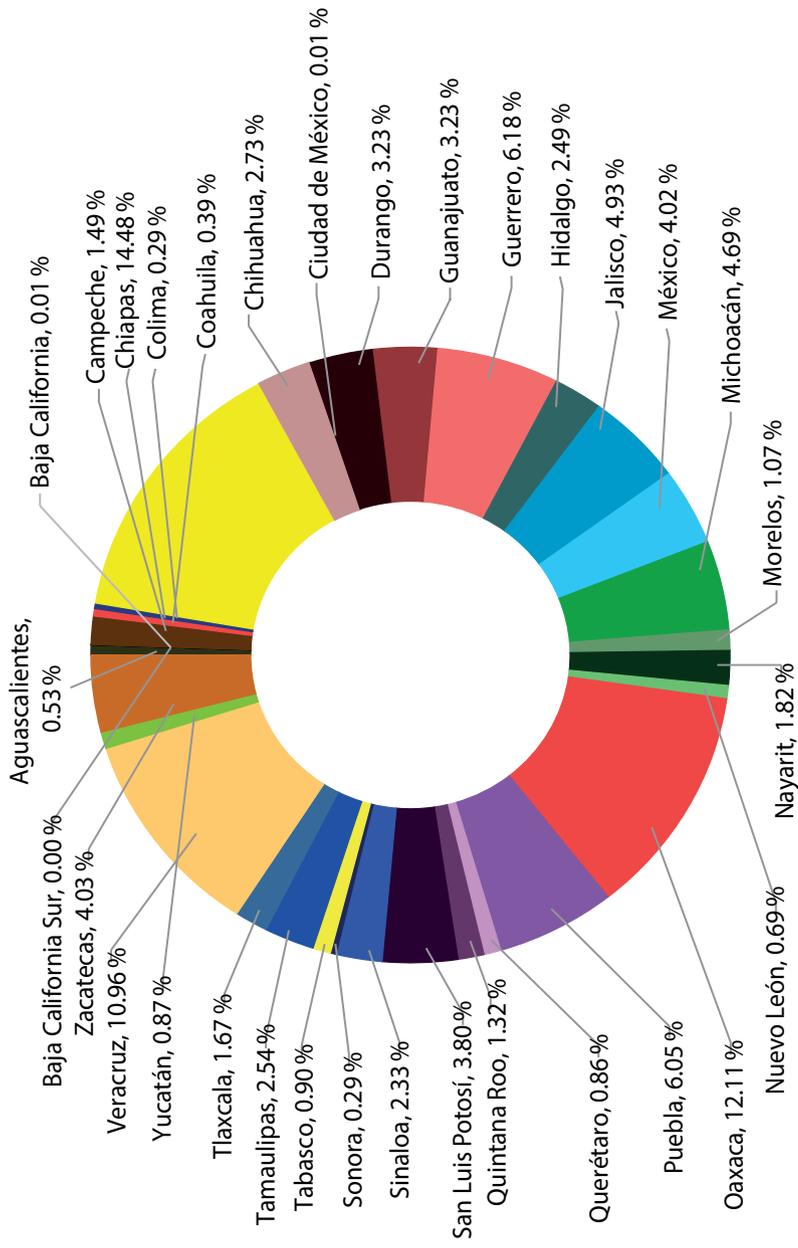
c) Durante el primer semestre de 2020 se extendió el programa y se favoreció a 20 300 productores comerciales de maíz de los estados de Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, con una producción aproximada de 5.5 millones de toneladas, con el fin de aumentar y garantizar el abasto nacional.

d) De la meta de crear 1 000 centros de acopio para maíz y 100 de frijol, hasta la fecha existen 589 centros de acopio activos.

e) En lo que va de 2020, la distribución de los apoyos relacionados con el programa Producción para el Bienestar (PpB), del cual deriva el de Precios de Garantía, se ha concentrado en los estados históricamente más rezagados, por ejemplo: Chiapas (14.5 %), Oaxaca (12.1 %) y Veracruz (10.1 %); seguidos de las entidades de Puebla (6.5 %), Guerrero (6.2 %), Jalisco (4.9 %), Michoacán (4.8 %), Zacatecas (4 %) y Estado de México (4 %) (véase gráfica 2).

A partir de los resultados anteriores, es posible vislumbrar los retos generales que continuará enfrentando este programa para lograr su consolidación y cumplir por completo con sus objetivos; algunos de estos serán de carácter: presupuestal, administrativo, operativo y programático.

Gráfica 2. México: distribución del monto asignado del PpB (2020)



Fuente: elaboración propia con base en Buscador de Beneficiarios del Programa Producción para el Bienestar [Sader, 2020c] y Gobierno de la República [2020].

Algunos ejemplos concretos de lo anterior podrían ser: a) revisar o actualizar los padrones de beneficiarios, así como los criterios de elegibilidad de cultivos y productores conforme el estado de la inseguridad alimentaria lo amerite; b) garantizar que el precio de garantía y otros estímulos se paguen oportunamente y generen utilidades a los productores, independientemente de sus capacidades productivas, a la vez que ofrezca al consumidor alimentos con precios bajos; c) reforzar las sinergias con otros programas gubernamentales que mejoren el bienestar; y, por último, d) impedir y sancionar los actos de corrupción que pudieran presentarse en la asignación directa de los recursos por parte de funcionarios o productores.

En suma, se estima que con los resultados alcanzados hasta ahora, dicho programa está comenzando a tener un resultado positivo en aumentar la oferta de alimentos e ingreso de los productores pequeños y medianos (campesinos y comerciales) ya que, con este estímulo, en lo que va de 2020 (el cual ha sido un año extremadamente crítico con motivo de la pandemia de salud), se logró aumentar la producción nacional, en comparación con 2019, de frijol 55.5%; trigo panificable 30.6%; arroz 28.7% y maíz grano 5%. Lo anterior, representa un avance importante en el plan sexenal de alcanzar la seguridad alimentaria.

CONCLUSIONES

El programa de precios de garantía para pequeños y medianos productores, presentado por el actual gobierno, tiene como objetivo principal la recuperación del campo mexicano que quedó destrozado por las políticas neoliberales aplicadas por los gobiernos anteriores. Con este nuevo programa se busca comenzar un nuevo proceso de recuperación de la soberanía

y la autosuficiencia alimentaria, independientemente de si esta política es limitada o sustentable a largo plazo.

Se ha señalado que, esta política ya se ha aplicado en el pasado por los gobiernos mexicanos durante el periodo del desarrollo estabilizador o “milagro mexicano”. Sus resultados cumplieron con los objetivos trazados en cuanto a apoyar la estrategia de sustitución de importaciones y la Revolución verde. Sin embargo, se vio que era una estrategia limitada para resolver los problemas de fondo del campo mexicano. Peor aún, los gobiernos neoliberales interesados en impulsar solamente los sectores agrícolas competitivos liberalizaron los precios a favor de estos sectores, con la consabida exclusión del campesino mexicano de la producción agrícola, que era la base de nuestra soberanía y autosuficiencia alimentaria.

El gobierno actual, consciente de esta grave situación para el desarrollo de nuestro país está implementando una nueva política de precios de garantía dirigida principalmente a productores campesinos como parte del objetivo de recuperar la producción campesina.

Con los resultados hasta ahora alcanzados, anteriormente desglosados, es factible sostener que dicho programa tendrá un efecto positivo, aunque pueda ser transitorio, en aumentar la autosuficiencia alimentaria ya que ha logrado reintegrar de entrada a casi 2 millones de campesinos como sujetos productivos agrícolas y aumentado la producción nacional de alimentos hasta en un 30 por ciento.

Dicho pronóstico permite señalar que esta política va más allá de objetivos puramente asistencialistas y afectará el desarrollo agrícola y rural del país. Incluso, podría iniciar un proceso de reversión de “la nueva ruralidad”, que consiste, entre otras cosas, en la expulsión de los campesinos del trabajo agrícola y su desplazamiento a la informalidad.

Además, por la coyuntura en que se implementó esta política de precios agrícolas, es decir, el contexto de la renegociación del TLCAN impuesta por el presidente Donald Trump para

reconvertir dicho tratado comercial más a su favor, y la crisis de salud provocada por la covid-19, ha tenido una connotación económica y política de carácter progresista y oportuna.

Por último, si bien este programa de fomento agrícola del nuevo gobierno traerá una mayor inclusión y producción del sector campesino, con el fin de alcanzar la autosuficiencia alimentaria, que en esta época es urgente recuperar, hay que tomar en cuenta que el actual cambio de política económica, del neoliberalismo al apoyo estatal, es solo un primer paso en la perspectiva de recuperar el campo para el desarrollo agrícola, y en general de la economía mexicana; no obstante, se requieren cambios más profundos, porque la exclusión y crisis de rentabilidad de esta agricultura campesina tiene causas estructurales que tienen que ver con el sistema desigual de tenencia de la tierra y de recursos naturales (minifundio y latifundio), y el monopolio de la tecnología y los mercados, por parte de las agroempresas transnacionales, que le han impedido al sector campesino participar de manera más activa y con mayor valor agregado en el mercado interno y externo, y de esa manera capitalizarse y caminar por cuenta propia, sin depender de subsidios que finalmente lo encadenan a los designios del Estado.

REFERENCIAS

- Aboites, Jaime [1989], *Industrialización y desarrollo agrícola en México*, México, UAM-Xochimilco/Plaza y Valdés.
- Appendini, Kirsten [1992], *De la milpa a los tortibonos: la reestructuración de la política alimentaria en México*, México, El Colegio de México/Centro de Estudios Económicos-Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Appendini, Kirsten [1985], “Reflexiones sobre la política de precios de garantía”, *Problemas del Desarrollo*, 16 (61): 133-150, <<https://bit.ly/32d4quD>>, 9 de septiembre de 2020.

- Bartra, Armando [2013], “¿De veras los campesinos quieren seguir siendo campesinos?”, *La Jornada del Campo*, 64, México.
- Calva, José Luis [1998], *Política agrícola para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad*, en Felipe Torres (coord.), *El sector agropecuario mexicano después del colapso económico*, México, Plaza y Valdés.
- Calva, José Luis [1994], *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano*, México, Fontamara.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) [2007], *Los subsidios agrícolas en los países del TLCAN*, México, H. Cámara de Diputados-CEFP.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) [2019a], *Los precios de garantía en México*, México, Palacio Legislativo de San Lázaro.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) [2019b], *Los precios de garantía 1934-1999 y el Programa de Garantía a productos alimentarios básicos 2019: semejanzas y diferencias*, México, Palacio Legislativo de San Lázaro.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) [2019c], *Algunos antecedentes de los precios de garantía en México*, México, Palacio Legislativo de San Lázaro, blog de opinión.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) [2017], *Las exportaciones agrícolas de México*, México, Palacio Legislativo de San Lázaro.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [1981], *El papel del sector público en la comercialización y la fijación de precios de los productos agrícolas básicos en México*, México, CEPAL/Mex/1051.
- Escalante, Roberto [1996], *Política de precios y subsidios para los granos básicos en México*, México.

- Esteva, G. y D. Barkin [1981], *El papel del sector público en la comercialización y la fijación de precios de los productos agrícolas básicos en México*, México, CEPAL/ONU.
- Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) [2020], *Agrocostos PV 2019 (varios estados)*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), <<https://www.fira.gob.mx/InfEspDtoXML/TemasUsuario.jsp>>.
- Gama, José Enrique [1982], “With a view of protecting the neediest: the activities of Conasupo”, *Revista del México Agrario*, Special Number, Confederación Nacional Campesina: 89-94.
- García Mata, Roberto, Alberto J. García Salazar y Roberto C. García Sánchez [2003], *Teoría del mercado de productos agrícolas*, México, Colegio de Postgraduados.
- Gobierno de México [2019a], “Decreto por el que se crea el Organismo de Seguridad Alimentaria Mexicana”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de enero, México.
- Gobierno de México [2019b], *Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024)*, México, Presidencia de la República.
- Gobierno de México [2019c], “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo Seguridad Alimentaria Mexicana”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de marzo, México.
- Gobierno de México [2019d], *Primer Informe de Gobierno 2018-2019*, México, Presidencia de la República.
- Gobierno de México [2020], *Avances y resultados de los programas Bienestar y Reactivación Económica*, 11 de junio de 2020, México, Presidencia de la República.
- Gordillo, Gustavo [1983], “¿Una política de precios de garantía?”, *Revista Unomásuno*, 11, 12 y 13 de marzo.
- Grupo Consultor de Mercados Agrícolas (GCMA) [2019a], *Ingreso objetivo. Actualización de ingreso objetivo*, sección Artículos, <<https://bit.ly/3bKo2JH>>, 9 de septiembre de 2020.

- Grupo Consultor de Mercados Agrícolas (GCMA) [2019b], *Precios de garantía*, sección Artículos, <<https://bit.ly/3bHp7lG>>, 9 de septiembre de 2020.
- Gutiérrez Rojas, J. [1997], “La producción de básicos, un problema ahondado por la política económica neoliberal vigente”, en J. L. Calva (ed.), *El campo mexicano: Ajuste neoliberal y alternativas*, México, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial/Universidad Autónoma Chapingo/Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas/Juan Pablos Editor.
- Harvey, David [2007], *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Ediciones Akal.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia [1991], “La economía política del maíz en México”, *Comercio Exterior*, 41(10).
- López Zepeda, Leticia y Enrique Pérez [2019], “No se trata de dinero”, *La Jornada del Campo*, 20 de julio de 2019, 142, México, <<https://bit.ly/35n7INW>>, 9 de septiembre de 2020.
- Martínez Fernández, B. [1990], “Los precios de garantía en México”, *Comercio Exterior*, 40.
- McMichael, Philip [2015], *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.
- FAO [2019], *Food Price Monitoring and Analysis (FPMA) Tool*, Roma, Naciones Unidas, <<https://bit.ly/2Fm4yPL>>, 9 de septiembre de 2020.
- FAO [2004], *Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios*, Roma, Naciones Unidas.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) [2016], *Acuerdo de la OMC sobre agricultura*, Serie de acuerdos de la OMC, 3a. ed., Suiza.
- Patiño Fierro, Martha Patricia (coord.) [2019], “Los precios de garantía: avances y retos en la implementación”, *Cuaderno de Investigación Nono*, 4, DGDYP/IBD, México.

- Patnaik, Utsa y Prabhat Patnaik [2017], *A theory of imperialism*, Nueva York, Columbia University Press.
- Ramírez, Érika [2008], “Situación del campo en México; pobreza, marginación, explotación y exclusión”, *Periódico Contralínea*, México, UNAM-Centro de Análisis Multidisciplinario.
- Rello, Fernando. y Ruth Rama [1985], *Estrategias de las agroindustrias transnacionales y política alimentaria en México*, México, Nueva Imagen.
- Rivera, G. [1998], *El sector maicero y la política agrícola durante la crisis posdevaluatoria de 1994-1996*, en Felipe Torres (coord.), *El sector agropecuario mexicano después del colapso económico*, México, Plaza y Valdés.
- Rubio, Blanca [2014], *El dominio del hambre: crisis de hegemonía y alimentos*, México, Universidad Autónoma Chapingo/Colegio de Posgraduados/Universidad Autónoma de Zacatecas/Juan Pablos Editor.
- Rubio, Blanca [2012], *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*, México, Universidad Autónoma Chapingo/Plaza y Valdés.
- Santoyo, S. [1977], “La política de precios de garantía. Antecedentes, situación actual y perspectivas”, *Demografía y Economía*, XI: 1, Conasupo.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) [2020a], *Matriz de indicadores para resultados 2019*, México, <<https://bit.ly/32ezjyY>>, 9 de septiembre de 2020.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) [2020b], *Comunicado de prensa*, 240, <<https://bit.ly/3bGIYBm>>, 9 de septiembre de 2020.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) [2020c], *Buscador de beneficiarios producción para el bienestar*, <<https://bit.ly/33i5ywF>>, 9 de septiembre de 2020.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) [2020d], *Revista Agricultura Mexicana*, México, Gobierno de México, año 0, julio, <<https://bit.ly/2ZoJY8u>>, 9 de septiembre de 2020.

- Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex) [2020a], *Comunicado 4: sobre el precio de referencia para productores medianos de maíz blanco y amarillo del ciclo otoño-invierno 2019-2020 para el estado de Sinaloa*, México, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex) [2020b], *Comunicado 12: sobre el precio de referencia para productores medianos de maíz blanco y amarillo del ciclo otoño-invierno 2019-2020 para el estado de Sonora*, México, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex) [2019], *Aviso de modificación*, México, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Solís Rosales, Ricardo [1990], “Precios de garantía y política agraria. Un análisis de largo plazo”, *Comercio Exterior*, 40(10) México.
- Téllez Kuenzler, Luis [1994], *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE.
- Torres, Felipe [2019], *La seguridad alimentaria: los retos de la cuarta transformación*, ponencia presentada en el Seminario Permanente sobre Política Alimentaria, Programa Universitario de Alimentos, México, UNAM.
- Torres, Felipe [1990], *La segunda fase de la modernización agrícola en México: un análisis prospectivo*, México, UNAM-IIEC.
- Warman, Arturo [2001], *El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE.
- Yúnez, Antonio y Fernando Barceinas [2000], “Efectos de la desaparición de la Conasupo en el comercio y en los precios de los cultivos básicos”, *Estudios Económicos*, julio-diciembre, 15(002).

2. LA AUTONOMÍA DE LA BANCA CENTRAL EN MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL: SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA MONETARIA DEL PAÍS

*Irma Irene Bernal Soriano**

INTRODUCCIÓN

Durante 2019, el Banco de México (Banxico) celebró 25 años de autonomía. Frente a esta celebración, llama la atención el olvido de la historia de la banca central de nuestra nación, dado que, en 1925, la Ley General del Banco de México decretaba la autonomía del banco¹ indicando, por tanto, que la autonomía de la banca central no es algo nuevo para esta institución; sin embargo, ha evolucionado y se ha adaptado a los cambios que marca la circunstancia histórica y la necesidad nacional frente a un contexto internacional.²

* Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM; becaria del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, asesorada por la doctora María Irma Manrique Campos.

¹ Para el contexto internacional, el antecedente histórico sobre la autonomía lo demuestran los esfuerzos de Montagu Norman (1871-1950) por excluir el dinero y el crédito de toda interferencia de la política del gobierno desde que comenzó su mandato como gobernador del Banco de Inglaterra [Pérez, 2020: 56].

² Bajo esta lógica el historiador Eduardo Turrent [2008: 11] realizó una tipología de la autonomía de la banca central mexicana, para lo cual consideró tres periodos y tres denominaciones con características de la misma: autonomía reglamentaria (1925-1938); autonomía carismática (1955-1970) y la nueva autonomía decretada a finales de 1993. Hoy en día la enseñanza de las "autonomías del pasado" radica en la forma en cómo se combinaron los objetivos de la institución bancaria con la meta nacional del crecimiento y desarrollo económico del país; lo cual era posible por el modelo industrializador por sustitución de importaciones bajo el pensamiento desarrollista (con gran influencia keynesiana y de la

Hoy en día, el celebrar la autonomía significa la independencia de la banca central, cuyo propósito pareciera ser la consolidación, fortalecimiento y continuidad del modelo neoliberal, por medio del control del elemento monetario, siendo contradictorio a ese control monetario el crecimiento económico,³ empleo, inversión pública y mejoramiento de la calidad de vida, que deberían ser hoy las necesidades más urgentes a resolver en el país; por tanto, resulta imperativo para los economistas heterodoxos que la banca central recupere la directriz sobre el crecimiento económico y no solo la estabilidad de precios como propugnan los liberales ortodoxos; con ello se asumirían de nueva cuenta las antiguas funciones y preocupaciones de la institución.

El presente trabajo tiene como objetivo mostrar el origen de la llamada “autonomía” de la banca central en México y su diferenciación respecto a la autonomía vigente, por lo cual se hace una revisión general del proceso histórico, donde se evidencia que el Banco de México fue construido a partir de una de las demandas económicas de la Revolución de 1910: el Banco Único de Emisión (BUE), plasmado en el artículo 28 constitucional de 1917. Se muestran a lo largo del trabajo los distintos proyectos presentados, así como los cambios al artículo 28 constitucional, y las críticas que derivan de la actual autonomía de la banca central.

Para dar cumplimiento al objetivo propuesto, la estructura del trabajo está organizada en tres secciones. La primera parte alude a la promulgación del artículo 28 constitucional y su significado económico. Enseguida, se analizan de una forma general los distintos proyectos de Banca Única de Emisión. La tercera parte muestra la evolución y estatus

CEPAL, que más tarde derivó en la síntesis del desarrollo estabilizador [Suárez, 2005: 225]. Cabe puntualizar que el debate respecto a las prioridades nacionales y el actuar de la banca central siempre estuvo presente [Suárez, 2005: 238-242].

³ La reducción de la inflación involucró costos significativos en el producto y el empleo, como atestigua el experimento de Paul Volcker en 1980, en Estados Unidos [Pérez, 2020: 57].

actual del artículo 28 constitucional, y la crítica a la denominada independencia de la banca central. El ensayo termina con las reflexiones finales.

LA PROMULGACIÓN DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL

Importancia y significado. El Banco de México, que abrió sus puertas el 1 de septiembre de 1925, fue la consumación de un anhelo largamente acariciado por los mexicanos. Su creación cerró un largo periodo de inestabilidad y anarquía monetaria, a principios del siglo XIX, y durante el cual reinaba un sistema de pluralidad de bancos de emisión; sistema que, además, fue agravado por el conflicto revolucionario de 1910, y con el que sobrevino la desconfianza en el papel moneda y la destrucción del sistema monetario vigente hasta ese momento [Banco de México, 2019]. Por tanto, la importancia del origen de la banca central mexicana radicó en la centralización y control monetario por parte del Estado para alcanzar la autonomía y soberanía monetaria del país;⁴ así, se tendía a consolidar al nuevo Estado posrevolucionario siendo el BUE la expresión institucional sobre la cual se sentaron las nuevas bases del sistema financiero mexicano, el cual pretendía erradicar la extranjerización, dominio y abuso del sistema bancario sobre el sistema monetario heredado del porfiriato; por tanto, su creación es resultado y expresión del triunfo revolucionario.

La perspectiva de la política bancaria, así como la pretensión de crear un Banco Único de Emisión, se le atribuye al primer jefe del ejército constitucionalista: Venustiano Carranza,

⁴ El primer intento de centralización monetaria lo constituyó la reestructuración monetaria que comenzó en 1915, con el proyecto monetario del infalsificable, el cual expresaba la pretendida unificación monetaria y la estabilidad en el valor de la moneda mexicana. Esta reorganización monetaria estuvo a cargo de la Comisión Monetaria y del Fondo Metálico de Garantía.

quien expresaba su descontento sobre la forma de operar del sistema bancario heredado del porfiriato. Por tal motivo, propuso un nuevo proyecto para el sistema bancario, que involucraba a su vez un proyecto de Banco Único de Emisión, distinto en todos los sentidos al esquema porfiriano de la pluralidad bancaria. La nueva política para el sistema bancario era la creación de un solo banco de emisión controlado por el Estado.⁵

Se perfiló, por tanto, para el segundo semestre de 1913, un proceso “irreconciliable” entre la banca y los revolucionarios constitucionalistas. Los intereses de los banqueros capitalistas, y sobre todo extranjeros que se contraponían con la posibilidad de emprender la nueva y revolucionaria política bancaria. La banca central, por tanto, constituía una utopía para los revolucionarios, tanto para carrancistas como para los villistas.⁶ La propia Soberana Convención (1915) asumía la necesidad de crear un Banco Mixto de Estado.

