

Contenido

Impresiones

Roberto Escalante Semerena, Fernando González Martínez

Gasto público y políticas de apoyo en el desempeño de la agricultura, un análisis panel para el periodo 2010-2020

Government spending and policies support for agriculture performance, a panel data analysis for 2010-2020

3

4

23

34

Hassel G. Ponce Pineda, María Isabel Osorio Caballero

La política industrial en México, un "urgente" del T-MEC

Industrial policy in Mexico, and "urgent" issue of the T-MEC

Daniela Vianey García Pureco, Alejandro Vázquez Martínez

Los programas de empleo temporal, ¿sirven como estabilizadores automáticos? El caso de Chile y México previo al Covid

Do temporary employment programs serve as automatic stabilizers? The case of Chile and Mexico prior to covid



ECONOMÍA INFORMA

ECONOMÍA INFORMA | 435 | JULIO - AGOSTO 2022 |



Impresiones

Gasto público y políticas de apoyo en el desempeño de la agricultura, un análisis panel para el periodo 2010-2020

Government spending and policies support for agriculture performance, a panel data analysis for 2010-2020

Roberto Escalante Semerena*

Fernando González Martínez**



Palabras clave

Economía del sector público

Agricultura

Políticas agrícolas

Modelos con datos de panel

Modelización econométrica

Keywords

public economics

Agriculture

Agricultural Policy

Models with Panel Data

Econometric Modeling

Jel: *H, 013, Q, C23, C5*

* Profesor e investigador de Carrera de Tiempo Completo en el Área de Economía de los Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, así como profesor adscrito visitante en la Universidad Nacional Agraria La Molina, Perú. Investigador nivel 2 del Sistema Nacional de Investigadores perteneciente a CONACYT. Actualmente, es secretario general de la Unión de Universidades de América Latina y del Caribe (UDUAL).

** Profesor e investigador adjunto de la Facultad de Economía. Colaborador y coautor diversos artículos de divulgación y consultorías.

Resumen

La agricultura contribuye siempre de forma positiva al crecimiento económico de un país por medio de canales como la contribución factorial, el cual se asocia con todos aquellos factores productivos que el sector primario produce para el resto de los sectores productivos, a su vez, la agricultura es fuente de recursos financieros, ya que a través del ahorro se solventan los proyectos de inversión.

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de los resultados de las políticas implementadas durante el periodo 2010-2019 para identificar si las funciones que el sector agropecuario debe fungir en la economía se cumplen o, por el contrario, se han modificado. Mediante un modelo de datos panel se establece el peso que factores como el monto, el área apoyada, el número de apoyos, la productividad y la sequía mantienen sobre el volumen producido y el valor de la producción de los bienes agrícolas. La nueva política agrícola aborda el problema rural desde una perspectiva asistencialista con apoyos directos a pequeños y medianos productores sin tomar en cuenta el mejoramiento de salarios y protección del empleo y seguridad social de los trabajadores, ni la actual infraestructura con la que se cuenta en el sur del país.

Abstract

The agriculture, in fact, contribute to economic growth through factorial contribution, which is associated with productive factors that primary factor produces for the rest of all productive sectors, at the same time, the agriculture is source of financial resources, for the reason that through saving, are settled the investment projects.

The aim of this paper is make an analysis about the main public policies implemented among 2010-2019 period, to identify if the functions of primary sector comply their goals within the economy or on the other hand these one have been modified. The new farm policy propose the rural issue from a welfare prospect, with direct charities to small and medium producers without taking into account the improving wages and support employment agricultural neither social security or infrastructure from south country

Introducción

La agricultura debe mantenerse en constante expansión para mantener satisfecha la demanda interna de alimentos y a su vez, exportar el exceso de la producción, por lo cual se generan divisas que contribuyen al crecimiento económico. No obstante, dichos resultados solo son posibles cuando el Estado brinda apoyo al sector agrícola por medio de la política agraria en forma de subsidios, precios de garantía, apoyo a la divulgación, acceso al crédito y seguros, así como al desarrollo de infraestructura, por lo que no es atrevido decir que una política agraria activa es base para el auge del sector primario.

Durante el modelo de sustitución de importaciones de México, el sector agropecuario mantuvo un lapso de prosperidad con una tasa media de crecimiento del PIB de 5.5% entre 1939 y 1941. Mas tarde, esta tasa alcanzaría el 7%, entre 1940 y 1958 (Cruz & Polanco, 2014). Este crecimiento pudo darse gracias a políticas de investigación y transferencia tecnológica, el crédito preferencial, así como seguros agropecuarios y subsidios a los insumos agrícolas. En 1950, la participación del PIB primario en el nacional fue de 16.1%. De hecho, de 1934 a 1950, la inversión pública enfocada a la agricultura aumentó en 7% promedio anual, llegando hasta el 10 % del periodo de 1957 a 1981 (*Idem*).

Sin embargo, a mediados de la década de los ochenta se implementó un modelo de crecimiento basado en exportaciones acompañado de una disminución de los subsidios y financiamientos, como créditos e intermediación bancaria, para adecuar los precios de garantía con la apertura al mercado externo, lo que trajo como consecuencia la disminución de la inversión en el sector y, por lo tanto, de su rentabilidad (Gutiérrez & Rabell, 2017). La banca comercial pasó a ser la principal fuente de créditos agrícolas. Para finales de la década

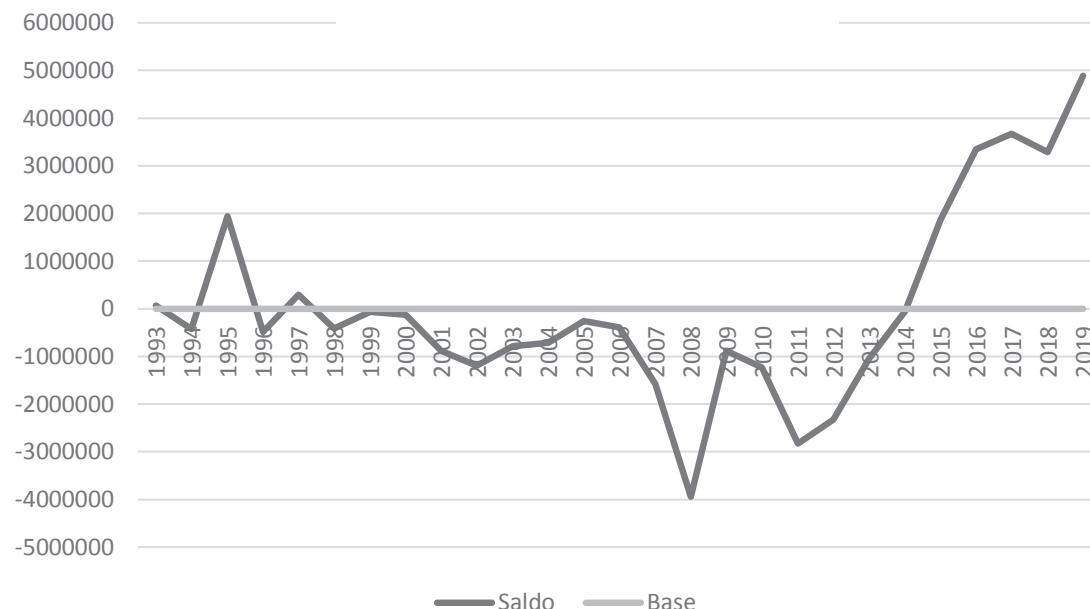
de los 80, el subsidio a la agricultura era inferior a medio punto del PIB total y el gasto público pasó de 12%, en 1980, a menos del 6%, en 1989 (Cruz & Polanco, 2014).