Los gobiernos surgidos de la Revolución estaban decididos a conquistar el reducto del capital financiero extranjero y reservar el derecho de emisión para el Estado y que este adquiriera funciones de control, además de ejecutar aquellas operaciones de crédito a las cuales se negaba la banca privada dominada por el capital extranjero [Semo, 2012: 523]. Los proyectos impulsados por los financieros carrancistas, con Rafael Nieto y Luis Cabrera a la cabeza, delinearon “la mayor parte de política económica que permitió redefinir el papel del Estado en la economía” en los veinte [Bernal, 2016: 360]. El objetivo principal era alcanzar la autonomía financiera del Estado con la conformación de un Banco Único de

⁵ Esta nueva política fue enunciada el 24 de septiembre de 1913, en el célebre discurso pronunciado en Hermosillo, Sonora.

⁶ Por ejemplo, el propio Francisco Villa apoyó en su momento con gran entusiasmo dicha propuesta, y expresaba: “si cuando la Revolución llegue a la ciudad de México y acabe con el gobierno del traidor Huerta, don Venus no funda el Banco Central que usted dice yo lo fundaré” [Pani, 1950: 210-211].

Emisión bajo la dirección del Estado, que fue el elemento central, tanto de la reforma bancaria de la Revolución como de la reforma monetaria [Cortés, 2014: 170]. Se había comprendido que la soberanía política era indisoluble de la soberanía económica, por tanto, se volvía una prioridad económica la centralización monetaria y financiera.

Después del desorden monetario y de la estabilización y reestructuración monetaria, la historiografía converge en señalar una etapa de *construcción institucional* [Suárez, 2012: 191],⁷ como un proceso de creación de las instituciones revolucionarias del país. El Banco de México estaría representado por el proyecto institucional de la Banca Única de Emisión; el cual funcionó como elemento de unidad nacional. Manuel Gómez Morín⁸ denominó al proceso no solo de creación del Banco de México, sino de la propia reorganización bancaria, como una “obra de largo aliento”, en la cual estuvo presente el *modus operandi* del Estado con los bancos acreedores mexicanos mediante acuerdos, cesiones de acciones, liquidaciones etc., que favorecieron al gobierno y permitieron a los bancos que se encontraban en condiciones de hacerlo, reiniciar sus actividades de crédito y de descuento [Krauze, 2015: 40].

El contexto internacional influía sobre México en la medida que la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas⁹ en el año de 1920, había recomendado con insistencia a diversos países que aún carecían de banco central, tomar las medidas conducentes para constituirlo.

⁷ Fujigaki Cruz y González Orea [2014: 93] hablan de una etapa de reconstrucción que sigue a la etapa armada de la Revolución.

⁸ La denominación dada por este histórico personaje reviste una gran singularidad, dado que fue miembro fundador de la institución bancaria, al ser uno de los redactores de la Primera Ley del Banco de México.

⁹ La Conferencia obedeció al intento de las naciones por restablecer el patrón oro que se había derrumbado tras la Primera Guerra Mundial, urgía la convertibilidad monetaria internacional, así como aminorar los efectos inflacionarios creados por la guerra. Uno de los resultados de esta Conferencia fue la formación de numerosos bancos centrales en toda América Latina: Colombia (1923), Chile y México (1925), Ecuador (1927), Bolivia (1928) y Perú (1931) [Espinosa, 1945: 69].

El artículo 28 constitucional

Como antecedente directo a la promulgación del artículo 28, se encuentra la propuesta emanada de la Soberana Convención Revolucionaria, de la cual surgió el artículo 17; dicha propuesta se discutió el 4 de septiembre de 1915 en la sesión celebrada en la ciudad de Toluca. El debate giró en torno a la definición de lo que se consideraba que era un banco de Estado, el cual fue precisado como aquella institución que se establecía con fondos del Estado, y cuyo dueño es el Estado,¹⁰ pero marcaron una diferencia respecto a lo que sería el Banco Único de Emisión.¹¹ A partir de ello se fijaron las posiciones a favor o en contra de la propuesta de un banco de Estado, lo que dio pie a que se presentara una alternativa que representara las preocupaciones e incluso los intereses de la mayoría en el proyecto de banco estatal: el banco mixto de Estado, refiriéndose a aquel banco que se establecería con fondos del Estado y con fondos particulares, y que tendría a su vez la facultad de emitir billetes, homologándola para tal fin con la banca francesa.

De forma temprana se había gestado una línea de política bancaria y monetaria que redondeaba el proyecto de nación plasmado en el Programa de Reformas Sociales y Políticas de la Soberana Convención. De alguna manera se retomaba el planteamiento carrancista inicial de 1913. La política monetaria y bancaria pretendía ser la solución del problema económico y monetario del país. Después de la sesión del 4 de septiembre de 1915, el tema no volvería a la mesa ni por la Convención ni por los carrancistas, pero sí por los constituyentes dos años después (1917), cuando generarían la propuesta y aprobación del artículo 28 constitucional.

¹⁰ Véase la participación del ciudadano Borrego, cuando hace la distinción entre banco de Estado y banco mixto [Fabela, 1973: 352].

¹¹ Dicha diferencia es señalada por el ministro de Hacienda del Gobierno Convencionista, Zubiría y Campa.

Así en 1917, el Congreso Constituyente había hecho suya la idea de crear el Banco Único de Emisión y aprobó el artículo 28,¹² en cuya redacción había influido mucho Rafael Nieto [Lomelí, 2002: 322]. Aparecía por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la centralización y control monetario por parte del Estado, con la emisión y acuñación monetaria.

LAS INICIATIVAS DE PROYECTOS PARA BANCA ÚNICA DE EMISIÓN (BUE)

De acuerdo con González Orea [2019: 79] se presentaron varios proyectos para la emisión monetaria del país. A lo largo de varios años, desde 1913 y hasta 1924, diferentes voces se levantaron para opinar o participar en la creación del Banco Único de Emisión. Diversos proyectos de banqueros nacionales y extranjeros, abogados, economistas y los mismos miembros del gobierno revolucionario y posrevolucionario fueron leídos, publicados y discutidos, algunos de ellos en el Congreso mexicano, a fin de ver la luz y contribuir al restablecimiento del sistema bancario mexicano. González Orea [2019: 180], con base en el análisis de Antonio Manero, hace un estimado de 10 proyectos de diferentes personajes e instituciones, tanto nacionales, como internacionales. En la presente investigación se han encontrado 14 aproximadamente, unos desarrollados más que otros (cuadro 1).

Una vez que se tuvo el respaldo legal de la emisión y acuñación monetaria, se procedería a la revisión de los diversos proyectos del Banco Único de Emisión, lo cual ocurrió seis meses después de haberse aprobado la Constitución, donde además se enviaba al Congreso un proyecto de ley para la contratación de un empréstito destinado a integrar el capital

¹² Véase la síntesis de los principales puntos tratados en el debate del Constituyente en Bernal [2016: 367-369].

del banco. Sin embargo, la suerte que correría la creación del banco de emisión tardaría ocho años después de la aprobación del artículo 28.

Resulta por demás interesante señalar que la primera propuesta de Banco Único de Emisión presentada ante el Congreso (Poder Legislativo) fue realizada por el propio Venustiano Carranza el 8 de diciembre de 1917;¹³ sin embargo, no sería este el dictamen aprobado, sino la propuesta elaborada por las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados de la XXIX Legislatura, que denominó Ley del Banco Único de Emisión, además de haber formulado la Ley General de Instituciones de Crédito, aprobada por el Congreso el 7 de julio de 1921.¹⁴ Este dictamen resultó ser la base sobre la cual partiría el proyecto de Ley para la creación del Banco de México.

Manero clasificó las propuestas o proyectos sobre Banca Única de Emisión, en función de los agentes que la presentaron y que denomina como revolucionaria, abarcando de 1915 a 1924; sin embargo, es necesario matizar que no todos los proyectos son revolucionarios y que la iniciativa privada, por medio del sector bancario, también presentó sus propias propuestas, dado que sus intereses estaban en juego y dependían de la decisión que el Estado tomara. Por tal motivo en el presente documento se propone una periodización distinta.

¹³ A pesar del *boom* del debate del artículo 28, y de la rápida preparación y presentación del proyecto Nieto-Carranza, es sorprendente cómo el propio Carranza retiró sus iniciativas, incluyendo la Ley General de Instituciones de Crédito, el 12 de septiembre de 1919, por considerarlas inapropiadas para las nuevas condiciones por las que el país atravesaba [Uthhoff, 1998: 182].

¹⁴ Dictamen como los anteriormente aprobados, permaneció por circunstancias políticas, sin posterior ejecución en la Cámara de Diputados [Manero, 1957: 158]; incluso, aún en el mandato del presidente Calles, las oposiciones a la creación del banco único no habían desaparecido, procedían no solo de fuera, sino también en algunos círculos oficiales; la convicción era de que sería suficiente una reorganización de la Comisión Monetaria, en lugar del establecimiento de una institución nueva [Krauze, 2015: 61], planteamiento que no difería del esbozado por Luis Cabrera apenas unos años atrás [Uthhoff, 1998: 185].

Se consideran propuestas de los revolucionarios aquellas que comprendieron de 1915 a 1921, y las propuestas de la iniciativa privada comprenden de 1922 a 1925, donde los proyectos estuvieron encabezados por el sector bancario. Para el primer periodo, los planteamientos y discusiones fueron muy variados y generales, pero el acuerdo al que se llegó resultó ser muy similar a la propuesta aprobada en julio de 1921: crear un banco de Estado de carácter mixto.

Dentro del periodo revolucionario, de 1920 a 1921, se incluyeron las propuestas de Antonio Manero (22 de septiembre de 1920), los generales que trabajaron de forma conjunta con Salvador Alvarado y, Manuel Padrés,¹⁵ también el presidente Obregón presentaría su propuesta al Congreso el 9 de febrero de 1921 y sería rechazada prácticamente al unísono por la Cámara de Diputados. Ante esta reacción se procedería a la última propuesta del periodo por decisión del secretario de Hacienda Adolfo de la Huerta (25 de febrero de 1921). El periodo cierra con la aprobación del dictamen de la comisión dictaminadora, la cual recuperó varios elementos de la propuesta de Antonio Manero quien, a su vez, de forma muy inteligente sugirió que se adicionaran todos los proyectos que se habían presentado de forma sintética al dictamen.

De la propuesta de Manero específicamente se retomó la organización del banco en sociedad anónima; el capital inicial, e incluso el consejo de administración, variando solo en la cantidad de integrantes, en vez de ser de 11, quedó en 10 consejeros. La propuesta resultó ser idéntica a la ley decretada en 1925, respecto a la relación que debería existir entre la emisión y las existencias en oro, así como a la función de

¹⁵ Alvarado y Padrés eran secretario y subsecretario de Hacienda, mientras Solís Cámara, Fernando González Roa y Antonio Caso, de acuerdo con Eduardo Turrent [2012: 133] asumieron el papel de asesores. Pero llama la atención que en el texto *La reconstrucción de México: un mensaje a los pueblos de América*, de la autoría de Salvador Alvarado, no se menciona a nadie más, ya fuera como coautor o asesor de la iniciativa del Banco de la República mexicana; por tanto, queda señalado como único autor el general Alvarado.

ser tesorero de los fondos de gobierno, las funciones de banco de descuento y de depósito (véase cuadro 1).

El segundo y último periodo estaría constituido por las propuestas del sector bancario nacional, y la sugerencia de William Wisseman, debiéndose destacar la elaborada por Agustín Legorreta, propuesta que se rescata en el presente trabajo porque da a conocer la perspectiva de la iniciativa privada para consolidar y organizar la Banca Única de Emisión. En dicha propuesta se encuentran reflejados los intereses del sector bancario y la esperanza que guardaba el sector frente a la recomposición y reposicionamiento del sistema bancario. También se considera en este periodo el proyecto de los exiliados y perdedores de la revolución en voz de Toribio Esquivel Obregón [Blanco y Sánchez, 2019: 101].

El primer proyecto era del Comité Internacional de Banqueros por medio de William Wisseman; proponían a principios de 1922 la creación del Banco Único de Emisión con base en una reorganización del ya existente Banco Nacional de México [Krauze, 2015: 61].

La otra propuesta del sector bancario ocurrió en 1923, la cual la hizo llegar Agustín Legorreta, representando al Banco Nacional de México (BNM), y la presentó a De la Huerta quien aún estaba en Hacienda; este último rechazó el proyecto porque, según él, los lineamientos discrepaban con la concepción de la banca central que lentamente había ganado consenso en los altos círculos del gobierno. Pero Legorreta insistió con su proyecto ante Pani [Turrent, 2012: 134].

Como nota sugerente cabe resaltar que no era la primera vez que el BNM buscaba convertirse en el banco único de emisión. Según Solís [2019: 132], la importancia de esta propuesta residió, entre otros factores, en quién hace la propuesta (BNM) y en el hecho de que era esencialmente contrario a la que propuso Venustiano Carranza. Curiosamente, la institución más afectada con la materialización de este proyecto sería

precisamente el BNM por la posición hegemónica que tenía en el negocio bancario. Las autoridades del BNM, consideraron de manera equivocada, que en el verano de 1923 había condiciones para que el gobierno y el congreso dieran marcha atrás a lo establecido en el artículo 28 constitucional. Por el tamaño de su capital y su volumen de negocio, el BNM era el candidato natural para convertirse en el banco central, si no hubiera estallado el movimiento revolucionario de 1910-1911.

El otro proyecto de la iniciativa privada fue el de John B. Glenn, banquero estadounidense que había sido gerente en México del Equitable Trust Co. (institución de crédito estadounidense), quien ofreció al gobierno 15 millones de dólares para integrar el capital de la tan deseada institución. El proyecto de Glenn tampoco cristalizó, pero en algún momento se llegó a tener confianza en el éxito de sus gestiones que incluso se avisó que el director del banco sería “otro banquero extranjero radicado en México (Elías S. A. de Lima), además de que el propio Glenn formaría parte del Consejo de Administración” [Turrent, 2012: 134].

La propuesta que planteó Toribio Esquivel Obregón en 1924, no se circunscribió al régimen de banca central que convenía al país, sino que era parte de un proyecto más amplio sobre el tipo de desarrollo económico para México. De acuerdo con Mónica Blanco [2019: 101, 106-107] el planteamiento difirió en aspectos sustanciales respecto al defendido por el grupo triunfante de la Revolución mexicana, sobre todo en cuanto al régimen de propiedad y la intervención del gobierno en la economía.

Cuadro 1. Proyectos de Banca Única de Emisión

Autor suscriptor del proyecto	Año en que es presentado	Tipo de organización bancaria	Distribución accionaria	Nombre propuesto
PRIMER PERIODO (1915-1921)				
Soberana Convención Revolucionaria	1915	Banco Mixto.	Los suscriptores no tienen carácter de accionistas.	Banco Mixto de Estado.
Rafael Nieto y Venustiano Carranza	8 de diciembre 1917	Banco Mixto (sociedad anónima por acciones).	Los suscriptores no tienen carácter de accionistas.	Banco de la República Mexicana.
Comisiones que formularon el primer proyecto de ley del banco, de enviado al Congreso por el propio presidente Carranza	29 de diciembre 1917	Banco Mixto (sociedad anónima por acciones).	50 % gobierno. 50 % capital privado.	Banco de la República Mexicana.
Enrique Martínez Sobral	1919 y 1926. ¹⁶	Banco privado (apegado al manejo y administrado por particulares y rigurosamente controlado por el Estado).	100% capital privado, pero controlado por el Estado.	No específica.

continúa...

(Continuación del cuadro 1)

Antonio Manero	22 de septiembre de 1920.	Banco Mixto (sociedad anónima por acciones).	50 % gobierno. 50% capital privado.	Banco de la República Mexicana.
Generales Salvador Alvarado, Manuel Padrés, Pedro Solís Cámara, Fernando González Roa y Alfonso Caso	Septiembre de 1920	Banco Privado (sociedad anónima por acciones), que debe tener un espíritu netamente mercantil, cuyo manejo total corresponda a la iniciativa privada.	100% capital privado.	Banco de la República Mexicana.
Álvaro Obregón	9 de febrero de 1921	Banco Privado: sistema de pluralidad de bancos de emisión.	100% capital privado.	No corresponde dado que se seguirían existiendo las concesiones bancarias y no se establecería el monopolio de emisión.
Adolfo de la Huerta	25 de febrero de 1921	Banco Privado de Emisión (sociedad anónima por acciones, manejado de forma exclusiva por particulares).	100% capital privado.	No específica.

continúa...

(Continuación del cuadro 1)

SEGUNDO PERIODO (1922-1925)

Banqueros internacionales William Wisseman	Principios de 1922.	Banca Privado. Banco de emisión particular,partiendo dela reorganizacióndelBanco Nacional deMéxico.No hay voz ni voto para el gobierno, ayuda en su constitución.	50 % gobierno. 50% capital privado.	No especifica.
Álvaro Obregón	20 de enero de 1923.	Banco Mixto (sociedad anónima por acciones).	51 % gobierno. 49% capital privado.	Banco de México.
Agustín Legorreta: Banco Nacional de México	Junio-agosto 1923.	Banco Mixto sociedad anónima por acciones, donde el Estado notiene voto, ni dirección manejo asu interior, exclusivo de los particulares.	50 % gobierno 50% capital privado.	Banco de México.
John Glenn	1923	Banco Mixto (Sociedad anónima por acciones).	ND	No especifica.

continúa...

Torbio Esquivel Obregón	1924	Banco Mixto (Sociedad anónima por acciones).	20% gobierno. 80% capital privado.	No específica.
Manuel Calero	1924	*ND	51% gobierno. 49% accionistas privados o del gobierno.	ND

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro de Blanco y Sánchez [2019: 122-123], además de la información proporcionada por [Bernal, 2016:377-383], [Solís, 2019: 159-160], [González, 2019: 90-91].

*ND indica no disponible. Este proyecto necesita ser investigado para obtener los datos suficientes que logren completar el cuadro. Para ello se requiere un fuerte trabajo de archivo histórico.

¹⁶ La propuesta de Martínez Sobral se inscribe en la publicación de su obra *Principios de Economía con especial referencia a las condiciones mejicanas (sic)*. 1919 corresponde a la primera edición de la publicación y 1926 a la segunda edición.

Esquivel proponía las funciones de emisión y depósito, con la obligación de concentrar y distribuir los fondos del gobierno. Además, operaría como banco de redescuento sin trato directo con el público, sino con los bancos, mecanismo mediante el cual se proponía distribuir el crédito al país. Con relación al capital para la suscripción del banco, los autores descartaban recurrir a un préstamo extranjero pues desvirtuaría el carácter nacional del banco, en cambio proponían que los antiguos bancos de emisión aportaran el capital preferentemente y, en segundo plano llevarían a cabo otras negociaciones financieras para el público en general. Bajo este modelo, las operaciones del banco estarían determinadas por particulares, con excepción de la emisión de billetes, que quedaría exclusivamente a cargo del gobierno.

LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO Y LA EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL

A partir del dictamen aprobado por la XXIX Legislatura el 7 de julio de 1921, encontramos por primera vez el concepto de “autonomía” para el Banco Único de Emisión, constituyendo así el primer antecedente de la autonomía para la banca central mexicana. Las comisiones dictaminadoras que propusieron como principios fundamentales para constituir el Banco Único de Emisión en México, establecieron como primer principio “la autonomía del Banco”, así como la limitación rigurosa a la acción política y administrativa del Ejecutivo de la Nación sobre el banco y libertad completa de acción a los elementos económicos que debían concurrir para el establecimiento y desarrollo de la institución; sin embargo, como sugirió Manero [1957: 158], por la propia circunstancia política, el dictamen quedó sin posterior ejecución.

El 2 de febrero de 1924 se emprendía el camino para llegar a la fundación del Banco Único de Emisión; empezando con la convocatoria para la primer Convención Bancaria Nacional,

donde se produjo una variedad de dictámenes significativos. El acuerdo más importante fue el relativo a la Ley General de Instituciones de Crédito y al Banco Único de Emisión, siendo estos dos últimos elementos el gran mérito de la Convención [Manero, 1957: 163-164].

Respecto al Banco Único de Emisión se expresó explícitamente que este debería regirse por su ley especial, en donde aparecerían los principios que debían regularlo, y algunos fueron retomados del acuerdo de 1921, destacándose los siguientes elementos [Manero, 1957: 163-164]: la autonomía del banco, el control eficaz del gobierno; la administración directamente emanada de los accionistas; las garantías positivas de la emisión; la circulación voluntaria de los billetes; así como la concentración en el banco de todos los fondos hacendarios, relacionados con los servicios públicos; la reciprocidad de servicios entre el gobierno y el banco; la eliminación de funciones propias de los bancos de otra índole; la equidad en la distribución de utilidades entre el Estado y los accionistas, finalizando con la limitación rigurosa de la acción política y administrativa del ejecutivo de la nación sobre el banco, y completa libertad de acción de los elementos económicos que deberían concurrir para el establecimiento y desarrollo de la institución.

La autonomía, en este momento es asumida en dos sentidos. En primera instancia, es una independencia de la banca comercial sobre la emisión y circulación monetaria, la cual constituía la prioridad del país después de la revuelta revolucionaria y el caos monetario. La centralización y unificación monetaria refuerzan esta idea de autonomía económica en materia de emisión monetaria, por lo cual el artículo 28 constitucional, se vuelve el soporte inherente de la ley del Banco de México. Por otro lado, la autonomía aparecía de forma indirecta y sutil en relación con la independencia que guardaría la banca central respecto al gobierno, en tanto préstamos, siendo muy clara la legislación en cuanto a las cantidades que podía prestar.

La Ley del Banco de México¹⁷ fue decretada el 28 de agosto de 1925, contiene cinco capítulos además de los artículos transitorios, siendo un total de 43 artículos¹⁸ (cuadro 2). Es importante aclarar que en la exposición de motivos de la Ley que crea el Banco de México en agosto de 1925, se desechó toda idea de que el banco fuera una institución de Estado, independientemente del capital aportado por la nación. Se deseaba que fuese una institución pública sin ligas directas entre el Estado y la administración, evidenciándose por tanto la autonomía del banco. Se consideró que el banco debía organizarse según las formas mercantiles y con la necesaria individualidad e independencia, para tener vida propia como institución comercial [SHCP, 1958: 58-60].

Cuadro 2. Organización de la ley del Banco de México de 1925

Nombre el capítulo	Cantidad de artículos que lo integran
I. De la constitución del Banco de México como Sociedad Anónima	1
II. De la emisión de billetes	8
III. De la regulación de la circulación monetaria y de las operaciones con el gobierno federal	4
IV. De los descuentos y de las operaciones con los bancos asociados	6
V. Disposiciones generales	19
Transitorios	5

Fuente: elaboración propia con base en la *Ley del Banco de México 1925*, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito, *Legislación sobre el Banco de México*, México, 1958: 85-105.

¹⁷ Es importante señalar, que adquiere el carácter de Ley Orgánica del Banco de México, hasta el año de 1936, previo a este año se denomina Ley del Banco de México.

¹⁸ Toda esta reglamentación fue firmada en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal en México, el 25 de agosto de 1925, por el presidente Plutarco Elías Calles, con rúbrica del secretario de Estado ingeniero Adalberto Tejeda y del secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani. De acuerdo con Antonio Manero [1957: 174-175], la ley fue decretada el 28 de agosto de 1925, misma fecha en que fue inaugurado el Banco de México. Véase la ley completa en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito, *Legislación sobre el Banco de México*, México, 1958: 85-105.

Respecto a la conformación del capital, el gobierno adoptó, como ellos mismos señalaron, “la fórmula esencial” para la creación del banco, estableciendo dos tipos de series de acciones: las de tipo A y las de tipo B. Teniendo las de tipo A el 51 % del capital y las de tipo B el 49 %, dando por tanto el carácter de banca mixta.

En cuanto al capítulo V de la ley del Banco de México, referido a las disposiciones generales, el artículo 22, señalaba las prohibiciones a que quedaba sujeto el Banco de México; algunas de ellas expresaban de forma indirecta la autonomía del banco. Se enumeran a continuación los más representativos de este aspecto, no sin antes aclarar que las sanciones en total eran 17, e involucraban otros aspectos que iban más allá de la relación banca-gobierno. En primer lugar, se establecía la prohibición respecto a los préstamos que pudieran hacerse al gobierno federal por cantidades mayores del 10 % del capital exhibido. En segundo lugar, también era prohibitivo hacer préstamos a los gobiernos de los Estados y a los ayuntamientos. Bajo esta misma lógica resultaba privativo el hacer operaciones reservadas a los bancos hipotecarios, refaccionarios, agrícolas o industriales. En cuarto lugar, el hacer operaciones de préstamos o descuento, salvo lo establecido por los bancos asociados,¹⁹ sin garantía prendaria bastante, o sin tres firmas de notoria solvencia e independencia entre sí, quedaban descartados también [SHCP, 1958: 97].

¹⁹ Consúltense los artículos 18, 19 y 20 referidos a la reglamentación específica entre el Banco de México y los bancos asociados, en la Ley del Banco de México de 1925. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito [1958], *Legislación sobre el Banco de México*, México, p. 96.

Modificaciones posteriores al artículo 28 constitucional

La primera modificación ocurrió el 17 de noviembre de 1982²⁰ bajo la presidencia de José López Portillo. Dicho cambio se justifica y entiende por la nacionalización de la banca y la devaluación del peso. La variación que se hace notar en el artículo era que los servicios públicos bancarios referidos a la banca y el crédito serían prestados de forma exclusiva por el Estado, y no estarían sujetos a concesión de particulares.

El segundo cambio de igual manera se publicaba en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 3 de febrero de 1983, cuya modificación consistía en señalar que el banco emisor de billetes era el Banco de México, sin embargo, se adicionaba que era un organismo ya descentralizado del gobierno federal. Como se dará cuenta el lector, lo anterior involucra la autonomía de la banca central, pero en ningún momento se habla de estabilidad de precios, a pesar de que se encuentra la economía y la banca del país en una situación crítica y vulnerable que marcaría el cambio del modelo económico para México. Se ratificaba a su vez la modificación de 1982 citada anteriormente.

Para el 23 de diciembre de 1993, se estaría generando el tercer cambio sustancial del artículo 28, así aparecía publicado en la segunda sección del *DOF*. El cual estableció la autonomía de la banca central, la cual quedó expresada con el señalamiento referido a que “ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”. El precepto de la estabilidad de precios aparecía por primera vez como el objetivo prioritario del banco; cambiando de forma profunda el funcionamiento, administración y los objetivos.²¹

En la etapa inicial de la banca central de nuestro país (1925-1938), el objetivo central y prioritario era la emisión

²⁰ Aparecía dicho cambio publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, en la página 8.

²¹ Véase la reforma a la banca central completa en *DOF* [1993], segunda sección.

de billetes y la regulación de la circulación monetaria; complementaban al objetivo, la regulación de la tasa de interés; así como los cambios con el exterior y el mercado de dinero (este último objetivo se integró en 1938) además de encargarse del servicio de la tesorería del gobierno federal y centralizar las reservas bancarias. El fungir como cámara de compensación incluyendo el redescuento de carácter generalmente mercantil, era otra de sus tareas.

Para 1938, se habían modificado las disposiciones legales, suprimiendo la posibilidad de que en lo futuro se abriera crédito al gobierno federal en la cuenta que el Banco de México llevaba a la Tesorería de la Federación, pero en cambio, se establecía que el gobierno pudiera emitir sus certificados de tesorería con descuento o causa de réditos y suficientemente garantizados con los ingresos, sin afectar las garantías. En esta forma el gobierno, con este instrumento de redención automática, disponía de un medio más apropiado para hacerse de recursos y poder ejercer el gasto público mediante la expansión del crédito. Este instrumento monetario colocaba al Banco de México en el mercado de dinero a corto plazo, porque el público podía invertir con ventajas en sus saldos en efectivo o sus reservas para pago de impuestos [SHCP-DGC, 1958].

La modificación del mes diciembre de 1993 al artículo 28, contrasta con cada uno los objetivos y funciones iniciales, al circunscribirse prácticamente a solo un objetivo macroeconómico: la estabilidad de precios, y al tener este propósito la banca central mexicana omite mencionar la equidad social y el desarrollo económico [Pánico y Moreno Brid, 2019: 519].

La redacción quedó en los siguientes términos:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento [DOF, 1993: 1-12].

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, mediante el banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

La autonomía que se asume por tanto, a partir de finales de 1993, obedece a una posición de neoliberalismo económico,²² que podría compararse, hasta cierto punto, con la autonomía original de la banca central; sin embargo, esta autonomía que actualmente prevalece es en términos ideológicos y teóricos más conservadora, lo cual hace posible su adjetivación como dogmática, al no moverse del paradigma neoclásico, y al contrario, lo refuerza con los postulados del monetarismo y la escuela austriaca principalmente, con una política monetaria restrictiva y con ello, un control extremo del gasto público, para garantizar la estabilidad de precios.

El planteamiento que hace la banca central respecto a su meta resulta ser altamente incompatible con el crecimiento y desarrollo económico por los planteamientos teóricos que lo sustentan. Lo anterior es así, dada la premisa central que más tarde se reconocería como la Teoría de los Mercados Eficientes, en la que el Estado sufre una reforma radical con la limitación de las atribuciones económicas del gobierno [Arroyo, 2012: 436]. La limitación del Estado en la actividad económica, y con ello eliminar cualquier interferencia que

²² Los argumentos a favor de la independencia de la banca central surgieron con fuerza durante la inflación de los setenta en el mundo desarrollado [Rollinat, 1996: 110]. Con posterioridad se reforzaron con la implementación del Consenso de Washington en el mundo en desarrollo, como América Latina [Pérez, 2020: 57].

tienda afectar al mercado;²³ y en esta limitación está incluida el papel de las bancas centrales.²⁴

Siguiendo el análisis a la modificación del artículo 28, un agregado importante fue aquel referido a la conducción del banco, donde se señaló que debería estar a cargo de personas cuya designación sería hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; las cuales desempeñarían su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento proveerían al ejercicio autónomo de sus funciones; solo podrían ser removidas por causa grave y no podían tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actuaran en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central podrían ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de la CPEUM.

Los cambios constitucionales resultan ser una copia fiel de los denominados instrumentos de medición de la independencia de las bancas centrales; así se tiene el *análisis de Rogoff*:

Si se delega la política monetaria a un banco central independiente que tenga mayor grado de aversión a la inflación que la sociedad, la tasa de inflación se reduce. Al reforzar el compromiso de la banca central con la estabilidad de precios, la independencia de las bancas centrales también conduce a una

²³ Recientemente estos planteamientos han reafirmado la vigencia de la corte monetarista neoclásica, que incluye al Nuevo Consenso Monetarista o Nueva Macroeconomía, los cuales se encuentran en los trabajos de Bernanke, Laubach, Mishkin y Posen [2001], y Woodford [2004], entre otros [Basilio, 2018: 103].

²⁴ De acuerdo con Pérez [2020: 56], el suceso de la autonomía de las bancas centrales fue resultado de una transformación monetaria y financiera a partir del análisis del ciclo económico como un fenómeno exclusivamente monetario. Ya que el comportamiento de los agentes privados basado en la racionalidad conlleva a soluciones de equilibrio estable, la única interferencia con el medio de cambio solo puede venir del gobierno y de su influencia sobre la política monetaria.

reducción en la volatilidad de inflación [Chiquiar e Ibarra, 2019: 1].

Por otro lado, el índice de Garriga [Chiquiar e Ibarra, 2019: 2, 4-5] extiende el índice de Cukierman [Chiquiar e Ibarra, 2019: 2-3] construido a partir de las leyes y reglamentos internos del banco central, en cuatro dimensiones: independencia del gobernador del banco central, los objetivos del banco central, la independencia en la formulación de políticas y las limitaciones en los préstamos al gobierno. Por último, aparece el índice de Dreher [Chiquiar e Ibarra, 2019: 3-4], que hace referencia a la tasa de rotación de los gobernadores, siendo más favorable para la independencia de la banca central, la mínima rotación, con periodos relativamente largos de los directores o gobernadores de esta institución.

Por tanto, no es casual ni ajeno que los cambios legislativos, justamente cubren los ejes que marca la teoría ortodoxa dominante en materia de independencia de las bancas centrales, marcando con ello la pérdida de una soberanía monetaria.

Las tres modificaciones (1982, 1983 y 1993) resultaron ser profundas en sus funciones, estructura y objetivos, pero, el tercer cambio fue el que desincorporó el papel de la banca central como promotor del desarrollo.

Efecto en la política monetaria

En los noventa la liberalización de los mercados financieros y su expansión acelerada trajeron cambios mayores mundiales en la organización y funcionamiento de los bancos centrales y, por ende, en la conducción de la política monetaria [Pánico y Moreno Brid, 2019: 519]. De acuerdo con el artículo 51 de la ley del Banco de México, en el mes de enero de cada año

el Banco de México debe enviar al Ejecutivo Federal y al H. Congreso de la Unión una exposición de los lineamientos a seguir en lo referente a la conducción de la política monetaria para el año correspondiente.

En el documento donde se exponen los criterios a seguir para la conducción de la política monetaria para el año 2020, aparece, en primera instancia, a manera de justificación legal y teórica, el artículo 28 constitucional que ratifica el carácter autónomo e independiente de la banca central mexicana, así como la conducción y el manejo técnico de la institución. A su vez se señala que, para cumplir con sus objetivos: estabilidad de precios y autonomía de la institución, resulta primordial que la banca central haga un uso responsable de la facultad de emitir dinero fiduciario, así como de la cantidad de dinero que se ponga en circulación, además de los términos y condiciones de acceso al mismo, sean consistentes con el mandato constitucional [Banco de México, 2020: 1]. Sin embargo, resulta hasta cierto punto cuestionable cuando se afirma que:

la estabilidad del poder adquisitivo [da lugar a] la mejor contribución que puede tener un banco central para promover el desarrollo económico y, en última instancia, el bienestar de la sociedad [...]. Además, en la medida que un banco central conduzca la política monetaria con ese fin y evite desviaciones persistentes de la inflación respecto de su meta, contribuye decididamente a propiciar una mayor estabilidad macroeconómica [Banco de México, 2020: 3].

Bajo esta visión que resulta ser limitada, el Banco de México desde que promovió la independencia de la banca central en 1993, conduce la política monetaria por medio del esquema de objetivos de inflación, que se caracteriza por el reconocimiento de la estabilidad de precios como su objetivo fundamental, el anuncio de una meta explícita de inflación, un

elevado nivel de transparencia y una estrategia de comunicación clara con el público, así como por contar con mecanismos de rendición de cuentas. Este punto resulta debatible para la heterodoxia económica, dado que como ellos mismos sugieren, primero deberían fijarse las tasas de crecimiento del producto y del empleo, atendiendo las necesidades económicas y sociales, y la tasa de inflación debería ser fijada en función de estas, y no a la inversa, como ocurre [Basilio, 2018: 106]. La alternativa que se hace, por tanto, supone la expansión del gasto público deficitario, coherente con el principio de finanzas públicas funcionales, responsables o manejables [Basilio, 2018: 106].

El esquema de metas de inflación²⁵ ha estado sujeto a las críticas, no solo por reducir a una cuestión simplista, tanto el proceso del crecimiento económico, como la dinámica y estructura económica de una nación; pero uno de los elementos más significativos han sido los resultados de los últimos años, ya que han puesto en entredicho la eficacia de las políticas de ajuste y estabilidad macroeconómica: la tasa de inflación de un dígito (realmente baja), pero con un bajo crecimiento del producto, y las elevadas tasas de desempleo aunado al deterioro del nivel de vida de los grupos mayoritarios de la población [Basilio, 2018: 105]. En adición a lo anterior, la investigación sobre la independencia de las bancas centrales ha evidenciado un elemento que muestra que el objetivo es más la estabilidad del sistema financiero, que la de los precios²⁶ [Rollinat, 1996: 108; Pánico y Moreno Brid 2019: 531] y con ello, por tanto,

²⁵ La adopción del esquema de metas de inflación en los países en desarrollo y emergentes, como México, ha obligado a sus gobiernos a aplicar medidas fiscales procíclicas, como la reducción del gasto público, y a sus bancos centrales a mantener elevadas tasas de interés para atraer flujos de capitales externos, que le permitan sostener la estabilidad del tipo de cambio nominal, dada la elevada dependencia tecnológica de este tipo de economías. De esta forma, aseguran el cumplimiento de la meta de inflación [Basilio, 2018: 105-106].

²⁶ Elemento que ha sido retomado de forma reciente en el trabajo de Pánico y Brid [2019: 531].

resulta comprensible el dejar de lado el crecimiento económico, teniendo prioridad lo financiero sobre el bienestar social.

Otra línea de política monetaria, que en nuestro país se instrumenta desde 2008 es la definición de un objetivo para la Tasa de Interés Interbancaria (TIE) a un día, la cual influye sobre toda la curva de rendimientos y ello, a su vez, en la demanda y la oferta agregadas y, en última instancia, sobre la inflación, mediante diversos canales que operan simultáneamente y en su conjunto.

El *Programa monetario del Banco de México para el 2020* se representa con los mecanismos de transmisión de la política monetaria. Entre los principales canales figuran: i) el canal de tasas de interés; ii) el canal de crédito; iii) el canal de precios de los activos; iv) el canal de tipo de cambio; v) el canal de toma de riesgos; y vi) el canal de expectativas de inflación. La mayoría de estos operan principalmente mediante sus efectos sobre la demanda agregada, si bien algunos, como es el caso del canal del tipo de cambio y el de las expectativas de inflación, también influyen mediante su efecto en la determinación de precios por parte de los agentes económicos, es decir, sobre la oferta agregada.

Considerando que las acciones de política monetaria, mediante los canales referidos, inciden con cierto rezago sobre la economía y, a su vez, sobre la inflación, el Banco de México toma sus decisiones a partir de una evaluación detallada de la coyuntura económica, y de las condiciones monetarias y financieras prevalecientes, así como de las perspectivas de las mismas variables en el horizonte en el que opera la política monetaria. El proporcionar los pronósticos de inflación del Banco Central tiene un papel de gran importancia en este proceso [Banxico, 2020].

Como se dará cuenta el lector, a pesar de los diversos canales de transmisión de la política monetaria, convergen hacia el objetivo central: el control de la inflación; sobre el cual gira el instrumental monetario del Banco Central. Sin embargo,

subyace otro elemento señalado por Pánico y Moreno Brid [2019: 531] referido al marco legislativo e institucional mexicano al considerarlos como una respuesta “favorable a las condiciones solicitadas por los mercados” sobre la organización de la política económica, el cual ha sido ratificado por el propio Banco de México quien ha buscado el consenso de los mercados financieros [Pánico y Moreno Brid, 2019: 531] y les ha garantizado el esquema de política monetaria con una meta de una inflación baja, por lo tanto, nuestra política monetaria no es realmente para garantizar el bienestar social, sino para satisfacer la certidumbre de los mercados financieros, lo cual conduce a expresar que dicha política responde a los intereses que se encuentran en juego dentro de los mercados del capital internacional.

Respecto a la “independencia sobre la emisión monetaria”,²⁷ al igual que los otros canales de transmisión, está circunscrito al objetivo central del banco y es, por consiguiente, el canal que actúa de forma directa con el público para garantizar el objetivo prioritario. Este mecanismo de transmisión de la política monetaria refuerza la independencia técnica del banco, al fortalecer la capacidad de la institución al tomar e implementar decisiones de política monetaria sin interferencias de entidades políticas o económicas, nacionales o extranjeras.

Para el Banco de México, la estabilidad de las tasas de interés y de los precios de los bonos gubernamentales asegura el buen funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria, que los bancos centrales deben cuidar

²⁷ Es la capacidad del banco central de controlar el monto directo en circulación. También los bancos centrales disponen de tres canales de creación-destrucción de la base monetaria, dos nacionales para la refinación del sector financiero y para la financiación del sector público y uno externo para la financiación de las transacciones económicas internacionales. Los primeros son: las operaciones de mercado abierto, las facilidades de crédito y depósito, y las ventanillas de liquidez de corto plazo. Los instrumentos de largo plazo son: la compraventa de títulos de deuda, los depósitos de regulación monetaria, y las ventanillas de liquidez de largo plazo [Pánico-Moreno Brid, 2019: 543].

para evitar crisis financieras y garantizar “la equidad social y el desarrollo económico”, siendo estos dos últimos elementos cuestionables por los resultados de crecimiento y niveles de bienestar en los últimos sexenios.

Resulta interesante en el análisis de política monetaria de Pánico y Moreno Brid [2019: 537], cuando afirman que las compras de divisas de Pemex, las intervenciones sobre el tipo de cambio (la estabilidad del tipo de cambio nominal contribuye al control de la inflación), las operaciones de esterilización y aquellas de refinación de las instituciones financieras ocupan un papel central en la conducción de la política monetaria mexicana, cuyo flujo más importante en la acumulación de reservas internacionales en el Banco de México proviene de Pemex.

De los resultados de la investigación de los académicos anteriormente mencionados [Pánico Carlo y Moreno Brid, 2019: 542], concluyen que la política monetaria no sigue estrictamente los preceptos canónicos del esquema de objetivo de inflación; y que la necesidad de enfrentar mercados financieros internacionalmente integrados y poderosos impone una fuerte atención a la estabilidad del cambio. Esta elección que cuenta con argumentos que la justifican, no está claramente explicitada en los documentos que el Banco de México debe presentar para respetar las reglas de transparencia prevista por la ley mexicana.

Continúan:

La necesidad de estabilizar el tipo de cambio nominal, si puede ser funcional al control de la inflación, puede poner problemas al crecimiento de la economía y vuelve ineludible la cuestión de la discusión sobre el PIB potencial de la economía y de la posibilidad de afectar esta variable con el uso de políticas de desarrollo industrial y regional y de otros tipos de política económica [Pánico Carlo y Moreno Brid, 2019: 542].

Desde esta perspectiva, la conducción de la política monetaria en México no es satisfactoria y las obligaciones que tienen las instituciones públicas mexicanas sobre los derechos humanos ponen nuevamente la necesidad de aumentar la atención a la identificación y al crecimiento del PIB potencial y de revisar algunas medidas de transparencia que las autoridades monetarias deben respetar.

Con la actual autonomía de la banca central en México, se han tenido efectos adversos como los ya mencionados (costos económicos y sociales), a los que habría que sumar: la dependencia del Banco de México a una política de subsidios respecto a la generación y constitución de reservas internacionales por parte del gobierno federal; lo que se ha traducido en un crédito interno negativo neto del instituto emisor casi ininterrumpidamente desde 1987 hasta nuestros días [Mántey, 1998: 254-255]. La autonomía no dio solución al problema, al contrario, tendió a mantenerlo e incluso a profundizarlo. Para Mántey [1998: 261] la autonomía protegida del banco central implicó la colocación de deuda pública con independencia de las necesidades financieras del gobierno y, lo que es más grave, la posibilidad de sobreendeudamiento en respuesta a ataques especulativos contra la moneda, lo cual permite denostar nuevamente la autonomía del Banco de México.

Otro elemento que valdría la pena señalar y que debería ser sujeto de nuevas investigaciones es la relación existente entre la autonomía del Banco de México y el incremento de los déficits de los gobiernos de las entidades federativas, el cual se ha incrementado de forma muy notable a partir de 1994 [Manrique, 2018: 35], año en que pudiera considerarse el inicio de aplicación de la actual autonomía de la banca central. El promedio del incremento de la deuda de los estados de la República mexicana creció un 64.5 % [Manrique, 2018: 35]. Todo parece indicar que este aumento de la deuda representó

la solución del gobierno a la falta de financiamiento por parte del Banco de México.²⁸

CONSIDERACIONES FINALES

Las iniciativas de los proyectos de Banco Único de Emisión con sus publicaciones, discusiones y dictaminaciones que emanaron de las legislaturas en turno, generaron un estudio muy importante que sentó las bases para la creación de la Banca Central en México.

Los revolucionarios, por tanto, fueron grandes agentes de cambio y forjadores institucionales que dieron al país una columna vertebral para el crecimiento y desarrollo futuro del país, siendo el Banco de México, la mejor expresión de ello. No obstante, ha quedado en el olvido la soberanía monetaria hoy bajo la ideología de la autonomía monetaria. Se conserva solo la centralización monetaria, pero ahora bajo la perspectiva de una emisión autónoma, que lleva implícito el control monetario para favorecer a los mercados financieros internacionales.

La autonomía se contrapone a una política monetaria activa para el crecimiento económico, al considerar prioritario la estabilidad del sistema financiero. Resulta por tanto que la actual autonomía de la banca central es una creación del modelo neoliberal, cuyos principales beneficiarios son el capital y los mercados financieros, además de los grupos de poder económico internacional y nacional: empresarios y banqueros.

²⁸ El propio presidente de la República estableció los mecanismos para “un endeudamiento controlado y sostenible para las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales, mediante la aprobación de la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios” [Manrique, 2018: 36].

Mientras conservemos este concepto de autonomía aplicado a la política monetaria en el contexto neoliberal, estaremos alejados del papel institucional de promotor del desarrollo y con ello de una política fiscal procíclica, porque hoy se subordina la política fiscal a la política monetaria. En la denominada cuarta transformación, se está ante la posibilidad de una nueva evolución de nuestra banca central cuyos objetivos sean distintos y atiendan al crecimiento económico, con ello al empleo, salario e inversión, siendo manejable la estabilidad del nivel de precios; pero ello implica alejarse de manera imperativa del dogma de la “autonomía” de la banca central, y dar un gran viraje sobre una política monetaria expansiva vinculada con políticas fiscales procíclicas a favor del mercado nacional, para que deje de limitarse a la política económica del desarrollo y a la propia institución bancaria, siendo necesario romper las cadenas legales del marco constitucional; y dejar de aplaudir por la actual autonomía de la banca central. Eso constituiría una verdadera revolución de la banca central y el cambio real que busca el nuevo gobierno.

REFERENCIAS

Autores de época

Fabela, Isidro y Josefina E. de Fabela [1973], *Documentos históricos de la Revolución Mexicana XXVII, La Convención*, t. VI, México, Jus.