El desmantelamiento de las políticas agrarias repercutió en la balanza comercial agropecuaria. Dicho déficit se mantuvo prácticamente

toda la década de los noventa y primera década de los dos mil (gráfica 1), por lo tanto, hasta 2014 el aporte de divisas necesarias para cubrir los requerimientos de las importaciones ha sido nulo, lo cual ha repercutido sobre las finanzas públicas y la cuenta corriente de la balanza de pagos (*ídem*).

Gráfica 1

Saldo de la balanza de productos agropecuarios. 1993-2019



Fuente: elaboración propia con datos INEGI, 2019.

Si bien con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) México pretendía el acceso a los mercados de Canadá y Estados Unidos y la modernización del sector agrícola, así como la reducción de los costos de insu-
mo y mejorar los términos de intercambio, lo cierto es que, con la liberalización del merca-
do, México perdió competitividad y soberanía
alimentaria sobre ciertos productos tales como
maíz, leche y granos, del cual Estados Unidos
es líder exportador. (Gordillo, 2018; Torres &
Rojas, 2018)

Políticas de desarrollo agrícola durante el periodo 2010-2020

En México, las políticas públicas enfocadas a resolver el problema de inseguridad alimentaria han estado enfocadas, bien, a políticas de protección social, o bien a políticas de fomento productivo (Lemos *et al.*, 2018). Durante el periodo 2013-2018, se presentó una estrategia integral para elevar la productividad del sector a través de diez políticas base (DOF, 2013).

1. Elevar la productividad del minifundio a través de modelos de asociatividad (clúster) y la integración de la cadena productiva. Con ello se planeaba la conglomeración de pequeños productores asociados para optimizar las compras de insumos, maquinaria, almacenamiento, empaque y comercialización de los productos
2. Tecnificación, uso óptimo y sustentable del agua. El objetivo era incrementar la superficie de riego mediante la rehabilitación de obras de infraestructura agrícola, la cosecha de agua de lluvia, la reconversión productiva hacia cultivos con menor requerimiento de agua y mayor rentabilidad, entre otras.
3. Promover la producción nacional de insumos estratégicos como las semillas mejoradas y fertilizantes, mediante el fomento de la producción de biofertilizantes. Se esperaba disminuir los costos de producción y desarrollar prácticas sustentables. Para el caso de las semillas, la estrategia fue apoyada por el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT)
4. Impulsar la innovación, el desarrollo tecnológico aplicado y la asistencia técnica con un nuevo extensionismo. Esta estrategia estaba enfocada para que los pequeños productores de baja competitividad y limitado acceso a las innovaciones tuvieran un mejor acceso a las mismas a través del Programa de Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación.
5. Manejo y prevención de riesgos climáticos y de mercado. La estrategia contemplaba la cobertura de precios para los riesgos del mercado, así como los climáticos, además del impulso de los seguros agropecuarios y seguro al ingreso.
6. Promover la producción de alimentos sanos e inocuos. Esta estrategia se enfocaba en el fortalecimiento del Programa de Salud e Inocuidad Agroalimentaria mediante campañas, monitoreo y vigilancia.
7. Fomentar el financiamiento oportuno y competitivo. Estrategia enfocada a las unidades de producción de baja escala con proyectos viables e incorporados en cadenas de valor para que sean sujetos de crédito y así aumentar los flujos de financiamiento a las actividades agroalimentarias.
8. Impulsar el desarrollo regional, agroparques y proyectos estratégicos. La estrategia estaba enfocada a la creación de polos de desarrollo con capacidad para incrementar la productividad y competitividad nacional. Por otro lado, se planteaba el impulso de la inversión social y privada en el sur y sureste del país para generar incentivos y apoyos tecnológicos al productor.
9. Planeación del balance oferta-demanda. La estrategia se concentraba en mejorar el ingreso de los productores mediante incentivos otorgados por hectárea para la conversión de superficie agropecuaria en función del potencial productivo, condiciones de mercado o siniestralidad a cultivos de mayor rentabilidad.
10. Nuevo modelo organizacional Innovador, Flexible, Ágil y Transparente (IFAT). Con ello se generarían nuevos proyectos que respondan a las necesidades adaptándose así a la diversidad de los sectores agropecuario y pesquero con capacidad de respuesta al cambio rápido e incierto ocasionado por los fenómenos imprevistos.

A partir de 2018, las políticas agrícolas se han propuesto como uno de los principales objetivos la recuperación de la autosuficiencia alimentaria y el rescate al campo mexicano ya que de acuerdo a datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

(Coneval), en 2016, el 20% de la población carecía de acceso a la alimentación y el 70% presentaba problemas de sobre peso (CONEVAL, 2018). De igual forma, dicha institución reportaba que el 29% de la población rural no contaba con el ingreso necesario para adquirir una canasta alimentaria. Debido a esto, el estado ha desarrollado seis programas principales para elevar el nivel de ingreso de los trabajadores del sector agrícola:

- Programa de Producción para el Bienestar: El programa consiste en canalizar apoyos a la producción con anticipación a las siembras. Al mismo tiempo se pretende impulsar prácticas sustentables para la conservación del suelo y biodiversidad (SEGOB, 2019). El presupuesto planeado es de \$471 millones de dólares¹ y se espera que el productor pueda destinar estos recursos para capacitación, asistencia técnica, compra de semillas y fertilizantes, así como la renta de tractores.
- Programa de Apoyo a Cafetaleros y cañeros: orientado al impulso de renovación de cafetales, uso de mejores materiales genéticos, prácticas de producción sustentables, agregación de valor y conservación de la biodiversidad. (SEGOB, 2019).
- Programa de Precios de Garantía: estimula la producción nacional de granos básicos y leche para disminuir la dependencia de las importaciones (SEGOB, 2019).
- Programa de Crédito ganadero a la Palabra: con este programa se pretende beneficiar a 19,200 ejidatarios y pequeños propietarios por medio de la entrega de 1 a 10 novillonas y hasta un toro por productor (*Ídem*).
- Programa de Distribución de Fertilizantes Químicos y Bioquímicos.