Manero, Antonio [1957], *La revolución bancaria en México*, México, Banco Mexicano Somex-Miguel Ángel Porrúa.

Pani, J. Alberto [1950], *Apuntes autobiográficos*, México, Manuel Porrúa, 1950.

Hemerográficas

- Congreso Constituyente [1957], *Diario de debates*, t. II, México.
- Secretaría de Gobernación [1993], “Ley del Banco de México”, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 23 de diciembre, México, <<https://bit.ly/3m5OYqX>>.
- Secretaría de Gobernación [1983], “Hacienda y Crédito Público”, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 3 de febrero, México, <<https://bit.ly/373Smyd>>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)-Dirección General de Crédito (DGC) [1958], *Legislación sobre el Banco de México*, México 311-312.

Bibliografía

- Arroyo Ortiz, Juan Pablo [2012], “Fundamentos y génesis de la política económica del Estado neoliberal en México, 1980-2010”, en *Fundamentos de la política económica en México 1910-2010*, México, FE-UNAM/Colegio Nacional de Economistas.
- Banco de México [2020], *Programa monetario 2020*, México, Banco de México.
- Basilio Morales, Eufemia [2018], “Los efectos procíclicos de la política fiscal en México. Un análisis de impulsos fiscales: 1980-2015”, en Manrique Campos María Irma (coord.), *Paradojas y paradigmas en el ámbito fiscal y financiero en América Latina*, México, IIEC-UNAM.
- Bernal Soriano, Irma Irene [2016], *Ruptura y reestructuración del sistema monetario mexicano*, tesis de doctorado en Economía, México, FE-UNAM.
- Blanco Rozenzuaig, Mónica y Óscar Sánchez Rangel [2019], “Los perdedores de la Revolución Mexicana y la reconstrucción económica. La propuesta de Toribio Esquivel Obregón”, en Leonor Ludlow y María Eugenia Romero

- Sotelo (coords.), *El Banco de México a través de sus constructores 1917-2017*, México, IIH-FE, UNAM.
- Cortés Basurto, Ángeles [2014], “Rafel Nieto: la estabilización monetaria constitucionalista en México”, en Leonor Ludlow, María Eugenia Romero Sotelo y Juan Pablo Arroyo (coords.), *El legado intelectual de los economistas mexicanos*, IIH-FE, UNAM.
- Chiquiar, Daniel y Raúl Ibarra [2019], *La independencia de los bancos centrales y la inflación: un análisis empírico*, Documentos de Investigación, Banco de México, 2019-18, México, diciembre.
- Espinosa De los Reyes, Jorge [1945], “Algunas características de la banca central en América Latina”, *El Trimestre Económico*, 12(45): 69-80.
- Fujigaki Cruz, Esperanza y Tayra González Orea [2014], “Antonio Manero y la banca: trazo histórico”, en María Eugenia Romero Sotelo (coord.), *El legado intelectual de los economistas mexicanos*, México, IIH-FE, UNAM.
- González Orea, Tayra [2019], “El Banco Único de Emisión: la visión de Enrique Martínez Sobral”, en Leonor Ludlow y María Eugenia Romero Sotelo (coords.), *El Banco de México a través de sus constructores 1917-2017*, México, IIH-FE, UNAM.
- Krauze, Enrique [2015], *El nacimiento de las instituciones*, México, Tusquets.
- Lomelí, Leonardo [2002], “La reconstrucción de la Hacienda Pública: la gestión de Luis Cabrera y Rafael Nieto en el gobierno de Venustiano Carranza”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, t. II, México, UNAM.
- Manrique Campos, María Irma [2018], “Deuda pública subnacional: ¿excesiva e insostenible?”, en María Irma Manrique Campos (coord.), *Paradojas y paradigmas en el ámbito fiscal y financiero en América Latina*, México, IIEC-UNAM.

- Mántey, Guadalupe [1998], “Efectos de la liberalización financiera en la deuda pública de México”, en Alicia Girán, *et al.* (coords.), *Crisis financiera: mercado sin fronteras*, México, IIEC-DGAPA, UNAM, El Caballito.
- Pánico, Carlo y Juan Carlos Moreno Brid [2019], “El Banco de México y la Política Monetaria”, en Leonor Ludlow y María Eugenia Romero Sotelo (coords.), *El Banco de México a través de sus constructores 1917-2017*, México, IIH-FE, UNAM.
- Pérez Caldentey, Esteban [2020], “La independencia-autonomía de la banca central según el paradigma dominante”, *Investigación Económica*, 79(311): 54-83.
- Rollinat, Robert [1996], “Autonomía de la banca central en Europa y América Latina: Análisis de diferencias y aplicaciones”, *Revista Cuadernos de Economía*, 15(24): 107-125.
- Semo, Enrique [2012], *México, del antiguo régimen a la modernidad. Reforma y revolución*, México, UNAM/UACJ.
- Solís Rosales, Ricardo [2019], “El proyecto del banco central en 1923 por el Banco Nacional de México”, en Leonor Ludlow y María Eugenia Romero Sotelo (coords.), *El Banco de México a través de sus constructores 1917-2017*, México, IIH-FE, UNAM.
- Suárez Dávila, Francisco [2012], “Retórica, política económica y resultados del desarrollismo mexicano: 1932-1958”, en María Eugenia Romero Sotelo (coord.) *Fundamentos de la política económica en México 1910-2010*, México, FE-UNAM.
- Suárez Dávila, Francisco [2005], “Dos visiones de la política económica de México: un debate en la historia (1946 a 1970)”, en María Eugenia Romero Sotelo (coord.) *Historia del pensamiento económico en México: problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas.
- Turrent, Eduardo [2012], “La política económica: pensamiento, acciones y resultados, 1920-1931”, en María Eugenia Romero Sotelo (coord.) *Fundamentos de la política económica en México 1910-2010*, México, UNAM-FE.

Turrent, Eduardo [2008], “Las tres etapas de la autonomía de la Banca Central en México”, *Boletín del CEMLA*, 54(1): 11-28, enero-marzo.

Uhthoff López, Luz María [1998], *Las finanzas públicas durante la Revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, México, UAM-I.

Páginas electrónicas

Banco de México [2019], Historia (conociendo Banxico), <<https://bit.ly/372yBY3>>, 20 de noviembre 2019.

Banco de México [2019], Programa monetario 2020, <<https://bit.ly/375owcL>>, 20 de noviembre 2019.

3. DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES A LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR: LA VIGENCIA DEL PENSAMIENTO DE PRÉBISCH PARA LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERIOR

*Jesús Manuel García Ramos**

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas más polémicos en la economía política internacional es el estudio del comercio exterior y sus efectos sobre el crecimiento económico. Debido a la crisis económica y financiera que ha sacudido al mundo desde finales del año 2008, los investigadores han retomado las discusiones teóricas y metodológicas propuestas, entre otros, por Prébisch [1949], sobre la pertinencia del modelo neoclásico de comercio internacional, ya que no ha sido capaz de explicar qué hacer frente a las crisis recurrentes, cómo fomentar el crecimiento económico sostenible y cómo disminuir la desigualdad.

El objetivo de este capítulo es exponer, con base en las lecciones aprendidas mediante el modelo de sustitución de importaciones, la vigencia del pensamiento de Prébisch en el marco de las cadenas globales de valor para la política exterior. La principal contribución de este trabajo es presentar la configuración de las cadenas globales de valor: los países involucrados, las formas en que estos países se integran, el nivel de

* Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM; becario del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, asesorado por el doctor César Armando Salazar.

influencia directa e indirecta que poseen los países y las ganancias obtenidas por su participación.

EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

El objetivo del modelo de sustitución de importaciones propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) era la industrialización por sustitución de importaciones gracias a la intervención directa e indirecta del Estado mediante protección comercial, incentivos fiscales y regulación de precios.

Se trata, en esencia, de una estrategia de desarrollo económico sostenible para los países en vías de desarrollo que, por un lado, subsana los límites del modelo primario exportador y que, por otro lado, rechaza las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional al refutar los supuestos básicos del modelo neoliberal de comercio internacional: demanda elástica de exportaciones a un nivel de precios mundiales dado, pleno empleo, libre movilidad de factores capital y trabajo, y competencia perfecta. La plataforma del modelo de sustitución de importaciones era un proceso endógeno en el cual existe un reemplazo de bienes y factores importados por bienes y factores producidos en el país, con el fin de reducir los costos de importación.

Para comprender la crítica que representa el modelo de sustitución de importaciones a las bases teóricas del modelo ortodoxo de comercio, conocido como el modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson [Heckscher, 1919; Ohlin, 1933; Samuelson, 1948], a continuación se describen sus cuatro teoremas fundamentales: en primer lugar, el teorema de Stolper y Samuelson [1941], el cual afirma que un incremento exógeno en el precio relativo de un bien producirá, por un lado, un aumento en el precio relativo y en el precio real del factor que se usa de forma intensiva en la producción de ese bien, y, por otro lado,

una reducción en el precio real y en el precio relativo del otro factor.

En segundo lugar, el teorema de Rybczynski [1955] afirma que, ante precios constantes de los bienes, un incremento en la dotación de un factor producirá un incremento proporcionalmente mayor en la producción del bien intensivo en ese factor, y reducirá la producción del otro bien.

En tercer lugar, el teorema Heckscher-Ohlin-Samuelson [Samuelson, 1948] afirma que la apertura comercial conlleva a que cada país, por un lado, exporte el bien que hace uso intensivo del factor de producción relativamente más abundante en ese país, y, por otro lado, a que cada país importe el bien que hace uso intensivo del factor de producción relativamente escaso.

Por último, el teorema de igualación de precios y factores afirma que, ante ausencia de costos de transporte, la apertura comercial iguala los precios de los bienes y de los factores.

En términos generales, una de las hipótesis del modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson ratifica que en las exportaciones de los países desarrollados deben predominar los bienes intensivos en capital, mientras que, en las exportaciones de los países en vías de desarrollo, los bienes intensivos en mano de obra. Sin embargo, en un estudio empírico, Leontief [1956] muestra que para los Estados Unidos se rechaza la hipótesis del modelo neoclásico. A este hallazgo se le conoce como la *paradoja de Leontief*, la cual sienta las bases del debate contemporáneo sobre la validez de la Teoría Ortodoxa del Comercio Internacional.

Entre las críticas más importantes al modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson destacan la de Prébisch [1959 y 1962]. Perroux [1971] y la de Requeijo [1979]. Por un lado, Perroux concluye que, por lo general, las empresas exportadoras no participan en un mercado perfectamente competitivo y que la innovación tecnológica estimula la movilidad internacional de los factores; por otro lado, Requeijo destaca la existencia

de desarrollo heterogéneo entre los llamados *países del centro* y los *países de la periferia*, y la división internacional del trabajo caracterizada por la especialización de los países del centro en manufacturas, y por la especialización de los países periféricos en productos primarios.

Para el caso de América Latina, Prébisch propone el modelo de sustitución de importaciones como alternativa al modelo neoclásico. Como señala FitzGerald [1998] los argumentos teóricos y empíricos en favor del modelo de sustitución de importaciones son, por un lado, externos: inestabilidad de los precios de los productos primarios, deterioro de los términos de intercambio de los países periféricos y profundos déficits de la balanza de pagos; y, por otro lado, internos: desempleo, dotación de recursos naturales y el nivel de integración económica.

A través del modelo de sustitución de importaciones, la CEPAL aseveró que la única forma de acelerar el crecimiento en América Latina era al reducir el contenido de valor agregado de origen extranjero (importaciones) en las exportaciones de la periferia. Los beneficios sociales esperados: expansión del empleo y de redistribución equitativa del ingreso.

LAS LECCIONES DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Las etapas previstas de industrialización para la sustitución de importaciones [Fajnzylber, 1983] eran, por un lado, la sustitución de bienes de consumo no duraderos e insumos *básicos*, y, por otro lado, la sustitución de bienes de consumo duraderos, insumos *avanzados* y bienes de capital. Por tanto, el progreso tecnológico y la transferencia de tecnología de los países del centro hacia los países de la periferia fue un elemento clave en el modelo de sustitución de importaciones. Algunos estudios [Pinto, 1965; Fajnzylber, 1983, y Rodríguez, 1980] muestran que la primera etapa alcanzó más

rápidamente al sector de bienes de consumo que al de bienes intermedios.

Aunque los resultados difieren para los países de América Latina, el modelo de sustitución de importaciones cosechó algunos éxitos. Por ejemplo, México creció a una tasa media anual cercana a 6.5 % desde principios de los cincuenta hasta principios de los ochenta, con una notable estabilidad externa e interna. El *milagro mexicano* se caracterizó “no solo por su dinamismo económico sino por la estabilidad conseguida en las dimensiones económicas más sensibles a los conflictos sociales o políticos, como serían la inflación o la estabilidad monetaria” [Cordera *et al.*, 2009: 10].

Sin embargo, la segunda etapa enfrentó obstáculos infranqueables [Villarreal, 1988; Furtado, 1985, e Ibarra, 1971]: la sustitución de importaciones se llevó a cabo solo en ciertos sectores/actividades situados al final de las cadenas de producción sin que el proceso de industrialización continuara *hacia atrás*; es decir, no hubo integración vertical de los encadenamientos industriales. En palabras de Furtado: “Las economías subdesarrolladas pueden experimentar fases prolongadas de crecimiento de su producto global y per cápita sin reducir el grado de dependencia extranjera y de heterogeneidad estructural que son sus elementos esenciales” [1967: 176].

En resumen, la concentración de las exportaciones en productos primarios, la evolución desfavorable de los términos de intercambio, los mercados internos incipientes y fragmentados, la escasez de capital y mano de obra calificada, y la debilidad competitiva empresarial encauzaron a las actividades industriales a que permanecieran dependientes del mercado externo para su abastecimiento de bienes de capital y de bienes intermedios. Como señala Guillén: “Más que una sustitución de importaciones era una descentralización de actividades desde el centro hacia la periferia” [2008: 15]; y reafirma: “Se produce más bien una sustitución entre importaciones, de tipo diferente que una sustitución de importaciones”

[Guillén, 2013: 35]. Por tanto, la sustitución de importaciones y la industrialización no generaron suficientes ventajas competitivas para la producción de manufacturas de alto contenido tecnológico y acceder a niveles más dinámicos del mercado mundial. A finales de los ochenta, el modelo de sustitución de importaciones fue reemplazado por un modelo de apertura comercial.

Una de las principales lecciones aprendidas es que la sustitución de importaciones no es un proceso de desarrollo interno simple, sino complejo: primero, este se deriva de las restricciones externas y de la dotación de recursos internos; segundo, se define mediante el diseño de tácticas y estrategias supervisadas de producción; tercero, se planifica mediante la ampliación y diversificación de la capacidad productiva de la economía; y cuarto, se fortalece con la competitividad interna de las empresas para garantizar la capacidad de inserción en el mercado mundial.

LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR Y LA VIGENCIA DEL PENSAMIENTO DE PRÉBISCH

En la búsqueda de un modelo económico que logre explicar satisfactoriamente el comercio mundial y que tome en cuenta las características de cada país, han surgido diversas propuestas no ortodoxas, entre ellas: el análisis de las Cadenas Globales de Valor con un enfoque neoestructuralista [Bárcena y Prado, 2015; Bielschowsky *et al.*, 2013; Beteta y Moreno-Brid, 2012; Ocampo, 2011].

El concepto *cadena global de valor* fue introducido por Porter [1985]; luego Gereffi [1994] acuñó el término *cadena global de materias primas*; años después Gereffi *et al.* [2005] proporcionaron un marco teórico para el análisis de la gobernanza de las cadenas globales de valor.

Para entender la fragmentación internacional de la producción, así como la integración y participación de los países

de América Latina en las cadenas globales de valor es necesario analizar las etapas directas de producción que conforman a las cadenas de demanda y de oferta (es decir, los encadenamientos directos hacia atrás y hacia adelante, respectivamente), así como las etapas de *upstream* y de *downstream* (es decir, los encadenamientos indirectos hacia atrás y hacia adelante, respectivamente). Los encadenamientos directos e indirectos de las cadenas globales de valor involucran el flujo de bienes y servicios intermedios que unos países transformarán en bienes y servicios finales o en bienes y servicios intermedios más sofisticados [Dussel, 2018; Ferrarini, 2013; Gereffi y Fernandez-Stark, 2011; Ferrarini, 2011; Maurer y Degain, 2010; Koopman *et al.*, 2010; Gereffi y Sturgeon, 2009, y Hummels *et al.*, 2001].

De la fragmentación internacional de la producción, con base en las lecciones del modelo de sustitución de importaciones, se puede deducir lo siguiente: primero, la competencia en los mercados internacionales exige aumentar la eficiencia del aparato productivo [Bhagwati y Srinivasan, 1979; Feder, 1983; Kohli y Singh, 1989; Krueger, 1980]; segundo, las exportaciones favorecen la especialización, lo que lleva a beneficiarse de las economías de escala [Kosacoff, 2009; Helpman y Krugman, 1985]; tercero, las empresas dedicadas a la exportación tienden a ser tecnológicamente más avanzadas, progreso técnico que se difunde en el resto de la economía [Grossman y Helpman, 1991].

De esta forma, por un lado, algunos países generarán o fortalecerán sus encadenamientos internos inter e intraindustriales, debido a la fuerza de sus encadenamientos directos e indirectos hacia adelante y hacia atrás; por tanto, obtendrán beneficios económicos por participar en las cadenas globales de valor. Por otro lado, otros países que, a pesar de su débil participación en las cadenas globales de valor, también generarán o fortalecerán sus encadenamientos internos. Por

último, en el peor de los escenarios, algunos países no serán capaces de generar o fortalecer sus encadenamientos internos.

En el cuadro 1, para los diez países más importantes en el comercio mundial más Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México, se presentan los siguientes datos: por un lado, la proporción de valor agregado de origen extranjero contenidas en las exportaciones de cada país, f_i/x_i ; por otro lado, el valor agregado contenido en las exportaciones de cada país que el resto del mundo incorporará en sus exportaciones, v_i/x_i ; y, finalmente, las exportaciones como proporción de las exportaciones mundiales, x_i/X . Los países están ordenados de mayor a menor x_i/X para el año 2011.

Cuadro 1. Valor agregado contenido en las exportaciones¹

	x_i/X			f_i/x_i			v_i/x_i		
	1995	2011	D	1995	2011	D	1995	2011	D
China	2.50	10.27	7.78	33.35	32.11	-1.24	9.51	15.60	6.10
Estados Unidos	13.41	9.96	-3.46	11.43	14.97	3.54	19.36	24.88	5.52
Alemania	9.45	7.47	-1.98	14.83	25.47	10.64	20.72	24.14	3.42
Japón	8.40	4.66	-3.74	5.62	14.65	9.02	23.82	32.78	8.96
Reino Unido	5.48	3.85	-1.63	18.20	22.94	4.74	19.04	24.69	5.65
Francia	5.89	3.70	-2.19	17.24	25.05	7.81	17.94	21.93	3.99
Italia	5.03	3.28	-1.75	17.19	26.41	9.21	15.40	21.14	5.74
Corea	2.62	3.25	0.62	22.31	41.63	19.33	17.06	20.51	3.45
Rusia	1.59	3.00	1.41	13.22	13.72	0.50	25.15	38.10	12.96
Canadá	3.55	2.73	-0.82	24.05	23.40	-0.65	11.08	19.00	7.92
México	1.51	1.81	0.30	27.28	31.69	4.41	11.10	15.08	3.97
Brasil	0.97	1.53	0.56	7.81	10.74	2.94	15.14	24.45	9.31
Argentina	0.43	0.50	0.07	5.73	14.06	8.34	12.22	16.42	4.20
Chile	0.35	0.48	0.13	14.11	20.22	6.11	19.87	31.69	11.82
Colombia	0.20	0.32	0.12	8.46	7.65	-0.81	15.33	30.23	14.90
Costa Rica	0.08	0.08	0.00	22.07	27.77	5.70	10.95	16.85	5.89

Fuente: cálculos propios con base en OECD/WTO [2016].

¹ La falta de datos recientes nos obliga a limitar el alcance de nuestro análisis empírico, pues constituye un obstáculo importante en la búsqueda de tendencias y relaciones sistemáticas que puedan ser interpretadas plenamente en un marco teórico-económico.

En el año 1995, estos países aportaron el 61.5 % de las exportaciones mundiales, y en el año 2011, el 56.9 %. Bajo el esquema del modelo de sustitución de importaciones, el valor agregado extranjero contenido en las exportaciones es un indicador de su *calidad*: mientras más bajo sea este, el efecto de las exportaciones sobre la demanda doméstica será mayor [Fujii-Gambero y García-Ramos, 2015; Timmer *et al.*, 2013]. Sin embargo, con excepción de Estados Unidos, Japón y Rusia, más de la cuarta parte del valor agregado en las exportaciones de los países desarrollados es de origen extranjero.

Otro patrón interesante es la heterogeneidad en el origen del valor agregado contenido en las exportaciones de los países de América Latina: México, Chile y Costa Rica poseen mayor valor agregado de origen extranjero en sus exportaciones; mientras que Brasil, Argentina y Colombia, el menor. Por otro lado, el uso que el resto del mundo les da a las exportaciones de cada país es un indicador adicional de calidad: valores altos de v_i/x_i señalan a los países involucrados el flujo de bienes y servicios intermedios que unos países transformarán en bienes y servicios finales o en bienes y servicios intermedios más sofisticados, mientras que valores bajos de v_i/x_i señalan a los países exportadores de materias primas. Con excepción de China y Canadá, más de 20 % del valor agregado contenido en las exportaciones de los países desarrollados se incorporará en las exportaciones del resto del mundo.

Estos resultados confirman lo que Prébisch sostuvo a lo largo de sus trabajos: el intercambio comercial se basa en una división internacional del trabajo en que el centro exporta bienes industriales, concentrando las ventajas del progreso tecnológico; la periferia, en cambio, se especializa en la exportación de materias primas y productos agrícolas, actividades caracterizadas por la ausencia de progreso técnico.

Además, el aumento positivo de f_i/x_i y v_i/x_i entre el año 1995 y el año 2011 implica que la integración de los países con $\Delta(x_i/X) > 0$ en las cadenas globales de valor se intensificó

tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta de valor agregado para producir exportaciones. El cambio fundamental es el aumento de la participación de China en las exportaciones mundiales (de 2.5 a 10.3 %), compensado por una menor contribución de Alemania (9.5 a 7.5 %), Canadá (3.6 a 2.7 %), Estados Unidos (13.4 a 10 %), Francia (5.9 a 3.7 %), Italia (5 a 3.3 %), Japón (8.4 a 4.7 %) y Reino Unido (5.5 a 3.9 %). Sin embargo, las estructuras centro-periferia se mantienen. Prébisch señala que: “muy serias son las contradicciones que allí se presentan: prosperidad y a veces opulencia, en un extremo; persistente pobreza en el otro. Es un sistema excluyente” [1981: 14].

Para enriquecer al enfoque neoestructuralista por medio de herramientas novedosas (ver anexo), las gráficas 1 y 2 muestran los mapas de los encadenamientos directos hacia atrás y hacia adelante, respectivamente, para el año 2011; mientras que las gráficas 3 y 4 muestran los mapas de los encadenamientos indirectos hacia atrás y hacia adelante, respectivamente, para el año 2011.

Bajo el enfoque (histórico) estructural de Prébisch los países de la periferia y los países del centro enfrentan problemas cualitativamente distintos; sin embargo, no pueden estudiarse de forma separada al conjunto sin pérdida de información, ya que las relaciones existentes entre ellos determinan el comportamiento dinámico de todo el sistema [Floto, 1989; Rodríguez, 2006; Sunkel y Paz, 1970; Prébisch, 1949]. Por tanto, el objetivo de las cuatro gráficas es mapear los encadenamientos no lineales y heterogéneos entre los países del centro y de la periferia y, con base en indicadores robustos de centralidad nodal [García-Ramos y Fujii-Gambero, 2016; Opsahl *et al.*, 2010], extraer información sistemática que de luz sobre las relaciones entre ellos.

Para la construcción de los mapas se utilizó el algoritmo Force Atlas 2 [Jacomy *et al.*, 2014]: los nodos (países) se repelen

entre sí como si fuesen imanes, mientras que los encadenamientos atraen a los nodos conectados como si fuesen muelles; estas fuerzas crean un movimiento que produce una *espacialización* legible de los datos. La lista de países con sus abreviaturas aparece en el cuadro 2:

Cuadro 2. Nomenclatura

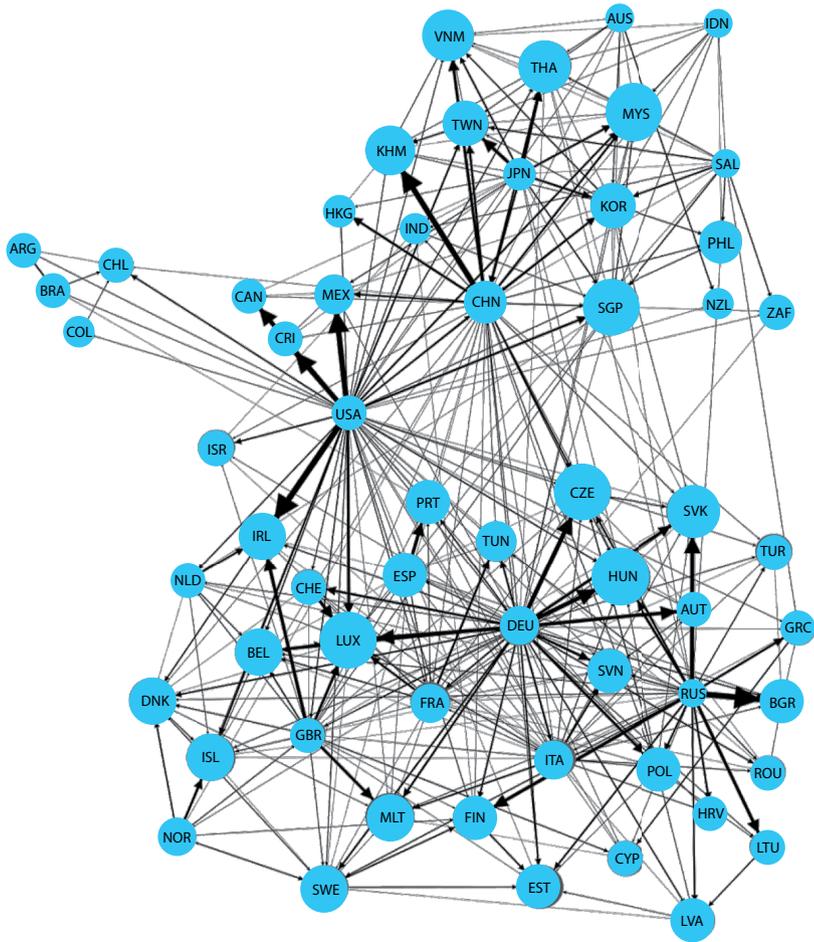
Id	País	Id	País	Id	País	Id	País
ARG	Argentina	DNK	Dinamarca	JPN	Japón	RUS	Rusia
AUS	Australia	ESP	España	KHM	Camboya	SAU	Arabia Saudita
AUT	Austria	EST	Estonia	KOR	Corea	SGP	Singapur
BEL	Bélgica	FIN	Finlandia	LTU	Lituania	SVK	RepúblicaEslovaca
BGR	Bulgaria	FRA	Francia	LUX	Luxemburgo	SVN	Eslovenia
BRA	Brasil	GBR	ReinoUnido	LVA	Letonia	SWE	Suecia
BRN	Brunei Darussalam	GRC	Grecia	MEX	México	THA	Tailandia
CAN	Canadá	HKG	HongKong	MLT	Malta	TUN	Túnez
CHE	Suiza	HRV	Croacia	MYS	Malasia	TUR	Turquía
CHL	Chile	HUN	Hungría	NLD	Países Bajos	TWN	Taiwán
CHN	China	IDN	Indonesia	NOR	Noruega	USA	Estados Unidos
COL	Colombia	IND	India	NZL	Nueva Zelanda	VNM	Vietnam
CRI	Costa Rica	IRL	Irlanda	PHL	Filipinas	ZAF	Sudáfrica
CYP	Chipre	ISL	Islandia	POL	Polonia		
CZE	República Checa	ISR	Israel	PRT	Portugal		
DEU	Alemania	ITA	Italia	ROU	Romania		

Fuente: oecd/wto [2016].

La lectura de las gráficas 1 y 2 es de la siguiente manera: en primer lugar, el tamaño de los nodos es proporcional al número total de encadenamientos directos hacia atrás/hacia adelante; cuanto mayor sea el número, mayor será el tamaño del nodo. En segundo lugar, la intensidad del color del nodo es proporcional a la fuerza del flujo directo de valor agregado hacia atrás/hacia adelante; cuanto mayor es la fuerza del flujo, más oscuro es el color del nodo. En tercer lugar, la anchura y la dirección de las flechas es proporcional a la fuerza y la dirección del flujo de valor agregado; cuanto mayor es la fuerza, mayor será el tamaño de la flecha.

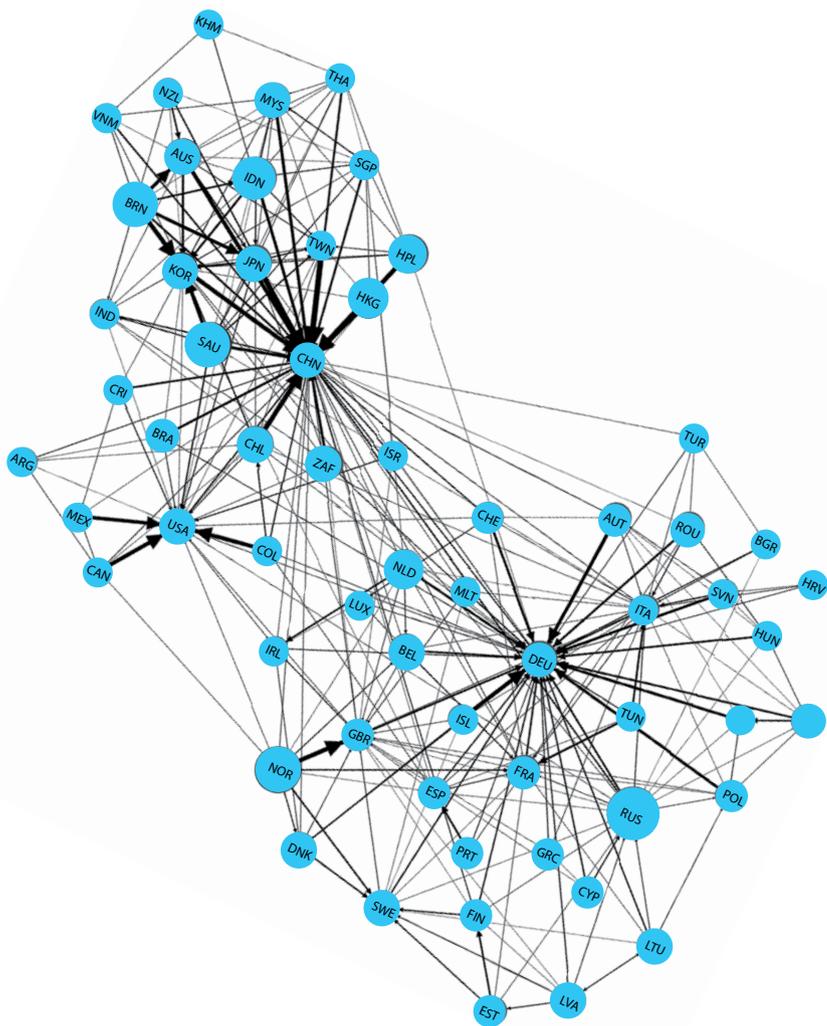
La lectura de las gráficas 3 y 4 es de la siguiente manera: en primer lugar, el tamaño de los nodos es proporcional al número total de encadenamientos indirectos hacia atrás/hacia adelante; cuanto mayor sea el número, mayor será el tamaño del nodo. En segundo lugar, la intensidad del color del nodo es proporcional a la fuerza del flujo indirecto de valor agregado hacia atrás/hacia adelante; cuanto mayor es la fuerza del flujo, más oscuro es el color nodo. En tercer lugar, la anchura y la dirección de las flechas son proporcionales a la fuerza y la dirección del flujo de valor agregado; cuanto mayor es la fuerza, mayor será el tamaño de la flecha. Finalmente, la flecha que sale y entra en el mismo nodo representa las ganancias por participar en las cadenas globales de valor.

Gráfica 1. Relaciones centro-periferia: cadenas de demanda, 2011



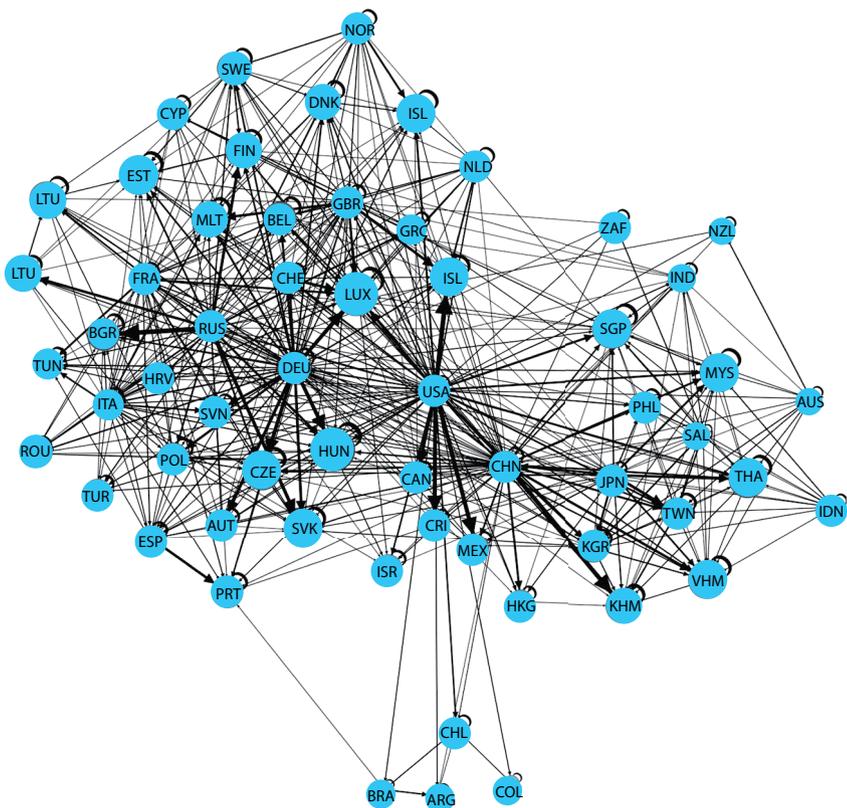
Fuente: cálculos propios con base en oecd/wto [2016].

Gráfica 2. Relaciones centro-periferia: cadenas de oferta, 2011



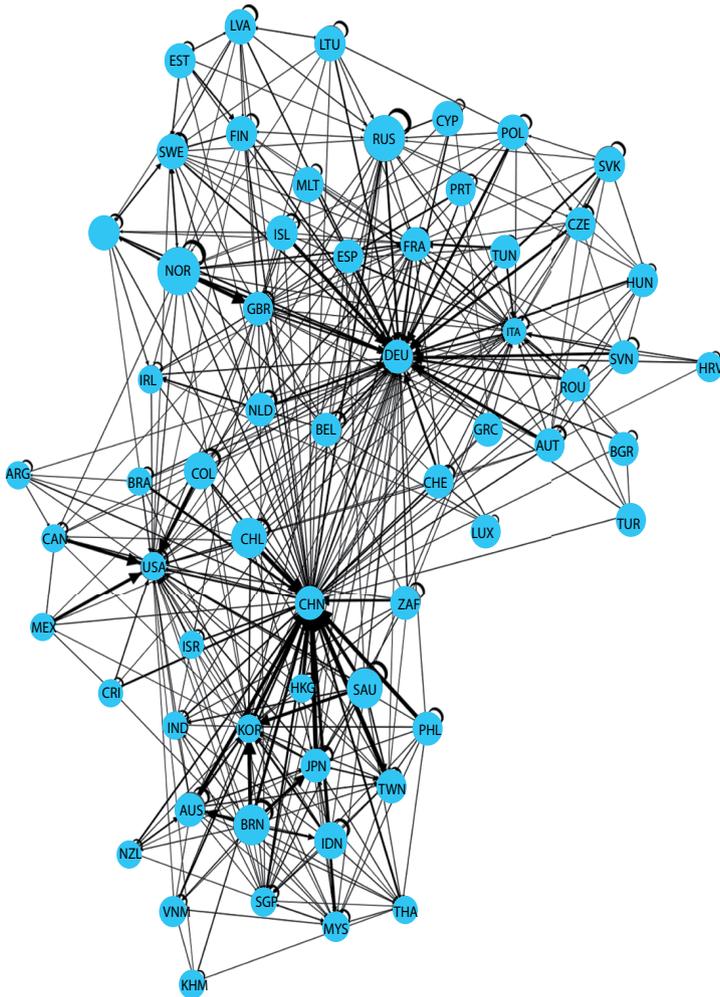
Fuente: cálculos propios con base en OECD/WTO [2016].

Gráfica 3. Relaciones centro-periferia: cadenas *upstream*, 2011



Fuente: cálculos propios con base en OECD/WTO [2016].

Gráfica 4. Relaciones centro-periferia: cadenas *downstream*, 2011



Fuente: cálculos propios con base en OECD/WTO [2016].

Algunas relaciones centro-periferia emergentes en la gráfica 1 son las siguientes: 1) los cinco países con mayor *grado de intermediación*² son Alemania, Estados Unidos, China, Noruega y Reino Unido; estos países poseen una gran influencia en el flujo directo de valor agregado. Dichas naciones están favorecidas en las cadenas de demanda del año 2011 porque se encuentran en el camino más corto entre cada par de países; 2) los cinco países con mayor *grado de lejanía*³ son Chile, Hungría, Irlanda, Islandia e Israel; los flujos de valor agregado de estos países no son capaces de llegar a otros países a través de los caminos más cortos; y 3) los cinco países con alto *grado de conectividad*⁴ son Arabia Saudita, Australia, Canadá, Bulgaria y Dinamarca, mientras que los cinco países con bajo grado de conectividad son Camboya, Luxemburgo, Malasia, Singapur y Vietnam.

Algunas relaciones centro-periferia emergentes en la gráfica 2 son las siguientes: 1) los cinco países con mayor grado de intermediación son Alemania, Estados Unidos, República Checa, República Eslovaca y Rusia. Por tanto, los países más próximos a Alemania, Estados Unidos, República Checa, República Eslovaca y Rusia se encuentran en más caminos cortos entre pares de países, y están en posiciones más ventajosa en las cadenas de oferta del año 2011; 2) los cinco países con mayor grado de lejanía son Camboya, Hong Kong, Nueva Zelanda, Singapur y Tailandia; los flujos de valor agregado de estos países no son capaces de llegar a otros paí-

² El grado de intermediación es el número de veces que un país actúa como un puente por medio del camino más corto entre dos países. La intermediación de un país es un indicador de su importancia en las cadenas globales de valor; en general, los países con altos grados de intermediación poseen gran influencia sobre el flujo de valor agregado, bajo el supuesto de que el flujo de valor agregado sigue los caminos más cortos entre países.

³ El grado de lejanía se define como la suma de las distancias de un país a todos los demás países. En general, los países con alto grado de lejanía se encuentran en la periferia de la cadena (en las posiciones menos favorables).

⁴ Un país posee alta conectividad si hay un camino directo entre él y todos los demás países.

ses mediante los caminos más cortos; y 3) los cinco países con alto grado de conectividad son Arabia Saudita, Filipinas, Rumania, Sudáfrica y Turquía, mientras que los cinco países con menor grado de conectividad son Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca y República Checa.

Algunas relaciones centro-periferia emergentes en la gráfica 3 son las siguientes: 1) los cinco países con mayor grado intermediación son Alemania, China, Estados Unidos y Reino Unido; estos países tienen una gran influencia en el flujo indirecto de valor agregado. Estos territorios están favorecidos en las cadenas *upstream* del año 2011, debido a que se encuentran en el camino más corto entre cada par de países; 2) los cinco países con mayor grado de lejanía son Chile, Hungría, Islandia, Irlanda e Israel; los flujos de estos países no son capaces de llegar a otros por medio de los caminos más cortos; y 3) los cinco países con alto grado de conectividad son Alemania, Arabia Saudita, China, Estados Unidos y Taiwán y mientras que los cinco países con bajo grado de conectividad son Camboya, Filipinas, Hong Kong, Luxemburgo y Vietnam.

Algunas relaciones centro-periferia emergentes en la gráfica 4 son las siguientes: 1) los países con mayor grado intermediación son Alemania, China, Estados Unidos, Polonia y Rusia; los países más próximos a Alemania, China, Estados Unidos, Polonia y Rusia se encuentran en los caminos más cortos entre pares de países y están en posiciones ventajosas en las cadenas *downstream* del año 2011; 2) los países con mayor grado de lejanía son Camboya, Malasia, México, Nueva Zelanda y Tailandia; estos países son menos accesibles para otros; y 3) los países con alto grado de conectividad son Arabia Saudita, Filipinas, Rumania, Sudáfrica y Turquía, mientras que los países con bajo grado de conectividad son Alemania, China, Estados Unidos, Polonia y Rusia.

Finalmente, las ganancias por participar en las cadenas globales de valor para los países seleccionados se muestran en el cuadro 3. Estos valores nos indican que, por ejemplo,

cuando la demanda de exportaciones de China aumenta en una unidad en el año 2011, el efecto interno en este país es igual a 0.83; es decir, el ingreso doméstico se multiplica por esta proporción.

Cuadro 3. Ganancias por participar en las cadenas globales de valor

1995	Ganancias	2011	Ganancias
Estados Unidos	0.58	Alemania	0.85
Alemania	0.53	China	0.83
Francia	0.32	Estados Unidos	0.70
Reino Unido	0.30	Reino Unido	0.35
Canadá	0.25	Corea	0.35
Italia	0.22	Francia	0.34
Japón	0.18	Japón	0.32
China	0.17	Italia	0.30
México	0.13	Canadá	0.29
Corea	0.13	Rusia	0.27
Rusia	0.11	México	0.22
Brasil	0.02	Brasil	0.06
Colombia	0.01	Chile	0.04
Argentina	0.01	Argentina	0.03
Chile	0.01	Colombia	0.01
Costa Rica	0.00	Costa Rica	0.01

Fuente: cálculos propios con base en OECD/WTO [2016].

Por un lado, en 1995, la ganancia más alta fue para Estados Unidos; la más baja para Costa Rica. Por otro lado, en 2011, la ganancia más alta fue para Alemania; la más baja de Costa Rica; con excepción de México, los países en la periferia tienen ganancias minúsculas. Este resultado asimétrico es consecuencia de las dinámicas opuestas que operan en ambos polos: mientras que los países del centro se industrializan

generando cambios estructurales mediante el progreso técnico en los distintos sectores de su estructura productiva; los de la periferia, en cambio, siguen procesos de diversificación productiva más difusos, con escasa incorporación de progreso técnico y una fuerza laboral ilimitada y poco calificada. Hace 35 años Prébisch advirtió: “las grandes fallas del desarrollo latinoamericano carecen de solución dentro del sistema prevaleciente” [1981:14]. Los países del centro y de la periferia enfrentan problemas cualitativamente distintos, por tanto, la construcción de políticas económicas y el fortalecimiento de las capacidades del Estado son determinantes necesarios para que los menos avanzados se transformen y alcancen mayores niveles de desarrollo.

CONCLUSIONES

El objetivo de este capítulo fue exponer, con base en las lecciones aprendidas del modelo de sustitución de importaciones, la vigencia del pensamiento de Prébisch en el marco de las cadenas globales de valor para la política exterior. La principal contribución de este trabajo fue presentar la configuración de las cadenas globales de valor: los países involucrados, las formas en que se integran, el nivel de influencia directa e indirecta que poseen y las ganancias obtenidas por su participación.

Al mapear las cadenas globales de valor fue posible visualizar algunos de los patrones sistemáticos latentes que emergen como consecuencia de la estructura organizacional de las cadenas de demanda/oferta y de *upstream/downstream*. Entre las relaciones centro-periferia más importantes destacan las siguientes: en el año 2011, los cinco países que se integran con mayor fuerza en las cadenas globales de valor son Colombia, Costa Rica, Brasil, Estados Unidos y Rusia; por un lado, los países con mayor número de encadenamientos directos hacia

adelante que de encadenamientos hacia atrás son: Colombia, Brasil y Rusia; por otro lado, los países con mayor fuerza en sus encadenamientos directos hacia adelante que hacia atrás son: Colombia, Brasil y Rusia.

En términos generales de integración *upstream* y *downstream*, por un lado, en el año 2011 los países que se integran a cadenas indirectas hacia atrás más largas son Alemania y Corea, mientras que Canadá y China se integran a cadenas indirectas hacia atrás más cortas. Por otro lado, los países que se integran a cadenas indirectas hacia adelante más largas son Canadá y Rusia, mientras que Alemania y Japón se integran a cadenas indirectas hacia adelante más cortas. En términos particulares de integración *upstream* y *downstream*, por un lado, en el año 2011 los países latinoamericanos que se integran a cadenas indirectas hacia atrás más largas son Argentina y México, mientras que Colombia y Costa Rica se integran a cadenas indirectas hacia atrás más cortas. Por otro lado, los países que se integran a cadenas indirectas hacia adelante más largas son Brasil y Colombia, mientras que Chile y México se integran a cadenas indirectas hacia adelante más cortas. En ese sentido, Chiquiar y Tobal [2019] sugieren que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la competencia con China han configurado el proceso de inserción de México en las cadenas globales de valor.

Las ganancias por participar en las cadenas globales de valor son heterogéneas: las mayores son para Alemania y China en el año 2011; las menores, para Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Chile. Este es un resultado que Prébisch anticipó hace más de 30 años: América Latina carece de una auténtica autonomía, su evolución y desarrollo económicos dependen de factores externos: importan mucho para exportar poco. Señala que el capitalismo céntrico “se expande para aprovechar la periferia. Pero no para desarrollarla; [por tanto], debe desvanecerse el mito de que podemos desarrollarnos a imagen y semejanza de los centros” [Prébisch, 1981: 14].