8

¹ Tipo de cambio \$19.0893, 8 de febrero 2019.

- Creación del Organismo de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX): adquisición de productos agroalimentarios a precios de garantía; vender y distribuir aquellos productos que eleven la productividad del campo, así como promover la comercialización de los excedentes de la producción agroalimentaria dentro y fuera del país.
- Dentro de las políticas principales para el desarrollo del sector rural se encuentra el programa “Sembrando Vida”, cuyo objetivo es contribuir al bienestar social la población que se encuentra en localidades rurales e impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral. Actualmente el programa se extiende en 19 entidades federativas mediante apoyos económicos a entes agrarios mayores de edad, con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural² y con 2.5 hectáreas mínimas disponibles para el proyecto agroforestal. Además del apoyo monetario, también se les brindan insumos en especie y apoyo técnico (SEGOB, 2019).

Gasto público al sector agrícola

En los últimos 40 años ha prevalecido una desconexión de las políticas sociales al campo y de las políticas de fomento productivo rural. Persiste la tendencia a favorecer con el gasto público a las regiones de agricultura más avanzadas, la fragmentación de las políticas orientadas a los pequeños productores y la ausencia de una política integral de protección y desarrollo de los recursos naturales (Gordillo, 2018).

El gasto público ha venido disminuyendo desde 2014, notándose una falta de inversión pública en la formación de capital agrícola.

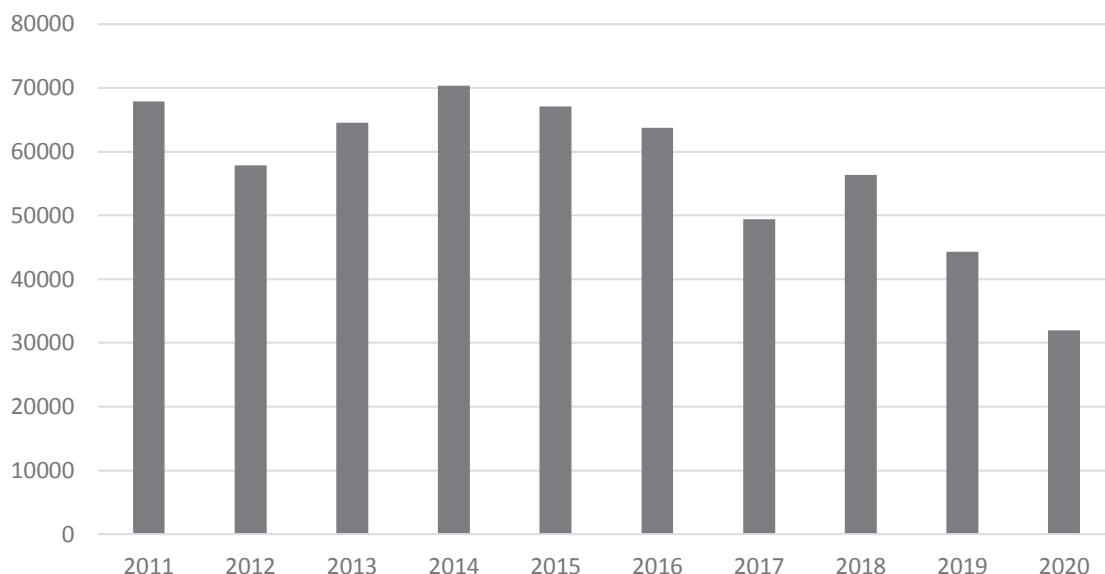
² La línea de bienestar equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.

Como se observa en las gráficas 2 y 3, los subsidios, transferencias y aportaciones del Sector Público Presupuestario han venido disminuyendo desde 2014, cayendo abruptamente

para 2018, 2019 y 2020. En este último año se registró una caída de 30.6% en la tasa real de crecimiento en los subsidios y trasferencias al sector primario (SHCP, 2020).

Gráfica 2

Gasto presupuestario. Millones de pesos 2011-2020



Fuente: elaboración propia con datos de SHCP, 2020.

De acuerdo a datos publicados por la FAO³ (2020), dentro del gasto destinado a la agricultura, durante el periodo de 2013 a 2020 hubo una mayor erogación hacia el gasto corriente que a gastos de capital. En la gráfica 3 se puede observar que el gasto corriente representó más del 90% del gasto total durante el periodo de referencia, no obstante, al término de 2020, se observó una disminución de 8% con respecto a 2013. Por su parte, el gasto de capital disminuyó en 60% al pasar de \$5,108.2 millones de

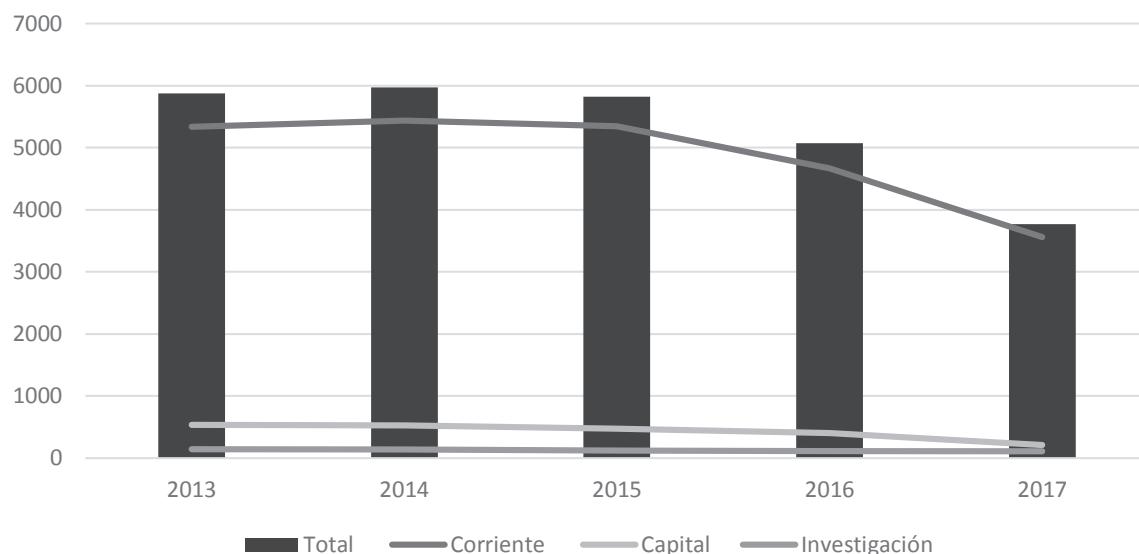
dólares a solo \$1,956.9 millones⁴. En su conjunto el gasto total tuvo una disminución de 62.3% en dicho periodo (FAOSTAT, 2020).