Aunque los resultados pueden enriquecer, por un lado, el enfoque neoestructuralista latinoamericano y, por otro lado, proporcionar un marco general para la formulación y desarrollo de políticas económicas que minimicen los riesgos o maximicen los beneficios a obtener al integrarse en las cadenas globales de valor, debido a la ausencia de datos actualizados, este estudio se limita a una descripción general de las cadenas globales de valor y de las relaciones centro-periferia. Por esta razón, existen preguntas específicas que no se contestaron, entre las cuales destacan: por un lado, qué variables clave influyen en la creación/destrucción de encadenamientos directos e indirectos hacia adelante y hacia atrás, y, por otro lado, cómo transitar de una cadena de baja ganancia a una de alta ganancia. Estas cuestiones pendientes son interesantes sugerencias para futuras investigaciones.

REFERENCIAS

- Bárcena, A. y A. Prado [2015], *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, 132.
- Beteta, H. y J. C. Moreno-Brid [2012], “El desarrollo en las ideas de la CEPAL”, *Economía UNAM*, 9 (27), 2012.
- Bhagwati, J. y Srinivasan, T. [1979], “Trade policy and development”, en R. Dornbusch y J. Frenkel (eds.), *International economic policy: theory and evidence*, Baltimore. University Press.
- Bielschowsky, R. [2013], *Neo-estructuralismo vs. estructuralismo clásico: Semejanzas, avances e insuficiencias*, en Seminario sobre neoestructuralismo y economía heterodoxa organizado por CEPAL, 22 y 23 de abril de 2013, Santiago de Chile, 2013.
- Cordera, R., L. Lomelí y C. Flores [2009], “De crisis a crisis: del cambio de régimen económico a la transición inconclusa”, *Economía UNAM*, 17, mayo y agosto: 10.

- Chiquiar, D. y M. Tobal [2019], “Global value chains in México: A historical perspective”, *Documentos de Investigación*, Banco de México.
- Dussel, E. [2018], *Cadenas globales de valor. Metodología, teoría y debates*, Facultad de Economía, UNAM.
- Fajnzylber, F. [1983], *Industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen.
- Feder, G. [1983], “On exports and economic growth”, *Journal of Development Economics*, 12: 59-73.
- Ferrarini, B. [2013], “Vertical trade maps”, *Asian Economic Journal*, 27(2).
- Ferrarini, B. [2011], “Mapping vertical trade”, *Asian Development Bank*, Working Paper, 263, junio.
- FitzGerald, V. [1998], “La CEPAL y la teoría de la industrialización”, *Digital Repository*, CEPAL.
- Floto, E. [1989], “El sistema centro-periferia y el intercambio desigual”, *Revista de la CEPAL*, 39 (LC/G. 1583-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Fujii-Gambero, G. y M. García-Ramos [2015], “Revisiting the quality of exports”, *Journal of Economic Structures* 4: 17.
- Furtado, C. [1985], *Fantasia organizada*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Furtado, C. [1967], *La teoría del desarrollo económico*, México, Siglo XXI.
- García-Ramos y Fujii-Gambero [2016], “Origen y destino del valor agregado contenido en las exportaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México: un análisis de las Cadenas Globales de Valor”, Banco Central de Bolivia.
- Gereffi, G. [1994], “The organization of buyer-driven global commodity chains: how US retailers shape overseas production networks”, en G. Gereffi y M. Korzeniewicz (eds.), *Commodity chains and global capitalism*, Westport, CT: Praeger: 95-122.

- Gereffi, G., J. Humphrey, y T. Sturgeon [2005], “The governance of global value chains”, *Review of International Political Economy*, 12(1), 78-104.
- Gereffi, G y K. Fernandez-Stark [2011], *Global value chain analysis: A primer*, Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC), Duke University, North Carolina.
- Gereffi, G. y T. Sturgeon [2009], “Measuring success in the global economy: international trade, industrial upgrading, and business function outsourcing in global value chains”, *Transnational Corporations*, 18(2): 1-35.
- Grossman, G. M. and Helpman, E. [1991], *Innovation and growth in the global economy*, Cambridge, MIT Press.
- Guillén, A. [2013], “México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico”, *Comercio Exterior*, (4).
- Guillén, A. [2008], “Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina”, <<https://bit.ly/3oFFtAG>>.
- Heckscher, E. [1919], “The effect of foreign trade on the distribution of income”, *Ekonomisk Tidskrift*, 21: 497-512.
- Helpman, E. y Krugman, P. [1985], *Market structure and foreign trade*, Cambridge, MIT Press.
- Hummels, D., J. Ishii y K-M Yi [2001], “The nature and growth of vertical specialization in world trade”, *Journal of International Economics*, 54(1).
- Ibarra, D. [1971], “Mercados, desarrollo y política económica”, *El perfil de México en 1980*, vol. I, Siglo XXI, México.
- Jacomy, M. T. Venturini, S. Heymann y M. Bastian [2014], “ForceAtlas2: a Continuous Graph Layout Algorithm for Handy Network Visualization Designed for the Gephi Software”, *PLoS ONE*, 9(6).
- Kohli, I. y Singh, N. [1989], “Exports and Growth: Critical Minimum Effort and Diminishing Returns”, *Journal of Development Economics*: 30, 391-400.
- Koopman, R., W. Powers, Z. Wang y S-J. Wei [2010], “Give credit where credit is due: tracing value added in global production chains”, *NBER Working Paper Series*, 16426.

- Kosacoff, B. [2009], “Especialización productiva, transnacionales y desarrollo económico en la Argentina”, en *RSE y trabajo decente en la Argentina: contextos, desafíos y oportunidades*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Krueger, A. [1980], “Trade policy as an input to development”, *American Economic Review*, 70: 288-292.
- Leontief, W. [1956], “Factor proportions and the structure of american trade: further theoretical and empirical analysis”, *The Review of Economics and Statistics*, 38(4): 386-407.
- Maurer, A., y C. Degain. [2010], “Globalization and trade flows: what you see is not what you get!”, WTO, *Staff Working Paper* N ERSD-2010-12.
- Ocampo, J. A. [2011], *Seis décadas de debates económicos latinoamericanos*, en Seminario Las políticas económicas y sociales de América Latina en el último medio siglo, Secretaría General Iberoamericana, Nueva York, 2011.
- OECD/WTO [2016], “Trade in value added”, *OECD-WTO: Statistics on Trade in Value Added* (database).
- Ohlin, B. [1933], *Interregional and International Trade*, Cambridge, Harvard University Press.
- Opsahl, T., F. Agneessens y J. Skvoretz [2010], “Node centrality in weighted networks: Generalizing degree and shortest paths”, *Social Networks*, 32: 245–251.
- Perroux, F. [1971], “El teorema de Heckscher-Ohlin-Samuelson. La teoría del comercio internacional y el intercambio desigualdad”, *Separata de Cuadernos Franco-Espanoles de Economía*, 1: 1-23.
- Pinto, A. [1965], “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, *El Trimestre Económico*, 35(1) (37), México, FCE.
- Porter, M. [1985], *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Nueva York, The Free Press.

- Prébisch, R. [1981], *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, FCE.
- Prébisch, R. [1962], “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *Boletín Económico de América Latina*, 7(1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Prébisch, R. [1959], “Commercial policy in the underdeveloped countries”, *The American Economic Review*, 49(2), Menasha, American Economic Association, mayo.
- Prébisch, R. [1949], *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, (E/CN.12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Requeijo, J. [1979], “Ideas y creencias en la teoría del intercambio internacional: el teorema de Heckscher-Ohlin-Samuelson”, *Revista de Economía Política*, 83, 183-198.
- Rodríguez, O. [2006], *El estructuralismo latinoamericano*, México, Siglo XXI.
- Rodríguez, O. [1980], *Teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI.
- Rybczynski, T. M. [1955], “Factor endowments and relative commodity prices”, *Economica*, 22 (87): 336-41.
- Samuelson, P. A. [1948], “International trade and the equalization of factor prices”, *Economic Journal*, 58 (230): 163-84.
- Stolper, W. y P. A. Samuelson [1941], “Protection and Real Wages”, *Review of Economic Studies*, 9(3): 58-73.
- Sunkel, O. y P. Paz [1970], *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI.
- Timmer, P. M., B. Los, R. Stehrer, G. de Vries [2013], “Fragmentation, incomes and jobs: an analysis of European competitiveness”, *Economic policy*, 613-661.
- Villarreal, R. [1988], *Industrialización, deuda y desequilibrio exterior en México: un enfoque neoestructuralista (1929-88)*, México, FCE.

En la producción internacional de exportaciones todos los países juegan un doble papel: son oferentes y demandantes de valor agregado (VA). Por un lado, el origen del valor agregado contenido en las exportaciones de un país i -ésimo (x_i) puede dividirse en valor agregado interno (d_i) o valor agregado extranjero (f_i); de esta forma:

$$x_i = d_i + f_i \quad (\text{A.1})$$

Por otro lado, el destino del valor agregado contenido en las exportaciones del mismo país puede dividirse en valor agregado para producir las exportaciones del resto del mundo (v_i) y valor agregado para otros usos (w_i); de esta forma:

$$x_i = v_i + w_i \quad (\text{A.2})$$

Las expresiones anteriores se pueden generalizar como dos sistemas de ecuaciones lineales simultáneas:

$$x = Zi + w \quad (\text{A.3}) \quad \text{y} \quad x^T = i^T Z + d^T \quad (\text{A.4})$$

Donde $Z = \{VA_{ij} \mid VA_{ij} = 0, \forall i = j; \text{ de otra forma, } VA_{ij} > 0\}$, $d^T = [d_1 \cdots d_n]$, $w^T = [w_1 \cdots w_n]$, $x^T = [x_1 \cdots x_n]$, $i^T = [1 \cdots 1]$ y T indica transposición.

De los sistemas anteriores se derivan tres indicadores básicos: x_i/X , f_i/x_i y v_i/x_i . Al considerar que los elementos de la matriz Z son proporciones fijas y constantes que describen la oferta y la demanda de valor agregado para la producción internacional de exportaciones, respectivamente, entonces podemos definir:

$$\alpha_{ij} = \frac{VA_{ij}}{x_i} \quad (\text{A.4})$$

$$\beta_{ij} = \frac{VA_{ij}}{x_j} \quad (\text{A.5})$$

A través de (5) y (6) podemos reescribir (3) y (4) como:

$$\mathbf{x} = (\mathbf{I} - \mathbf{A})^{-1} \mathbf{w} \quad (\text{A.6})$$

$$\mathbf{x}^T = \mathbf{d}^T (\mathbf{I} - \mathbf{B})^{-1} \quad (\text{A.7})$$

Donde $\mathbf{A} = \{\alpha_{ij} \mid \alpha_{ij} = 0, \forall i = j; \text{ de otra forma, } \alpha_{ij} > 0\}$ y $\mathbf{B} = \{\beta_{ij} \mid \beta_{ij} = 0, \forall i = j; \text{ de otra forma, } \beta_{ij} > 0\}$. Estas matrices representan los encadenamientos directos e indirectos hacia atrás y hacia adelante de valor agregado, respectivamente, para la producción de una unidad adicional de exportaciones en un país determinado; los elementos $\alpha_{ij} = \beta_{ij}$, $\forall i = j$, representan las ganancias por participar en las cadenas globales de valor. A través del algoritmo Force Atlas 2 se construyen los grafos de las matrices $(\mathbf{I} - \mathbf{A})^{-1}$ y $(\mathbf{I} - \mathbf{B})^{-1}$.

4. LA POLÍTICA AMBIENTAL DE MÉXICO Y EL EMPODERAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

*Ruth Zavala Hernández**

INTRODUCCIÓN

La política ambiental en México tuvo un desarrollo incipiente hasta fines de los ochenta. Antes de ello, para México, el medio ambiente no tenía relevancia por sí mismo, pero sí en función de temas como las condiciones sanitarias. Para finales de los ochenta y durante los noventa, se da la consolidación legislativa e institucional de la protección ambiental en México como la conocemos hasta nuestros días. Tanto la firma del acuerdo paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) [DOF, 1993] en materia ambiental, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) [CCA, 1993], como las instituciones que emanaron de este, dieron un impulso al despertar el interés de actores estatales y no estatales sobre la protección del medio ambiente. A partir de los mecanismos de participación ciudadana previstos en el ACAAN y la interacción con sus contrapartes en Estados Unidos y Canadá, tanto el gobierno como la sociedad civil se fueron apropiando de las demandas de protección ambiental en México.

* Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM; becaria del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, asesorada por la doctora María Teresa Gutiérrez Haces.

El vínculo entre comercio y medio ambiente es innegable [Karpilow *et al.*, 2014: 1; Gallagher, 2011], en el caso de Norteamérica, la firma del TLCAN en 1994 inauguró un nuevo tipo de acuerdos de libre comercio que integraban regulaciones ambientales. Para Gallagher [2011: 75], el TLCAN fue un tratado que sirvió de piedra angular en términos de conectar el comercio y el medio ambiente. El TLCAN fue el primer tratado de comercio significativo que incluyó cláusulas sobre medio ambiente en un acuerdo lateral y estableció instituciones paralelas para monitoreo y financiamiento.

Los acuerdos comerciales firmados con posterioridad tomaron como referencia al TLCAN en cuanto al vínculo comercio y medio ambiente. En su momento, la existencia del acuerdo paralelo en materia ambiental, el ACAAN, le valió al TLCAN para ser considerado como el acuerdo comercial más verde de la historia [Vaughan, 2003].

En este texto se analiza el desarrollo de la política ambiental en México a partir de la firma del TLCAN, pues se considera que este acuerdo significó el mayor impulso para la evolución de esta política en México. Algunos de los resultados de la firma de este acuerdo comercial son positivos como el empoderamiento de la sociedad civil, que hoy en día cuenta con más visibilidad y participación en el señalamiento del cumplimiento o incumplimiento de la legislación ambiental en nuestro país. En este sentido, se toma el caso de la construcción de la refinería de Dos Bocas, para analizar la participación de algunas organizaciones civiles que se oponen a este proyecto por su supuesto efecto ambiental, en particular del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), junto con Greenpeace, Naturalia y el Centro para la Diversidad Biológica. El papel que ha jugado el Cemda respecto del proyecto de Dos Bocas se considera como un ejemplo del empoderamiento de la sociedad civil organizada que ha sido producto, entre otras razones, de la participación de México en los esquemas

de cooperación ambiental regional propuestos por el TLCAN y el ACAAN, junto con las instituciones que emanan de él.

La política ambiental en México ha estado determinada tanto por factores internos como externos. En este trabajo se defiende la hipótesis de que los factores externos han sido los más determinantes para constituirse en una presión para los gobiernos en turno y tomar decisiones a favor del cuidado ambiental. En palabras de Ponce [2013: 49], la legislación ambiental representa una reacción a eventos internacionales y se enfocó en enfrentar las consecuencias negativas derivadas de los modelos iniciales de desarrollo industrial, lo que implicó la apertura comercial de México. Varias de las decisiones sobre la creación de leyes e instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa ambiental en México han sido en respuesta a las presiones e influencias desde el exterior, además, valga decirlo, un tema de imagen y reputación más que una preocupación legítima para el gobernante en turno.

Para lo anterior, este texto se ha dividido en tres partes, la primera se titula *Antecedentes*, la cual se enfoca en contextualizar la relación comercio-medio ambiente y, se desarrollan los sucesos que fueron los detonantes para la consolidación de una política ambiental en México. La segunda parte hace referencia a los *efectos de las instituciones del ACAAN sobre el proceso de la construcción de una gobernanza ambiental en México*. En este punto se destaca la creación de capacidades en la sociedad civil y la relación cada vez más dinámica que se da entre las instituciones trilaterales, la burocracia y la sociedad civil. Es importante hacer notar que la sociedad civil resultó fortalecida a partir de los mecanismos creados por el ACAAN. La última parte es el estudio de caso *La construcción de la refinería Dos Bocas*, proyecto impulsado por el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador y que resalta dos cuestiones; por un lado, que el medio ambiente es un tema subordinado a los indicadores económicos; y, por otro

lado que, a pesar del avance legislativo e institucional en materia ambiental, es necesaria la participación de todos los actores interesados para velar por el cumplimiento de dicha legislación.

ANTECEDENTES

El desarrollo institucional y legislativo de la política ambiental en México comenzó en los setenta y tuvo un enfoque desde el tema de la salud y después bajo el desarrollo social. En 1971 se creó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (Salud Pública de México, 1971), que es considerada como el primer ordenamiento jurídico en nuestro país referente al medio ambiente. Posteriormente, en 1972 se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (SSMA) integrada a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). Estos dos sucesos enmarcan la visión desde el medio ambiente y desde las condiciones sanitarias. En esta misma década, México ratificó diversos convenios referentes a temas vinculados con el medio ambiente.¹

Lo anterior coincide con el surgimiento de la preocupación ambiental como un tema en la agenda la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con la realización en 1972 de la Conferencia sobre el Medio Humano, en Estocolmo, Suecia; dicha reunión fue el parteaguas para la política internacional sobre medio ambiente.

Además de la influencia externa desde la ONU, hubo un desarrollo importante en la legislación ambiental estadounidense en los setenta, cuando se creó un abanico de leyes

¹ Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre de 1973; Conferencia sobre Pesca y Conservación de Especies; Contaminación de los Mares; se incorporó al derecho internacional del mar, entre otros.

ambientales en temas como aire, agua, contaminación atmosférica, sustancias tóxicas, parques naturales, humedales, zona costera, especies en riesgo de extinción, etc. Es importante mencionar que, a lo largo de la vida independiente de México, este ha tenido como referente en diversos ámbitos a Estados Unidos, la materia ambiental no ha sido la excepción.

Los ochenta se caracterizaron en gran medida por los esfuerzos para lograr la apertura comercial del país y cambio del modelo económico. Los protagonistas de este periodo fueron los presidentes Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). En 1986, México se incorporó al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT). El GATT se creó en 1947 y consistía en reuniones periódicas de negociaciones sobre reducción de aranceles. Este acuerdo terminó formalmente en 1995, cuando los países miembros establecieron los términos del llamado GATT 1947 y fue sustituido por la Organización Mundial del Comercio (OMC). A diferencia del GATT, que consistía en un sistema de reglas, la OMC es una organización internacional que amplió el alcance del comercio de bienes hasta el comercio del sector de servicios y derechos de propiedad intelectual. Actualmente, la OMC es el foro con mayor alcance global en temas de comercio.

A finales de los ochenta, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), que es un antecedente institucional relevante para el tema ambiental, y su Subsecretaría de Ecología tenían un presupuesto bajo. Con posterioridad, en 1992 se estableció la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y se le otorgó autoridad sobre la planeación ecológica, estándares ambientales, explotación de recursos naturales e investigación y desarrollo técnico. Ese mismo año, también se creó el Instituto Nacional de Ecología (INE, hoy INECC pues integra el tema de cambio climático) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), ambas instituciones se crearon como órganos desconcentrados de la Subsecretaría de Ecología en la Sedesol.

A principios de los noventa, el gobierno de Salinas de Gortari comenzó las negociaciones para firmar un acuerdo de libre comercio con sus vecinos del norte, Canadá y Estados Unidos. El entonces presidente, Salinas de Gortari presentó dicho acuerdo como la llave para alcanzar el desarrollo. Con la firma del TLCAN, México culminó el proceso de transición del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones a la consolidación de la apertura comercial basada en el neoliberalismo [Rouquié, 2015]. De forma paralela, México ingresó a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1994. Esta organización aglutina a los países con niveles de desarrollo más elevados del mundo.

Junto con el TLCAN, Canadá, Estados Unidos y México firmaron dos acuerdos (*side agreements*); el Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte (ACLAN) y el ACAAN. La regulación ambiental en Estados Unidos y Canadá estaba más desarrollada legislativa e institucionalmente en comparación con la de México. En el fondo, ambos acuerdos paralelos tenían como propósito hacer que se respetaran las leyes nacionales de cada país miembro. En Estados Unidos surgió la preocupación de que México disminuyera sus estándares ambientales y los salarios con el fin de atraer inversión extranjera a su territorio. En términos de la calidad del medio ambiente, el TLCAN no derivó en que México se volviera un paraíso de contaminación para las firmas estadounidenses sucias que buscaban regulaciones del ambiente más débiles, como muchos ambientalistas temían. Ciertamente, en algunos casos la inversión extranjera activada por medio del TLCAN trajo tecnologías limpias [Gallagher, 2011: 76; Lucatello, 2019: 15].

Uno de los objetivos a mediano y largo plazo, del ACAAN fue armonizar el terreno de juego del comercio y fortalecer las políticas internas, para lo cual la creación de capacidades, el desarrollo institucional y las normas de buena gobernanza

son vitales [Aspinwall, 2014: 24]. Se advierte que el TLCAN fue un acuerdo con fines comerciales y que, si bien se vincula a diversos ámbitos, como el laboral o ambiental, a ambas materias se les subordina privilegiando la actividad comercial.

Los noventa fueron un parteaguas para la consolidación del medio ambiente como prioridad en los programas de desarrollo de los sexenios que estaban por venir. Mientras se negociaba y debatía el TLCAN, el subsecretario de Ecología redactó un documento informativo de 19 páginas que explicaba la política ambiental mexicana y el desarrollo institucional. El documento circuló entre los funcionarios estadounidenses para mostrar el compromiso de México con el medio ambiente [Aspinwall, 2014: 67]. De tal manera que el desarrollo institucional y de leyes que fortalecieran los temas ambientales en México no era uno de los objetivos principales de este acuerdo, pero también tuvo efectos sobre ello. Cabe mencionar que, desde las negociaciones del TLCAN hasta la fecha, los dos socios comerciales de México han señalado su debilidad institucional y legislativa en materia ambiental en diversas ocasiones, pero eso no les ha impedido aprovechar dichas debilidades a su favor y a favor de los intereses de sus empresas.

En este contexto, el auge de la política ambiental en materia legislativa e institucional se enmarca en tres acontecimientos: la Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra, el ingreso de México a la OCDE y, fundamentalmente, la entrada en vigor del TLCAN. En principio, la Declaración de Río [ONU, 1992a] y su Programa 21 [ONU, 1992b], documentos emanados de esta cumbre celebrada en Río de Janeiro, Brasil, consolidó al medio ambiente como un tema de la agenda internacional y se formalizó el enfoque del desarrollo sostenible. De forma paralela a esta cumbre, se firmaron otros acuerdos como el Convenio sobre Diversidad Biológica [ONU, 1992c] y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

(CMNUCC)² [ONU, 1992d]. Es importante mencionar que, en el plano internacional a partir de los noventa, la protección ambiental se considera como una de las prioridades de la comunidad internacional. La Declaración de Río retomó los principios establecidos en la Conferencia de Estocolmo, dos décadas antes, conformando así un Derecho Internacional del Medio Ambiente más evolucionado.

El segundo acontecimiento que determinó el cambio de posición del gobierno mexicano respecto al cuidado y protección del medio ambiente fue el ingreso de México como miembro de la OCDE en 1994. El detonador para que la OCDE hiciera la invitación formal a México para adherirse fueron las negociaciones para la firma del TLCAN [Arellano, 2018: 192]. Además del alto nivel de desarrollo requerido para tener la membresía, es necesario que el país invitado comparta los ideales y valores de la organización, tales como: economía de mercado, democracia plural, respeto a los derechos humanos, entre otros [Arellano, 2018: 195]. Lo anterior coincide con el proceso de apertura y democratización de México que podemos ubicar a partir de mediados de los noventa y que tendría un primer corte histórico importante en el año 2000 cuando un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó las elecciones presidenciales con Vicente Fox como el candidato del Partido Acción Nacional (PAN).

Como parte de su ingreso, la OCDE aceptó no incluir a México en el Anexo I de la CMNUCC (conformado por los países desarrollados y economías en transición con obligaciones de reducción de los llamados gases de efecto invernadero o GEI); en consecuencia, México salió del Grupo de los 77. Este antecedente es interesante en tanto que, al no estar incluido en el grupo de países con obligaciones de reducciones de emisiones, esto condicionó el retraso de una política climática.

² El cual sentaría las bases para las negociaciones posteriores que crearían en 1997 el Protocolo de Kioto.

Por último, el tercer acontecimiento, es la entrada en vigor del TLCAN en 1994, que consolidó formalmente el proceso de apertura de la economía mexicana. Este acuerdo sigue siendo el más importante, pues 80% del comercio de México se concentra en Estados Unidos. México ha firmado diversos acuerdos comerciales, pero la economía nacional es altamente vulnerable y dependiente de la relación comercial con el vecino del norte. La firma del TLCAN y ACAAN formalizaron la relación comercio-medio ambiente, en torno al cual existe un debate sobre si los efectos de la liberalización comercial pueden atenuarse e incluso contribuir a una mejor protección o si la protección ambiental siempre estará subordinada a los intereses económicos [Lattanzio y Ferguson, 2015: 1]. En este sentido, varias publicaciones posteriores intentan superar esa dicotomía, asegurando que los costos económicos de no proteger al medio ambiente en el presente se incrementarán en el futuro, el *Informe Stern* [Stern y Jacobs, 2006], sobre los costos de no atender el cambio climático, es un ejemplo de esto.

En palabras de Gallagher [2011: 77-78], dado que las externalidades no están incluidas en las decisiones de los actores privados en el mercado, los gobiernos son necesarios para actuar como la segunda mejor opción para corregir las fallas de los mercados. El TLCAN debió proporcionar un espacio de política apropiado para que los gobiernos puedan proveer los incentivos necesarios para internalizar las externalidades en la forma menos restrictiva para el comercio.

Estos serían los tres sucesos que se consideran como los factores externos que detonan el desarrollo de la política de protección ambiental en México. Los tres son estímulos para el gobierno mexicano de desarrollar instituciones consagradas a velar por el cumplimiento de las leyes en esta materia. A continuación, se analizan los efectos del ACAAN en la protección ambiental en México.

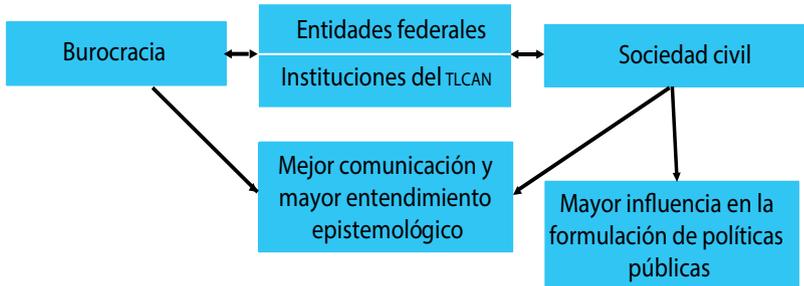
Aspinwall [2014] distingue tres efectos del ACAAN sobre las políticas internas de medio ambiente, a saber: creación de capacidades, desarrollo institucional y la socialización de normas de buena gobernanza. Desde su punto de vista, lo anterior ayudó a nivelar el terreno de juego del comercio y al fortalecimiento de sus políticas internas [Aspinwall, 2014: 24]. Según este mismo autor,

los observadores tienden a estar de acuerdo con que las obligaciones internacionales fueron responsables en última instancia del cambio institucional que hubo en los noventa, y aunque la proporción exacta de los cambios debidos al TLCAN sigue siendo debatible, casi todos atribuyen la mayor tajada del efecto causal al TLCAN. Luis Manuel Guerra, descrito como el abuelo de los movimientos ambientalistas en México, rechaza la aseveración de que la Cumbre de Río hizo la diferencia para el rápido rediseño y reparación de las instituciones ambientales mexicanas. Fue bonito ir a Río, había tiendas y publicidad, pero no tenía los colmillos del TLCAN [Aspinwall, 2014: 68-69].

Así, para el caso de México el ACAAN coadyuvó a disminuir las debilidades institucionales; mediante la creación de instituciones y los mecanismos de participación ciudadana. Con este acuerdo la sociedad civil tuvo cada vez mayor involucramiento en los casos contra el gobierno y la creación de vínculos e interacciones con sus contrapartes, principalmente organizaciones no gubernamentales (ONG) estadounidenses. En este sentido, la sociedad civil se considera como el actor clave en la construcción de la gobernanza ambiental en México [Aspinwall, 2014]. El ACAAN le permitió a la sociedad civil tener comunicación tanto con el gobierno nacional como con las instituciones trilaterales que se derivaron del acuerdo comercial. En la figura 1 se representa el proceso que explica

Aspinwall del empoderamiento de la sociedad civil de México que las instituciones del ACAAN y la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) han dado como resultado.

Figura 1. Empoderamiento de la sociedad civil



Fuente: elaboración propia con base en Aspinwall [2014].

En esta figura se representa cómo las instituciones del TLCAN y del ACAAN contribuyeron a que la información fluyera de manera más dinámica entre la burocracia y la sociedad civil, sirviendo como plataformas para formar personal calificado tanto en las propias instituciones trilaterales, como en las entidades federales en México. Lo anterior dio como resultado mayor participación a los actores no estatales en la formulación de políticas públicas en materia ambiental. La construcción de la gobernanza ambiental en México ha brindado espacios de participación a la sociedad civil.

Evolución institucional y legislativa en México

A continuación, se mencionarán las instituciones que se crearon en este periodo y que representan un avance significativo de la evolución de una política ambiental que se ha ido nutriendo con el paso del tiempo. El cambio de mayor relevancia se dio en 1994 cuando se creó la Secretaría de Medio

Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). Por primera vez se establecía una dependencia ambiental a nivel de secretaría de Estado con poderes sobre protección ambiental y gestión de los recursos naturales. No es fortuito que el mismo año que entró en vigor el TLCAN, se haya creado una secretaría de Estado encargada de la protección ambiental. Tanto la Comisión Nacional del Agua (Conagua), Profepa y el INE se reubicaron dentro de Semarnap en 1995. Adicionalmente, se crearon cuatro consejos regionales y uno federal que se establecieron en 1995, incluían representantes empresariales, de organizaciones de la sociedad civil (osc), académicos y de la sociedad. Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable se crearon en respuesta a la Agenda o Programa 21 adoptada en la Cumbre de Río en 1992.

Los órganos desconcentrados tienen independencia administrativa de la Secretaría Federal del Medio Ambiente (hoy Semarnat), pero sus presupuestos provienen de la Semarnat y no tienen identidad legal independiente. Estos órganos incluyen al INE, Profepa, Conagua y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp). Hoy en día, tanto el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Comisión Nacional Forestal (Conafor) son organismos descentralizados que tienen autonomía tanto en presupuesto como administrativa y legal.

La Profepa tiene el mandato de supervisar y ejecutar, además de encargarse de las demandas ciudadanas. Su principal objetivo es incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental, a fin de contribuir al desarrollo sustentable y hacer cumplir las leyes en materia ambiental [Profepa, 2018]. Otra de las instituciones que se crearon en 1992 fue la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), la cual es una comisión intersecretarial con el objetivo de promover, coordinar, apoyar y realizar actividades dirigidas al conocimiento de la diversidad biológica, así como a su conservación y uso sustentable para el beneficio de la sociedad. La creación de esta comisión

obedeció a la firma en 1992 del Convenio sobre Biodiversidad del que México forma parte. Hasta esta fecha, la política ambiental era considerada un aspecto del desarrollo social. Actualmente, la Conabio funge como un puente entre la academia, el gobierno y la sociedad, lo cual contribuye al fortalecimiento de la gobernanza [Conabio, 2018].

Como se puede observar, México como miembro de la ONU ha firmado una serie de acuerdos ambientales (tratados internacionales), los cuales han requerido adecuaciones a la legislación existente o la necesidad de crear nuevas leyes. Este proceso se conoce como la recepción del derecho internacional en el derecho interno. Para Becerra [2012: 25], el Estado tiene la capacidad de establecer la estructura jurídica que considere necesaria para la recepción del derecho internacional. Lo importante es el cumplimiento de las obligaciones que contrae.

En 1996 se descentralizó la política ambiental mediante la reforma de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) [Ponce, 2013: 49], que es la ley que rige la regulación ambiental en México. Las reformas que hubo en México en 1996 otorgaron mayor espacio de participación para la sociedad y tuvieron como objetivo coadyuvar con el proceso de democratización que se estaba gestando, lo anterior también se expresó a favor de la protección ambiental. Desde los ochenta y noventa hubo un *boom* en la creación de ONG, las cuales, en un principio, fueron consideradas por el gobierno como antagónicas [Aspinwall, 2014]. Fue paulatina la integración de estos grupos de la sociedad civil organizada.

Algunas leyes que México adoptó en los noventa son: Ley de Desarrollo Forestal Sustentable de 2002 [DOF, 2003] que buscó equilibrar los objetivos de conservación y biodiversidad con el desarrollo social y económico en el uso de los recursos forestales; la Ley Nacional de Agua se reformó a principios del 2000 [DOF, 2020a] y la Ley General de Vida Silvestre [DOF, 2000]

que pasó a gobernar el uso sustentable y la conservación de los hábitats de vida silvestre en 2006.

En el 2000 hubo otro cambio institucional de relevancia, el entonces presidente de México, Vicente Fox, decidió transferir el departamento de pesca a la Secretaría de Agricultura (Sagarpa: Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) y nombrar Semarnat (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales) a la Secretaría del Medio Ambiente como la conocemos actualmente. Ese mismo año, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) tomó el control de áreas naturales protegidas, con poderes para conservar y resguardar los ecosistemas y su biodiversidad en áreas naturales protegidas. Un año después se estableció la Conafor para reinvertir la degradación forestal e incluir a propietarios y usuarios de bosques en el proceso para la protección y el uso sustentable.

Otra ley importante es la Ley General de Cambio Climático de 2006 [DOF, 2018], que fue impulsada por el entonces presidente, Felipe Calderón Hinojosa. Dicha ley tiene la particularidad de que México fue el primer país en desarrollo en contar con una ley sobre cambio climático. De hecho, con posterioridad, México asesoró a otros gobiernos para la elaboración de sus propias leyes climáticas. Esta ley responde a que México es un Estado miembro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) de 1992 y del Protocolo de Kioto. La adopción de esta ley también obedece a la recepción de este tratado internacional en el derecho interno de nuestro país. Las leyes que se han mencionado hasta el momento son muestra de que México es un país que ha desarrollado una legislación robusta en favor de la protección al ambiente; no obstante, las críticas que se hacen con frecuencia son si el cumplimiento de dichas leyes es efectivo o no [Ponce, 2013]. En general, todos estos cambios detonaron el surgimiento de la gobernanza ambiental en México, la pregunta que cabría formularse es si esta es o no efectiva.

Otro tema fundamental para la creación de capacidades, tanto para actores estatales, como no estatales, fue el derecho a la información, el cual se consagra en el principio 10 de la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, junto con la participación en la toma de decisiones, la creación de capacidad y el acceso a la justicia [ONU, 1992a: 3]. En México, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai) en 2002, y tuvo como objetivo principal garantizar el derecho de acceso de las personas a la información pública gubernamental. En consecuencia, este derecho se convirtió en una herramienta fundamental para las ONG, pues podían acceder a información sobre los permisos a los proyectos de construcción y las manifestaciones de impacto ambiental que otorga la Semarnat, entre otros. En 2015 con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información el Ifai cambió su nombre a Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (Inai) [Inai, 2018].

La creación de estas instituciones en la relación ambiental trilateral apela a la democracia participativa, pues dota a los ciudadanos de herramientas que no existían para exigir a sus gobiernos que cumplan sus leyes. Para Torres [2002], tanto la CCA como las ONG estadounidenses contribuyeron a aportar mayores niveles de transparencia y apertura a las discusiones. La CCA ha contribuido a la creación de información y ha trabajado para incrementar los estándares en la recolección de información, así como fomentar la armonización de esta entre los tres Estados parte. Las metodologías empleadas que han predominado son las de la agencia ambiental de Estados Unidos, EPA (Environmental Protection Agency).

Por todo lo anterior, se considera que el fortalecimiento de la protección ambiental en México se detonó a partir del proceso de liberalización comercial que le exigió al gobierno nivelar sus estándares en la materia con sus dos socios comerciales y que el proceso de democratización interna dotó de

herramientas complementarias al sistema político que contribuyeron al surgimiento de la gobernanza ambiental. El ACAAN y sus instituciones crearon mecanismos de participación de la sociedad que por primera vez pudo cuestionar la falta de aplicación de las leyes ambientales en el territorio nacional y exponer al gobierno mexicano ante una instancia internacional como es la CCA. Los cambios fueron sustanciales, como nunca la sociedad podía demandarle al gobierno una mejor actuación como garante del bien común, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental es un ejemplo de ello.

Estos son mecanismos que han recibido múltiples críticas por estar influidos por los intereses de los gobiernos nacionales y especialmente por la supremacía de la actividad comercial de la región. Sin embargo, es importante señalar que a la par de la liberalización comercial, los mecanismos de participación ciudadana diseñados por las instituciones trilaterales que emanaron del ACAAN han significado un catalizador para el desarrollo legislativo e institucional en materia ambiental en México.

A continuación, se abordará el caso de la construcción de la refinería de Dos Bocas, que se toma como ejemplo para exaltar la creación de capacidades en la sociedad civil como uno de los resultados secundarios de la firma del TLCAN. Se expondrá el caso del Cemda como una de las organizaciones civiles con mayor visibilidad en México, que ha evidenciado algunas de las consecuencias de llevar a cabo este proyecto. Si bien el TLCAN fue el catalizador de este proceso, lo cual no significa que sin él no se hubieran dado estos cambios, a nuestro parecer esto hubiera ocurrido, pero quizá no a la misma velocidad.

CONSTRUCCIÓN DE LA REFINERÍA DOS BOCAS

El actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, tiene como uno de sus objetivos lograr la soberanía energética.

Esto implica el rescate de Pemex que considera incrementar la inversión pública, rehabilitar sus seis refinerías y la construcción de una nueva refinería en Dos Bocas, Tabasco [BBC News Mundo, 2019]. De manera coincidente con el presidente estadounidense Donald Trump, la seguridad energética para López Obrador equivale a apostar por los combustibles fósiles, haciéndolos la base de la matriz energética [Selby, 2019: 29; Kühne, 2019: 4]. Con el objetivo de dar al pueblo lo que le corresponde, el actual gobierno pretende que las ganancias de este negocio se queden en México. Es decir, que la importación de gasolina y diésel disminuya y, eventualmente, México sea autosuficiente en materia energética.

De acuerdo con la visión de López Obrador, el rescate de Petróleos Mexicanos (Pemex) y del petróleo mexicano son la piedra angular para conseguir dicha autosuficiencia; esta idea formó parte de sus tres campañas por la presidencia de México. Con tales fines y de manera simbólica, el pasado 18 de marzo de 2019, día en que se conmemora la expropiación petrolera,³ la titular de la Secretaría de Energía (Sener), Rocío Nahle, anunció la licitación para contriuir una nueva refinería en Dos Bocas, ubicada en el municipio de Paraíso, Tabasco. Dicha construcción será la séptima refinería en el país. La obra se concluirá en 2022 con una inversión de 8 700 millones de dólares [Gobierno de México, 2019].

Dos Bocas actualmente es uno de los puertos petroleros más importantes del país, fue construido en 1979 por Pemex. Este puerto cuenta con una ubicación estratégica que posee comunicación marítima con Estados Unidos y comunicación terrestre con Centroamérica. Este proyecto representa la obra de infraestructura más importante del sexenio. Se espera que la refinería procese 340 000 barriles diarios de crudo maya de 22 grados API [Gobierno de México, 2019]. Pemex

³ El 18 de marzo de 1938 el entonces presidente mexicano, Lázaro Cárdenas del Río, nacionalizó la industria petrolera.

Transformación Industrial es la empresa a cargo del proyecto llamado *Construcción de la refinería Dos Bocas*.

Los objetivos de la construcción de esta nueva refinería son incrementar la elaboración de productos de mayor valor agregado, cuidar la balanza comercial e impulsar el desarrollo económico y social del sureste mexicano. Como resultado final se espera que México deje de concentrarse en la exportación de materias primas, para adquirir un mayor grado de industrialización, característica de países desarrollados [Gobierno de México, 2019].

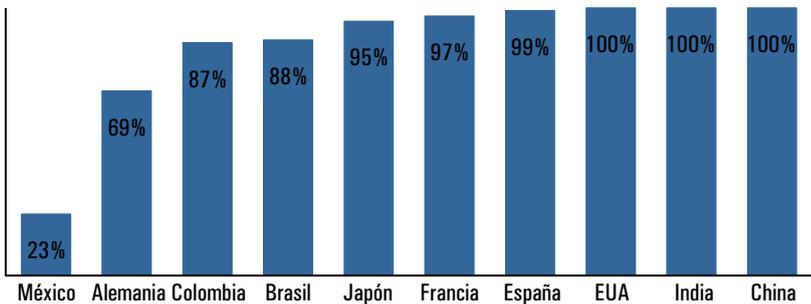
Las empresas que ganaron la licitación para la construcción de esta refinería son ICA Fluor, Samsung Engineering y Kellogg Brown & Root (KBR). De acuerdo con Rocío Nahle, la refinería de Dos Bocas proyecta una tasa interna de retorno (TIR) de 13.46 %, lo que la hace un proyecto económicamente viable. No obstante, existen estudios que demuestran que dicha construcción generará más costos que beneficios. Un ejemplo de ello es el modelo financiero que desarrolló el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) y lo sometió a una simulación Montecarlo [Monry, 2019]. Uno de los argumentos más fuertes para apoyar la construcción de esta refinería es el hecho de que México importa 77 % de la gasolina y diésel que se consume al interior del país [Gobierno de México, 2019]. Lo anterior se contrapone a la idea de la soberanía energética a la que aspira el actual gobierno.

El anuncio de esta obra ha traído tanto apoyo como rechazo por parte de diferentes actores. En este apartado, se expone la posición del Cemda, como una organización civil que se opone a la construcción de esta refinería debido al impacto ambiental que dicha organización supone traerá como consecuencia. En términos ambientales, la tendencia mundial va hacia la transición energética, donde los combustibles fósiles son sustituidos de manera paulatina por fuentes alternas de energía (eólica, solar, geotérmica, biocombustibles, incluso nuclear, entre otras). El proyecto de Dos Bocas va en contra

de esa tendencia global, que de seguirse en México disminuiría la vulnerabilidad energética y contribuiría a diversificar la matriz energética.

En la gráfica 1 se muestra cómo compara el gobierno la situación de México respecto a la baja producción de gasolina en relación con la demanda interna. Así, parece evidente la necesidad de incrementar la producción nacional y ello justificaría la construcción de una nueva refinería desde su discurso.

Gráfica 1. Cobertura de la demanda de gasolina con producción nacional



Fuente: tomado de Gobierno de México [2019].

En esta gráfica hay países en desarrollo y desarrollados, lo cual hace evidente el mensaje que la refinación no solo es un lujo de las economías más avanzadas. A pesar de ello, es necesario mencionar que la selección de países con los que se está comparando a México puede ser arbitraria para exaltar la situación de desventaja en la que nos encontramos. Siguiendo esta idea, México es capaz de satisfacer la demanda con producción nacional y hacia esto están encaminadas las acciones del actual gobierno.

Por un lado, tenemos esta situación de desventaja económica para México y, por otro, la necesidad de garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, consagrado en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [DOF, 2020b].

Las emisiones de GEI que generan los combustibles fósiles son los principales causantes del cambio climático, de acuerdo con el Quinto Informe del IPCC [IPCC, 2014]. El cambio climático es un fenómeno que hace vulnerable a todas las especies que habitamos el planeta, pues tiene efectos en múltiples áreas de la vida cotidiana. Un ejemplo muy evidente es la calidad del aire y los problemas de salud que genera en la población. De tal forma que para garantizar el artículo 4º es ineludible hacer frente al cambio climático. Uno de los instrumentos que se crearon para garantizar este derecho fue la evaluación del impacto ambiental y las manifestaciones de impacto ambiental (MIA).

Dichas evaluaciones deben ser presentadas en su totalidad; es decir, abordando cada paso requerido para la ejecución de un proyecto. Con base en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) [DOF, 1988] y su reglamento es necesario llevar a cabo estas evaluaciones para garantizar el derecho a un medio ambiente sano. En este contexto, una de las críticas al proyecto de Dos Bocas presentadas por Cemda tiene que ver con las formas en que se evaluó el impacto ambiental. Pemex como empresa encargada de la construcción de la refinería de Dos Bocas, hizo la solicitud para ampliar el puerto ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), que es la autoridad encargada de revisar y aprobar este tipo de proyectos. A continuación, se describen las acciones del Cemda señalando las inconsistencias en el proceso de aprobación de este proyecto.

Cemda

El Cemda es una organización no gubernamental, apolítica y sin fines de lucro, que desde hace 25 años trabaja para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales. Se fundó

en 1993 en el marco de la negociación del TLCAN, como una iniciativa de un grupo de abogados mexicanos interesados en el derecho ambiental. Cuenta con cinco oficinas regionales, lo que le da presencia en prácticamente todo el territorio mexicano. Su agenda de trabajo integra los temas de agua, biodiversidad, calidad del aire, bosques, cambio climático, derechos humanos, desarrollo sustentable, energía renovable, mares y costas, minería responsable, movilidad, pesca y turismo sustentable. Actualmente, se considera al Cemda como uno de los *think tanks* ambientalistas más importantes del mundo de acuerdo con el *Global go to think tank rankings* de la Universidad de Pensilvania en Estados Unidos [Cemda, 2018]. La elección de esta organización se fundamenta justamente porque se creó en el contexto de la negociación del TLCAN en la primera mitad de los noventa y porque ha liderado las críticas al gobierno en torno a este proyecto.

Así como en Estados Unidos surgió una preocupación genuina por el impacto ambiental que traería como consecuencia la liberalización comercial de la región; en México, hubo actores interesados en dar seguimiento a este proceso y valerse de las instituciones trilaterales emanadas del acuerdo paralelo ambiental, el ACAAN. En el caso de Dos Bocas, el Cemda junto con Greenpeace, Naturalia y el Centro para la Diversidad Biológica han puesto en evidencia las inconsistencias en el proceso de la aprobación de este proyecto y han cuestionado si el gobierno ha incumplido sus obligaciones para garantizar las leyes de protección al medio ambiente.