El gasto público en la agricultura se ha concentrado en el crecimiento a corto plazo del sector, al mantener un mayor gasto corriente con respecto al gasto en capital. Finalmente, de acuerdo a la gráfica 6, el gasto destinado a la investigación y desarrollo tuvo una disminución de 16.2% de 2013 a 2020, al pasar de \$137.65 millones de dólares a \$115.26 millones. Dichos resultados se contraponen a los objetivos de los puntos 3 y 4 del programa de desarrollo agrícola expuesto anteriormente.

3 La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura es la agencia de las Naciones Unidas cuyo objetivo es lograr la seguridad alimentaria para todos, y al mismo tiempo garantizar el acceso regular a alimentos suficientes y de buena calidad para llevar una vida activa y sana.

4 Tipo de cambio \$19.0893, 8 de febrero 2019.

Gráfica 3 Gasto de gobierno en agricultura



Fuente: elaboración propia con base en FAOSTAT.

El papel de los apoyos al campo en el desarrollo agrícola, un análisis panel

Los apoyos sociales destinados a la población rural dedicada a la agricultura surgen a partir de la firma y entrada en vigor del TLCAN en 1993, como programa sustituto de los sistemas basados en precios de garantía, ya que, la entrada del tratado se tradujo en una desventaja competitiva para los productores agrícolas, pero con mayores daños a los pequeños y medianos agricultores, a causa de los altos subsidios que gozaban sus homólogos de Estados Unidos y Canadá.

La entrada del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) sustituyó a los apoyos basados en precios de garantía, los cuales se basaban en la compra de ciertos productos agrícolas por parte del Gobierno Federal a precios fijos. De esta forma, los pequeños y medianos productores recibirían una garantía

sobre el precio de sus productos cuyo fin fue el apoyo para incrementar el ingreso de estas familias y así continuar con su producción (SADER 2018a). Una vez firmado el TLCAN, el Estado mexicano decide proteger a los productores por medio de un pago por hectárea o fracción sembrada con cultivos lícitos, a saber: algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo. No obstante, dos años más tarde fue permitido sembrar cualquier cultivo lícito, con el fin de diversificar la actividad agrícola y propiciar una mayor autonomía en las decisiones de siembra de los productores (SADER 2018a).

PROCAMPO fue un mecanismo altamente incluyente de transferencias por medio de subsidios que, al no provocar distorsiones en el mercado dejando intactos factores como precios y producción, fue internacionalmente aceptado. Por 20 años PROCAMPO fue la principal política enfocada a la población rural agrícola, pa-

sando por distintos nombres como PROCAMPO Para Vivir Mejor (2010) y PROAGRO Productivo (2013). Si bien desde su creación el objetivo fundamental de este programa se enfocó en complementar el ingreso económico de los productores del campo mexicano (ya sean de autoconsumo o de abastecimiento), para contribuir a su crecimiento económico, con el tiempo se añadieron otros objetivos tales como: la igualdad de oportunidades para impulsar un México próspero, el generar una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los sectores sociales reduciendo los altos niveles de desigualdad prevalecientes y por último elevar la productividad del país (SADER 2018b).

Como preámbulo a los resultados del modelo panel, se muestran algunos resultados generales. Como primer punto, se puede observar en la gráfica 4 que el valor promedio de la producción ha ido en aumento dentro del periodo 2010- 2019 pasando de \$717 millones de dólares a \$1.4 mil millones de dólares para 2019⁵, esto representa un aumento de poco más del 100%. Entre los estados más beneficiados se encuentran Michoacán, Jalisco, Sonora y Campeche con un aumento de más de 150%, por el contrario, Coahuila y Chiapas apenas lograron incrementar 10% el valor promedio de su producción. A nivel nacional la tasa de crecimiento promedio anual fue de 8%.

A pesar de la tendencia al alza en el promedio del valor de la producción, factores como la superficie apoyada (gráfica 5), erogación de los apoyos (gráfica 6) y el número de apoyos (gráfica 7) mantienen, desde 2010, una tendencia a la baja. La mayor parte de los estados del país mantienen tasas de crecimiento negativas, con excepción de Oaxaca, Quintana Roo y Guerrero, pues se observa que para 2019 la superficie apoyada creció en 10%, 16% y 18%,

respectivamente. Por otra parte, el número de apoyos promedio otorgados ha disminuido en 15% dentro del periodo, siendo Baja California, Baja California Sur y Tamaulipas los más afectados con una disminución de 96%, 92% y 79% en el número de apoyos al campo.

Para un mejor análisis se dividió a los estados en cinco regiones conformadas de la siguiente manera:

- Norte (rojo): Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
- Norte-occidente (naranja): Baja California Sur, Sinaloa, Nayarit, Durango y Zacatecas.
- Centro-norte (beige): Jalisco, Aguascalientes, Colima, Michoacán y San Luis Potosí.
- Centro (marron): Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Estado de México, Ciudad de México, Morelos, Tlaxcala y Puebla
- Sur (verde): Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Tal como se muestra en las gráficas 8 y 9, los estados del sur y norte-occidente reciben un mayor número de apoyos en contraste con los estados del norte y centro. Para los estados del norte-occidente se observa un mayor monto de apoyos en comparación con los estados del sur. De igual manera se observa que los estados del centro reciben un menor número de apoyos provenientes del programa PROCAMPO.

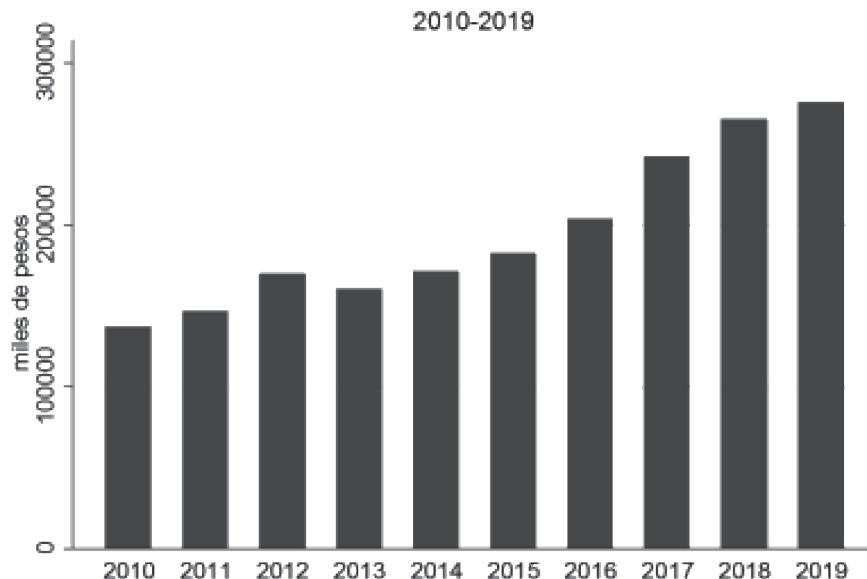
Otras observaciones a destacar:

- Baja California y Tamaulipas tuvieron un menor número de apoyos, pero con una mayor proporción de montos;
- Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Estado de México tuvieron un mayor número de apoyos, pero una menor proporción de montos.

5 Tipo de cambio \$19.0893, 8 de febrero 2019

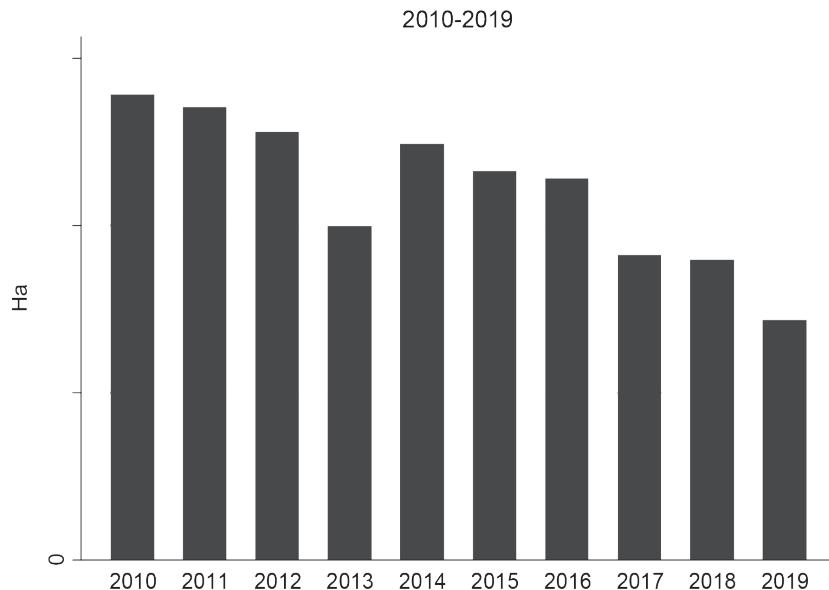
12

Gráfica 4 Valor promedio de producción



Fuente: elaboración propia.