La primera acción del Cemda fue la presentación de una denuncia por el desmonte ilegal de vegetación en el predio donde se construirá la refinería, evidenciando a la autoridad que aprobó el proyecto. De acuerdo con Cemda, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) aprobó en tiempo récord, dos meses, la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) de la refinería de Dos Bocas. Dicha aprobación se otorgó sin solicitar más información a Pemex. Según Cemda, Greenpeace,

Naturalia y el Centro para la Diversidad Biológica, la ASEA aprobó un proyecto que contraviene la legislación mexicana y afecta a especies en riesgo [Cemda, 2019b]. En dicha MIA no se dan a conocer todas las obras asociadas al proyecto principal.

Para Alejandro Olivera, del Centro para la Diversidad Biológica,

la MIA carece de información técnica esencial, por ello, es increíble que atípicamente y en tiempo récord se hayan subsanado estas deficiencias. Sin embargo, lo que es blanco y negro, es que el proyecto contraviene el ordenamiento ecológico que indica que hay suelo que se debe conservar, y por ello no debe ser autorizado [Cemda, 2019b].

Por otro lado, Gustavo Alanís, director general del Cemda, señaló en su momento que

a reserva de que se publicara el resolutivo de impacto ambiental emitido a favor de Pemex, quedaba claro que se estaba vulnerando y minimizando al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental por parte de la ASEA, situación que sentaba un pésimo precedente para futuros proyectos que se sometían a dicho procedimiento y que se podrán aprobar sin mayor rigor por parte de las autoridades [Cemda, 2019b].

En este sentido, una de las críticas principales es que el gobierno se convierta en juez y parte cuando se trata de los proyectos más relevantes del gobierno en turno. Esto vulnera la correcta aplicación de la legislación ambiental en México. Proyectos de esta magnitud requieren el mayor cuidado y pericia para ser evaluados y aprobados. El derecho a un medio ambiente sano debe garantizarse más allá de la visión de quien ocupe la presidencia.

Aunado a lo anterior, México es un Estado miembro del Acuerdo de París, que es un tratado internacional que sucede

al Protocolo de Kioto, y que tiene por objetivo principal reducir las emisiones de GEI causantes del cambio climático. Con base en este acuerdo, todos los Estados miembros deben proponer compromisos de reducción de dichas emisiones. A diferencia de la etapa del Protocolo de Kioto, se considera necesario que todos los países se comprometan, no solo las economías desarrolladas, algunas de las cuales ya se encuentran hacia la transición a fuentes de energía limpias. Por lo tanto, ante el Acuerdo de París, todos los miembros propusieron lo que se conoce como sus contribuciones nacionalmente determinadas (NDC por sus siglas en inglés).

Las NDC de cada Estado representan un compromiso de reducción voluntario de GEI y se sujetan a la evaluación cada cinco años del grado de cumplimiento de estos objetivos. Los compromisos de reducción de emisiones de GEI que México propuso ante el Acuerdo de París son: la reducción de 30 % para el año 2020 respecto de las emisiones de 2000, 22 % para 2030 con respecto a las emisiones de 2013, y 50 % para 2050 con respecto a las emisiones del 2000 [WWF, 2020]. De acuerdo con el Cemda, este año se incumplirá la primera meta de reducción, pues México ha emitido 683 MtCO₂e y el tope debió ser de 30 %, que equivale a 672 MtCO₂e [Cemda, 2020].

Aunado a ello, con base en el Informe Especial 1.5 °C del IPCC [2018], los compromisos de reducción de los países miembros que presentaron ante el Acuerdo de París, las Contribuciones Nacionalmente Determinadas, el mundo se estaría encaminando a un incremento de entre 2 y 3 °C. Es decir, no sería posible alcanzar el objetivo de limitar el incremento de temperatura global en 1.5 o 2 °C. Por lo que el IPCC, la autoridad científica en el tema de cambio climático, ha invitado a los Estados miembros a incrementar los niveles de ambición de sus NDC.

Para el caso de México esto representa un reto, ya que la política energética del actual gobierno se encamina al fomento

del uso de los combustibles fósiles. Por ello mismo, a nuestro parecer, la construcción de la refinería de Dos Bocas es un indicador de las prioridades del actual gobierno.

Por las razones anteriores, consideramos que la participación de organizaciones como el Cemda son un ejemplo del empoderamiento de la sociedad civil que sirve como un contrapeso al accionar del gobierno que en casos como este privilegia los indicadores económicos sobre los ambientales, pese a buscar la urgente soberanía energética.

Tanto Cemda como Greenpeace realizaron un análisis a la MIA presentada por Pemex e hicieron llegar sus comentarios a la ASEA. Lo anterior con el propósito de solicitar expresamente a la ASEA que no otorgara el permiso a Pemex para ejecución de este proyecto. La razón principal es que, en el expediente, Pemex omitió información fundamental sobre el efecto del proyecto, la MIA posee diversas irregularidades y omisiones [Greenpeace México, 2019].

La preparación del sitio de esta refinería traerá como consecuencia una posible disminución de especies animales y la alteración de los patrones de movilidad de la fauna terrestre. Parte de la importancia ecológica de esta zona es la existencia de manglares, cuerpos de agua, humedales y especies de fauna en estatus de protección. La posición del gobierno es que a pesar del daño ambiental que provocará la ejecución del proyecto, las ganancias económicas serán mayores [Rivera, 2019].

Desde el comienzo hubo fricciones entre la ASEA y la Secretaría de Energía respecto a la MIA que debía entregarse. De hecho, se habló de la posibilidad de cancelar el proyecto por parte de la ASEA por la falta de estudios sobre el impacto ambiental. Se considera que el papel de las organizaciones no gubernamentales, que han sido mencionadas en este apartado, ha jugado un contrapeso a las autoridades encargadas que tienen la inercia de aprobar los proyectos del actual gobierno en aras de cumplir con las diversas promesas que el presidente

López Obrador hizo a la sociedad. En último lugar, ante la presión la ASEA otorgó la autorización para la construcción de la refinería de manera condicionada a Pemex.

Consideramos que el papel de estas organizaciones no gubernamentales: Cemda, Greenpeace, Naturalia y el Centro para la Diversidad Biológica, significaron una presión importante para el gobierno. Posteriormente, la ASEA otorgó un permiso condicionado y aseguró el acceso a la información y una efectiva participación ciudadana, que es un requisito indispensable para que no existan mayores inconsistencias a lo largo de este proyecto. Las siete condiciones impuestas a Pemex para otorgar el permiso son: a) prohibido interrumpir causes; b) reforestación de la Laguna Mecoacán; c) protección de remanentes del manglar del río Seco; d) monitoreo de calidad de agua; e) rescate de flora; f) rescate de fauna; y g) monitoreo del calentamiento global. La ASEA hará revisiones periódicas para que se cumplan las condiciones ambientales bajo las cuales se otorgó la autorización a Pemex para la construcción [García, 2019].

En mayo de 2019, el Cemda junto con la Fundación Heinrich Böll México y El Caribe, y la Asociación Interamericana de Defensa Ambiental (AIDA) presentaron el documento titulado *Evaluación de la política climática en México. Diagnóstico del cumplimiento de metas del Programa Especial de Cambio Climático (2014-2018)* [Cemda, 2019c]. Este documento presenta un análisis del nivel de cumplimiento del gobierno mexicano de la Ley General de Cambio Climático desde la sociedad civil. En este texto se afirma que el Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC) no ha logrado la concurrencia, la vinculación ni la congruencia entre programas, acciones e inversiones de los tres órdenes de gobierno con el PECC (Programa Especial de Cambio Climático) y que la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) no ha dado seguimiento puntual al PECC. Las recomendaciones que

hace dicho documento son, en cuanto a mitigación: desincentivar proyectos como la explotación de combustibles fósiles y de yacimientos minerales de carbón, y promover la transición energética, incorporando instrumentos de financiamiento y alternativas de fuentes renovables de energía. En cuanto a adaptación: a) profundizar en el enfoque de género; b) relacionar más directamente las líneas de acción del PECC con la inclusión de criterios de adaptación y de cambio climático, tanto en el sector agrícola como en los proyectos de inversión pública que consideren construcción y mantenimiento de infraestructura señalados en la NDC (Contribuciones Nacionalmente Determinadas) [Cemda, 2019a].

En consecuencia, el pasado 26 de agosto de 2019, Cemda convocó y auspició una reunión entre sociedad civil y los senadores que integran la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático. Entre las organizaciones civiles mexicanas que participaron se encuentran: Conservación Internacional (CI), Environmental Defense Fund (EDF), Iniciativa Climática de México (ICM), Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN), el Poder del Consumidor (EPC), Greenpeace, World Resources Institute, World Wild Fund, The Nature Conservancy, Grupo de Financiamiento Climático (GFLAC) y Política y Legislación Ambiental (POLEA). En dicha reunión, expusieron la preocupación por la tendencia hacia el incremento de los GEI. De esto se derivó un punto de acuerdo, el cual varios senadores de todos los grupos parlamentarios aceptaron en la sesión del 3 de septiembre del mismo año. Este punto de acuerdo emite una declaración de emergencia climática y exhorta al Poder Ejecutivo a poner en marcha acciones encaminadas a atender dicha crisis.

En el caso de Dos Bocas, es notorio el liderazgo del Cemda en cuanto a cómo la sociedad civil puede influir en el gobierno mexicano para que cumpla con sus leyes y compromisos internacionales en materia ambiental y climática dicho liderazgo

se da en el contexto de la urgencia del IPCC por frenar las emisiones de GEI en el mundo. Los modelos del IPCC demuestran que las acciones emprendidas hasta ahora por los Estados son insuficientes para alcanzar el objetivo de evitar el aumento de temperatura por arriba del 1.5 °C (IPCC, 2018). Es preocupante que México, más que concentrar su política energética y de cambio climático en enfocarse en el cumplimiento de su NDC, se enfoque en el fomento a los combustibles fósiles y que esto nos ponga en un escenario de aumento de nuestras emisiones de GEI.

La finalidad de exponer el trabajo del Cemda en torno a la construcción de la refinería de Dos Bocas ha sido la de visualizar el potencial de participación que actualmente tiene la sociedad civil organizada en México. Las organizaciones civiles como Cemda están tomando cada vez mayor protagonismo en la conducción de la política ambiental, exigiendo a las autoridades cumplir con su parte. La protección ambiental debería estar en equilibrio con las prioridades del gobierno. No puede haber desarrollo si no se consideran las variables ambientales.

CONCLUSIONES

Antes de la firma del TLCAN, la protección al medio ambiente no representaba una prioridad para México. La política ambiental es el resultado de factores internos y externos, a nuestro parecer, los factores externos han tenido mayor peso en la evolución legislativa e institucional en nuestro país. El principal detonador de esta política fue la entrada en vigor del TLCAN y su acuerdo paralelo en materia ambiental, el ACAAN. La protección del medio ambiente es un tema que se consolidó a nivel global y nacional en la primera mitad de los noventa. La condición de ser un país en vías de desarrollo determinó la lenta evolución de la regulación en esta materia

antes de los noventa. El desarrollo de este trabajo permite afirmar que el proceso de apertura de la economía mexicana y, concretamente, el TLCAN y las instituciones trilaterales que emanan de este tratado han fungido como un factor determinante en la mayor participación de la sociedad civil. A la fecha, hay poco reconocimiento del impulso que el TLCAN y el ACAAN dieron al sistema de protección ambiental en México.

El ingreso al TLCAN para México ha significado, además de la consolidación de la liberalización comercial (proceso que inició desde los ochenta), el mejoramiento de sus instituciones federales ambientales; creación de capacidades; creación y armonización de información sobre las diferentes preocupaciones ambientales del país; fortalecimiento de la sociedad civil; y de manera importante, el desarrollo de la frontera norte que compartimos con Estados Unidos. Por ejemplo, con base en el texto del ACAAN, el Consejo de Ministros está conformado por las cabezas de los ministerios de medio ambiente de cada país o de un puesto de igual rango. México ni siquiera contaba con una secretaría de Estado consagrada al tema de medio ambiente, sino hasta 1994, cuando se crea la Semarnap.

Desde este punto de vista, el ACAAN y sus instituciones han coadyuvado en la gestación de la gobernanza, donde cada vez son más los actores que participan de ella. Desde el enfoque de la gobernanza, las interacciones que se dan entre la escala regional y nacional son complementarias y no excluyentes. También es una gobernanza de tipo formal, ya que existen acuerdos escritos que regulan dichas interacciones entre una escala y otra. La creación de capacidades que ha fomentado el ACAAN y sus instituciones, tanto entre los burócratas, como en la sociedad civil, han abonado a su legitimidad y credibilidad. En unos cuantos años después de la entrada en vigor del TLCAN, se modificó de manera sustancial el sistema de protección ambiental en México.

Desde entonces, el gobierno ha sido cada vez más receptivo ante la protección ambiental, pero ciertamente el TLCAN

detonó este cambio. Es importante aclarar que si se aplican o no dichas leyes, o que si las instituciones logran sus objetivos es un tema pendiente en este trabajo. Sin duda, uno de los resultados más palpables de la liberalización comercial ha sido la degradación ambiental en toda la región.

Actualmente, nadie podría negar que cada vez tienen mayor presencia las ONG ambientalistas en la gobernanza en México y que si bien el gobierno tiene mecanismos para limitar su participación, la sociedad ha ido ganando terreno de manera paulatina. Hoy en día, el gobierno mexicano es más receptivo con el escrutinio internacional y también de su propia sociedad.

Aún queda mucho por avanzar en esta materia, en Norteamérica la agenda que se impone es la de Estados Unidos, como quedó demostrado en el texto del nuevo acuerdo de libre comercio de la región T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, USMCA por sus siglas en inglés). Este tratado no menciona el cambio climático, a pesar de ser considerado como el mayor desafío que enfrenta la comunidad internacional. Lo anterior, responde al predominio de la posición negacionista del presidente Donald Trump respecto al cambio climático y el fomento de los combustibles fósiles para alcanzar la soberanía energética.

A diferencia de los noventa, cuando atender la protección ambiental fue una condición para seguir adelante con la negociación del TLCAN, para México ha sido fácil soslayar sus compromisos ante el Acuerdo de París, porque Estados Unidos, su principal socio comercial, incluso se ha retirado de este acuerdo. Es decir, México no tiene una presión externa fuerte que lo obligue a actuar coherentemente con sus compromisos internacionales sobre el cambio climático. Esto legitima de cierta forma su política energética enfocada en los combustibles fósiles. El caso de Dos Bocas hace patente que para México es difícil alcanzar el desarrollo sostenible (equilibrio entre las esferas social, ambiental y económica). Con el objetivo de conseguir la seguridad energética se minimiza

la importancia de cumplir con la legislación ambiental (Ley General de Cambio Climático) y se pone en riesgo un bien público como es la salud y el derecho humano a un medio ambiente sano, que consagra nuestra Carta Magna.

A lo largo de las negociaciones internacionales sobre cambio climático, México ha sido un actor activo y participativo. En el ámbito nacional, México aprobó la Ley General de Cambio Climático, pero su cumplimiento podría ponerse en entredicho con la construcción de Dos Bocas. En estas circunstancias el contrapeso que es capaz de tener la sociedad civil es de vital importancia. El Cemda y Dos Bocas parecen ser un ejemplo de esto y el inicio de una nueva etapa en la participación de las organizaciones no gubernamentales en los procesos de toma de decisiones. Organizaciones como el Cemda están dispuestas a llevar sus reclamaciones a las instituciones trilaterales creadas a raíz del TLCAN, y que se mantienen en el nuevo T-MEC y su acuerdo ambiental, para evidenciar si el gobierno mexicano cumple o no su legislación en materia ambiental.

REFERENCIAS

- Arellano, Leandro [2018], “El ingreso a la OCDE”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México SRE: 190-198.
- Aspinwall, Mark [2014], *Efectos paralelos, Gobernanza mexicana bajo los acuerdos laboral y ambiental del TLCAN*, México CIDE.
- BBC News Mundo [2019], “AMLO y Pemex: el polémico plan del presidente de México para rescatar la petrolera de su peor crisis de producción en 40 años”, en *BBC News*, 19 de marzo, <<https://bbc.in/2IzQCDx>>, 8 de julio de 2020.
- Becerra, Manuel [2012], *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, México, UNAM-IIJ.

- Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) [1993], *Acuerdo para la cooperación ambiental de América del Norte*, <<http://bit.ly/35Jmwps>>, 20 de junio de 2020.
- Cemda [2020], *El mundo camina hacia economías cero emisiones. ¿Y México hacia dónde camina? Refinería Dos Bocas y su impacto medioambiental*, <<https://bit.ly/2W465iy>>, 8 de julio de 2020.
- Cemda [2019a], “Llama sociedad civil a nuevo gobierno a avanzar en los objetivos de la política climática”, *Boletín 13/19*, 7 de mayo, <<https://bit.ly/2LtvjF3>>, 9 de septiembre de 2019.
- Cemda [2019b], *Aprueban Dos Bocas en tiempo récord*, 13 de agosto, <<https://bit.ly/3gBjjwl>>, 21 de agosto de 2019.
- Cemda [2019c], *Evaluación de la política climática en México. Diagnóstico del cumplimiento de metas del Programa Especial de Cambio Climático (2014-2018)*, abril, <<https://bit.ly/3qK9Qrf>>, 8 de julio de 2020.
- Cemda [2018], *Historia*, México, <<https://bit.ly/2JQv3PG>>, 29 de septiembre de 2019.
- Conabio [2018], *¿Qué hacemos?*, <<https://bit.ly/377B9UW>>, 8 de noviembre de 2018.
- DOF [1988], *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, <<https://bit.ly/3n792L2>>, 8 de julio de 2020.
- DOF [1993], *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, <<https://bit.ly/3n1TQyG>>, 19 de junio de 2020.
- DOF [2000], *Ley General de Vida Silvestre*, 3 de julio, <<https://bit.ly/3qKFJ37>>, 25 de junio de 2020.
- DOF [2003], *Ley de Desarrollo Forestal Sustentable*, 25 de febrero, <<https://bit.ly/2W1SGaD>>, 19 de junio de 2020.
- DOF [2018], *Ley General de Cambio Climático*, 13 de julio, <<https://bit.ly/3gHIX40>>, 24 de junio de 2020.
- DOF [2020a], *Ley de Aguas Nacionales*, 6 de enero, <<https://bit.ly/3gxU6Df>>, 24 de junio de 2020.

- DOF [2020b], *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <<https://bit.ly/375CHPe>>, 8 de julio de 2020.
- Gallagher, Kevin [2011], “El TLCAN y medio ambiente: lecciones de México y más allá”, en Kevin P. Gallagher, Enrique Dussel y Timothy Wise, *El futuro de la política de comercio en América del Norte: lecciones del TLCAN*, Pardee Center Task Force Report, Universidad Autónoma de Zacatecas, Global Development and Environment Institute, Boston University Frederick S. Pardee Center, Universidad Nacional Autónoma de México: 75-84.
- García, Karol [2019], “ASEA condiciona la construcción de Dos Bocas a Pemex”, *El Economista*, México, 12 de agosto, <<https://bit.ly/2JJBZOQ>>, 8 de julio de 2020.
- Gobierno de México [2019], *Refinería Dos Bocas*, Sener, <<https://bit.ly/37PQto5>>, 21 de agosto de 2019.
- Greenpeace México [2019], *Pemex presentó información incompleta para obtener permiso para Dos Bocas*, 19 de julio, <<https://bit.ly/3n6C3GH>>, 8 de julio de 2020.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) [2014], *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Ginebra, Suiza.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) [2018], “Summary for Policymakers” en *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock,

- M. Tignor, y T. Waterfield (eds.). En prensa, <<https://bit.ly/3mau1ey>>, 25 de junio de 2020.
- Inai [2018], *¿Qué es el Inai?*, Gobierno de México, <<https://bit.ly/3gHnRla>>, 8 de noviembre de 2018.
- Karpilow, Quentin *et al.* [2014], *20 Years of costs to communities and the Environment*, The Club Sierra-The Sierra Club Canada-The Council of Canadians-RMALC-IPS, marzo.
- Kühne, Kjell *et al.* [2019], *Más allá de los combustibles fósiles: transición fiscal en México*, GSI Report, International Institute for Sustainable Development-Global Subsidies Initiative-Leave it in the Ground Initiative, junio, <<https://bit.ly/3qF4wFP>>, 1 de agosto de 2020.
- Lattanzio, Richard e Ian Fergusson [2015], *Environmental provisions in free trade agreements (FTA's)*, 28 de mayo, Congressional Research Service.
- Lucatello, Simone [2019], *Del TLCAN al T-MEC. La dimensión olvidada del medio ambiente en América del Norte*, Instituto Mora-Siglo XXI, México.
- Monroy, Jorge [2019], “AMLO se reúne con empresarios que construirán refinería de Dos Bocas”, *El Economista*, 15 de agosto, disponible en <<https://bit.ly/3qNz2Ny>>, 28 de agosto de 2019.
- ONU [1992a], *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro*, <<https://bit.ly/2IAGs5E>>, 8 de noviembre 2018.
- ONU [1992b], *Programa 21*, <<https://bit.ly/341DPRV>>, 29 de junio de 2020.
- ONU [1992c], *Convenio sobre diversidad biológica*, <<https://bit.ly/3m46uf9>>, 20 de junio de 2020.
- ONU [1992d], *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, <<https://bit.ly/2IEsFuY>>, 27 de junio de 2020.
- Ponce, Diana [2013], “La LGEEPA 25 años después”, *Política y Gestión Ambiental*, CEJA: 49-50, <<https://bit.ly/39VLp4l>>, 25 de junio de 2020.

- Profepa [2018], *¿Qué hacemos?*, Gobierno de México <<https://bit.ly/3n970tL>>, 8 de noviembre de 2018.
- Rivera, Astrid [2019], “Refinería de Dos Bocas pone en riesgo 119 especies”, *El Universal*, 27 de junio, <<https://bit.ly/2VYZW74>>, 8 de julio de 2020.
- Rouquié, Alain [2015], “México y el TLCAN veinte años después”, en *Foro Internacional*, México, vol. 55(2), abril-junio, <<https://bit.ly/3gy75og>>, 26 de junio de 2020.
- Salud Pública de México [1971], *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental*, época V, 8(2), marzo-abril, <<https://bit.ly/3n8hq55>>, 27 de junio de 2020.
- Selby, Jan [2019], “The Trump presidency, climate change, and the prospect of a disorderly energy transition”, *Review of International Studies*, Sussex Research Online: 471-490, <<https://bit.ly/3qK75WW>>, 1 de agosto de 2020.
- Stern, Nicholas y Michael Jacobs [2006], *The Economics of Climate Change*, *The Stern Review*, Cambridge, <[https://web.archive.org/web/20081211182219 / http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_final_report.htm](https://web.archive.org/web/20081211182219/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_final_report.htm)>, 8 de julio de 2020.
- Torres, Blanca [2002], “The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream”, en Carolyn Deere y Daniel Esty (eds.), *Greening the Americas: NAFTA’s Lessons for Hemispheric Trade*, Cambridge, MIT Press: 201-220.
- Vaughan, Scott [2003] “¿El tratado de comercio más verde la historia? Medición del impacto ambiental en la liberalización agrícola”, en John J. Audley *et al.*, *La promesa y la realidad del TLCAN* Carnegie Endowment for International Peace: 65-94, <<https://bit.ly/2KdT42Y>>, 21 de junio de 2020.
- WWF [2020], *Política Climática Nacional*, <<https://bit.ly/373r1fO>>, 8 de julio de 2020.