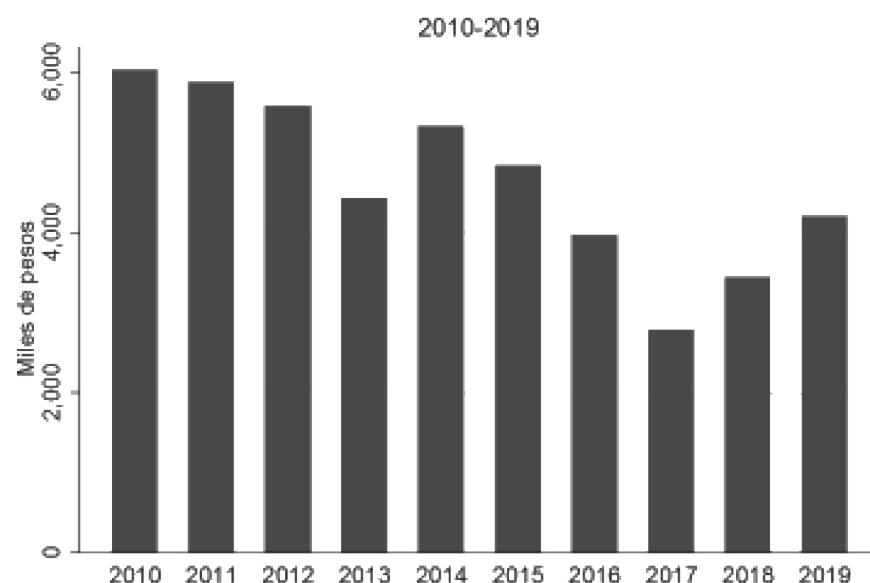
Gráfica 5 Superficie promedio apoyada



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 6

Gasto promedio erogado



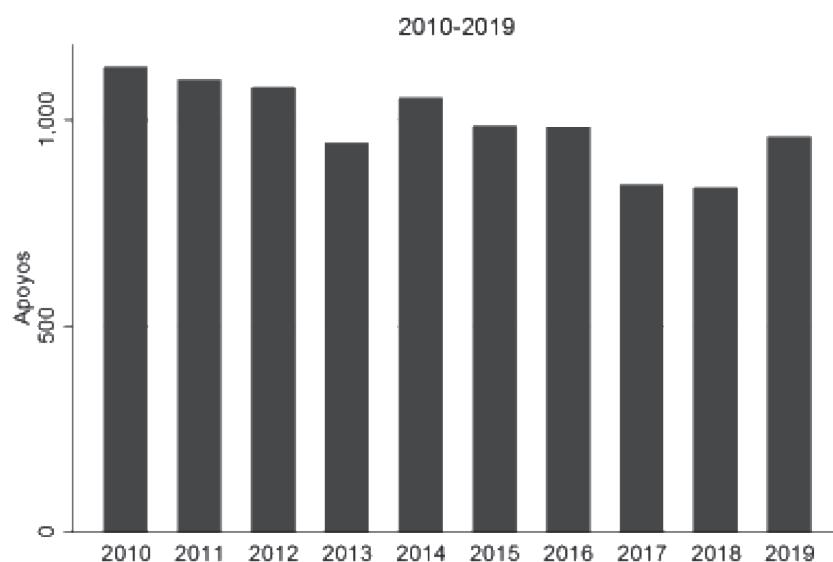
13



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 7

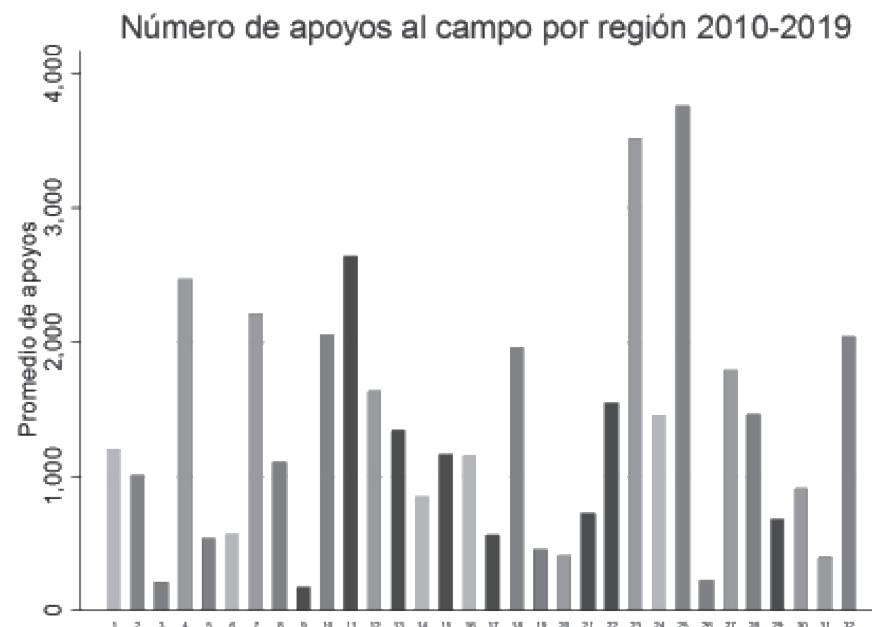
Valor promedio de producción



Fuente: elaboración propia.

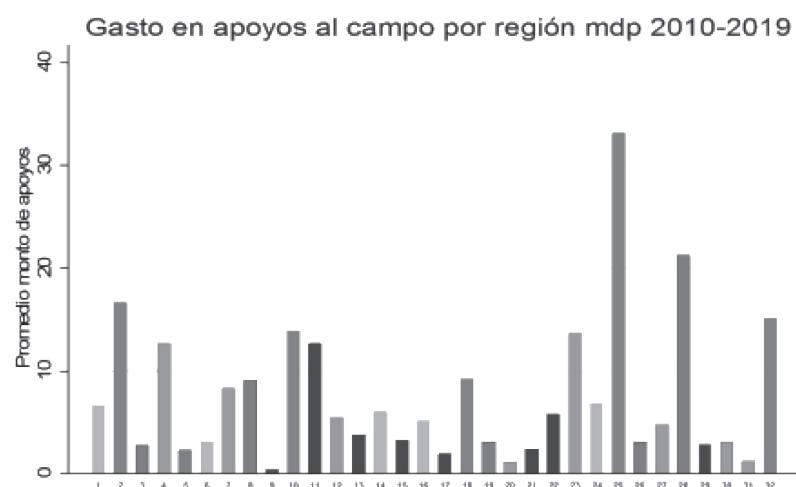
14

Gráfica 8 Apoyos promedio por región



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 9 Gasto promedio por región



Fuente: elaboración propia.

Características del modelo panel

Debido a la naturaleza de los datos se decidió el uso de un modelo de datos panel ya que esta herramienta combina elementos de medición tanto trasversal como de series de tiempo, usando datos de un conjunto de municipios medidos repetidamente a lo largo del tiempo, asumiendo que dichos municipios son mutuamente independientes, pero con observaciones mutuamente dependientes (Hansen, 2017). De igual forma, es posible un control de la heterogeneidad individual, obteniendo mayor colinealidad entre variables y mayor eficiencia, además, los sesgos resultantes de agregación de individuos pueden ser reducidas o eliminadas (Valtagi, 2005. Hsiao, 2003). Para la elaboración del presente análisis se optó por presentar un modelo panel de efectos fijos para conocer los α_i de forma separada y entender mejor el modelo, al mismo tiempo, se evita una sobreestimación del parámetro β , error muy común al aplicar efectos aleatorios (Labra & Torrecillas, 2014).

Por medio de una recolección de datos relacionados con los apoyos otorgados mediante el programa PROCAMPO-PROAGRO productivo hacia trabajadores agricultores, se realizó un modelo panel a nivel municipal para los años 2010-2019. Las variables usadas fueron: monto del apoyo otorgado, superficie apoyada y número de apoyos otorgados. Esta última variable se construyó a partir de la suma individual por trabajador dentro del municipio correspondiente.

Por otro lado, se recolectaron datos proporcionados por el Servicio de Información agroalimentaria y Pesquera (SIAP) en relación con el volumen de producción agrícola, el valor de dicha producción, así como la superficie cosechada y superficie sembrada. Al efectuar una división entre el volumen de producción y la

superficie sembrada se estimó el rendimiento de la tierra para cada uno de los períodos de análisis (2010-2019). El objetivo del modelo es medir la importancia que tienen los factores como la superficie apoyada, el número de apoyos, el gasto o erogación en los programas agrícolas, así como la sequía, en los resultados del volumen de producción y en el valor de la producción.

El primer modelo se expresa como:

$$lVolProd_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 lSubApo_{it} + \beta_2 NumApo_{it} + \beta_3 Apoyo_{it} + \beta_4 Seq_{it} + U_{it}$$

El segundo modelo se expresa como:

$$lValProd_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 Rendit + \beta_2 SubApo_{it} + \beta_3 NumApo_{it} + \beta_4 Apoyo_{it} + \beta_5 Seq_{it} + U_{it}$$

Donde:

$lVolProd$ = logaritmo de volumen de producción

$lValProd$ = logaritmo de volumen de producción

$lSubApo$ = logaritmo de superficie apoyada

$NumApo$ = número de apoyos

$lApoyo$ = logaritmo de monto de los apoyos

Seq = sequía (Anormalmente Seco 1. Sequía Moderada 2. Sequía Severa 3. Sequía Extrema 4. Sequía Excepcional 5. Sin sequía 0)

Para definir la correcta elección del método panel se realizó la prueba Breusch and Pagan mediante un test de Multiplicadores de Lagrange para contrastar la hipótesis: $H_0 = \sigma_{\alpha}^2 = \sigma_{\mu}^2 = 0$ (Macias, 2018) Es decir, se evalúa si la varianza entre un estimador de efectos aleatorios y uno de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) son equivalentes. Tal como se observa, los resultados muestran que H_0 es distinto de 0 con una p value < .05 por lo tanto se elige un modelo panel (cuadro 1).

Posteriormente fue elegido un modelo un modelo de datos panel de efectos fijos con base en el test de Hausman (cuadro 2). Este test compara los β obtenidos por medio del estimador de efectos fijos (EF) y efectos aleatorios (RE), identificando si las diferencias entre ellos son o no significativas, además, analiza la posible correlación entre los a_i y los regresores y poder así decidir entre una estimación por EF o por RE (Cobacho, 2005). Con una pvalue < 0.05 el test de Hausman indica una preferencia por un modelo de efectos fijos.

Finalmente, se usó un modelo de estimación con errores estándar corregidos para panel (Panel Corrected Standard Errors, en adelante, PCSE) debido a que se ha demostrado que los errores estándar corregidos para panel son más precisos que los de Mínimos Cuadrados Gene-

ralizados Factibles (Feasible Generalized Least Squares ó FGLS) (Beck y Katz, 1995) (cuadro 3). De esta manera, se corrigió la autocorrelación y heteroscedasticidad del modelo panel. De acuerdo los resultados arrojaron el modelo se interpreta de la siguiente manera:

- Un aumento del 10% en la superficie apoyada, aumenta el volumen de la producción den 4.4%;
- Por cada apoyo adicional, el volumen de la producción aumenta en 0.00006%;
- Un aumento del 10% en el monto de los apoyos a productores, disminuye en 0.6% el volumen de producción y,
- Un aumento dentro de la categoría de las sequia disminuye en 0.04% el volumen producido

Cuadro 1. Prueba de Breusch and Pagan

Estimated results:

	Var sd= sqrt (Var)	
lvolprod	5.434667	2.331237
e	.1647331	.4058733
u	2.899693	1.702849

Test: Var (u) = 0
chibar2 (01) = 83387.30
Prob > chibar2 = 0.0000

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2. Test de Hausman

	—Coefficients—			
	(b) fe	(B) re	(b-B) Difference	sqrt (diag (V_b-V_B)) S.E.
1SubApo	-.0046016	.1059826	-.1105843	-
NumApo	-.0000153	3.30e-06	-.0000186	-
1Apoyo	-.0374779	-.0773997	.0399218	-
Seq	-.0558412	-.0524922	-.003349	-

b= consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg
B= inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg
Test: Ho: difference in coefficients not systematic
chi2 (4) = (b-B)' [(V_B-V_B)'] (B-b)
= 9434.92
Prob > chi2 = 0.0000
(V_B-V_B) is not positive definite)

Es importante resaltar el papel que está tomando la política de apoyos a los productores agrícolas ya que de acuerdo con los resultados un mayor aumento en el monto de los apoyos crea un efecto adverso sobre el volumen de producción de cada agricultor. Como se ha visto, el número de apoyos y el gasto en los

mismo ha ido a la baja desde hace más de 10 años, por lo que se vuelve necesario un aumento en el número de participantes dentro de estos programas. Dentro del cuadro 4, se pude observar que efectivamente existe una correlación positiva entre ambas variables lo cual que comprueba con la gráfica 10.

Cuadro 3. Regresión primer modelo panel

Prais-Minsten regresion, heteroskedastic panel corrected standard errors						
Group variable:	id			Number of obs = 23,614		
Tipe variable:	anno			Number of groups = 2,416		
Pane1s =	heteroskedastic (unbalanced)			Obs per group:		
Autocozrelacion:	Cormon AR (1)			min= 1		
				avg= 9.7740066		
				max= 10		
Estimated covariances	= 2416			R-squared = 0.7822		
Estimated autocorrelations	= 1			Wals chi2 (4) = 2429.59		
Estimated coefficients	= 5			Prob> chi2 = 0.0000		
Ivolprod	Coef.	Std. Err.	0	P> 0	[95% Conf. Intervall	
1subApo	.4412569	.0210875	20.93	0.000	-3999262	.4825876
NumApo	.0000672	.0000108	6.21	0.000	-000046	.0000884
IApoyo	-0.655077	-019775	-3.31	0.001	-104266	-.0267493
Seg	-.0467415	.004666	-10.02	0.000	-0558867	-.0375963
_cons	7.567212	-1641144	46.11	0.000	7.245653	7.88897
rho	-8290125					

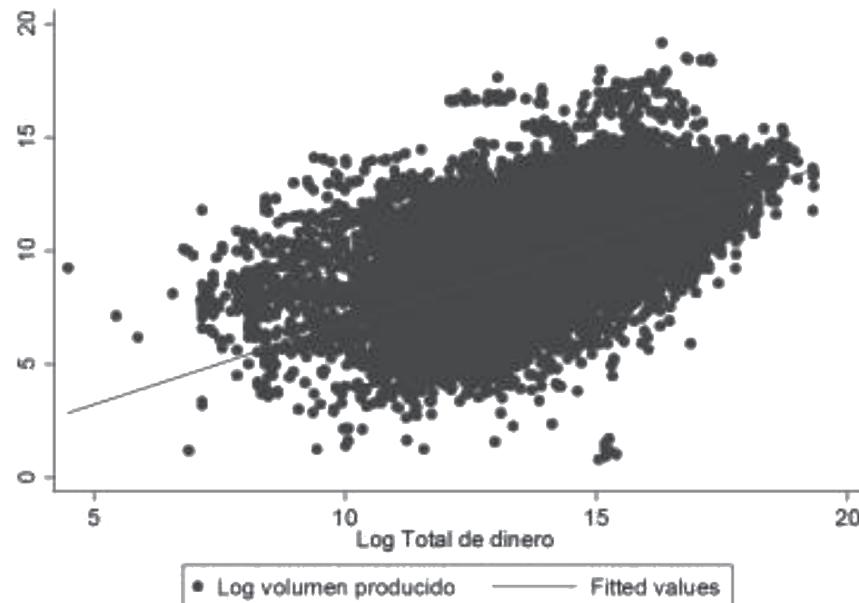
Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4. Correlación entre variables

	Ivolprod	IApoyo
Ivolprod	1.0000	
IApoyo	0.5625	1.0000
	0.0000	

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 10 Correlación lineal



El segundo modelo se realizó bajo el mismo tratamiento, de acuerdo al cuadro 5, entre los principales hallazgos de encuentran:

1. Si el rendimiento de la tierra se incrementa en 1000 unidades, el valor de la producción incrementa un 0.37%;
2. Un aumento del 1% en los montos de los apoyos a campesinos, disminuye en .05% el valor de la producción;
3. Por un aumento de 1000 apoyos a productores el valor de la producción aumenta en 0.07%;
4. Un aumento del 10% en la superficie apoyada con el programa PROCAMPO, aumenta en 4.4% el valor de la producción y,
5. Un aumento en la sequía dentro de su variable categórica disminuye el valor de la producción en un 0.03%

Es preciso recordar que el rendimiento hace referencia al volumen de la producción dividida entre la superficie sembrada. El desarrollo de este indicador se muestra en la gráfica 11, observándose un incremento desde 2013 y hasta 2017, año en el cual el rendimiento retrocede hasta colocarse a niveles de por debajo de lo observado en 2013. Estados como Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos y Nayarit han reportado mayores rendimientos en promedio bajo el periodo de análisis.

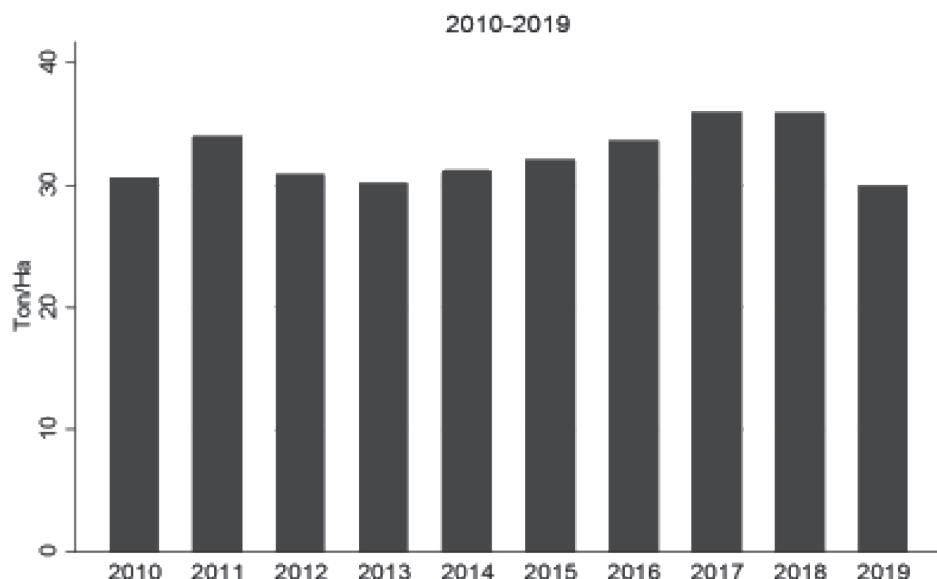
Una vez más, se destaca el papel que juega el monto de los apoyos en el valor de la producción agrícola ya que, como en el caso anterior, se observa un peso negativo como factor que contribuye al valor de producción. Se enfatiza, por lo tanto, en la expansión de apoyos agrícolas tanto a más productores como a una mayor expansión de la superficie apoyada.

De igual forma, debe prestarse atención a los efectos adversos del clima que son consecuencia directa del cambio climático, dado que, de acuerdo a los modelos planteados, tiene un papel fundamental en el volumen y valor de la

producción. Actualmente cerca de tres cuartas partes de los cultivos en México son de temporal, por lo cual, dependen del número de precipitaciones dentro del ciclo agrícola (SADER,2018).

Gráfica 11

Rendimiento promedio del periodo



19

Fuente: elaboración propia

Cuadro 5. Regresión segundo modelo panel

Group variable:	id	Number of obs	= 23,614		
Tipe variable:	anno	Number of groups	= 2,416		
Panel s =	heteroskedastic (unbalanced)	Obs per group:			
Autocozrelation:	Cormon AR (1)	min=	1		
		avg=	9.7740066		
		max=	10		
Estimated covariances	= 2416	R-squared	0.9339		
Estimated autocorrelations	= 1	Wals chi2 (5)	3166.97		
Estimated coefficients	= 6	Prob> chi2	0.0000		
Ivolprod	Coef.	Std. Err.	0	P> 0	[95% Conf. Intervall]
rend	.0003781	.0000436	8.68	0.000	.0002927 .0004635
IApoyo	-.0599135	.0191214	-3.13	0.002	-.0973909 -.0224362
NumApo	.0000787	-0000105	-7.52	0.000	.0000582 .0000992
ISubApo	.4490433	.0203386	22.08	0.000	.4091804 .4889062
Seq	-.0300537	.0043897	-6.85	0.000	-.0386573 -.02145
_cons	15.0338	.1569645	95.78	0.000	7.245653 15.34144
rho	- 8231335				

Fuente: elaboración propia

Reflexiones

Las políticas implementadas durante los últimos años solo han acentuado la desigualdad regional al no tomar en cuenta que, más del 70% de las unidades de producción rural es atendido por pequeños productores, campesinos e indígenas que apenas poseen superficies menores o equivalentes a cinco hectáreas. Por lo anterior, es fácil imaginar que los ingresos por exportaciones son dirigidos a este pequeño grupo de empresarios. Esta realidad no es favorable para las necesidades de consumo que tiene el país ya que crece el riesgo de la seguridad alimentaria al no garantizar un acceso físico o económico a los alimentos puesto que, como se mostró,

existe una dependencia de la importación para el abastecimiento de productos básicos.

Instituciones como la FAO, señalan que un país debería de importar como máximo el 25% de los alimentos que se consumen, sin embargo, se importa más del 43% de los alimentos básicos como el maíz, soya, frijol, manzana, etc., productos considerados como estratégicos para la soberanía alimentaria y que en muchas ocasiones se destina para autoconsumo.

Dentro de la nueva estructura de la SADER, su política está enfocada en los subsidios agrícolas con el objetivo de apoyar a la población rural más pobre ya que el problema de campo en México ha sido la consistente po-

breza debido a la baja productividad y acceso a la protección social como el caso de las trabajadoras del campo en las que solo el 28% percibe un ingreso. La población más vulnerable sigue siendo los miles de jornaleros que desempeñan estos trabajos sin acceso a la protección social y con salarios a la baja.

Como se ha visto, los datos que se muestran podrían dar una idea sobre un campo más fortalecido para el comercio exterior, no obstante, se ha mostrado una mayor producción de cultivos en la región norte del país, esto se debe a que por muchos años un pequeño grupo de empresarios se ha visto beneficiado por los subsidios gubernamentales para especializarse en cultivos de alto valor agregado. Cerca del 10% de los productores del país concentran la mayor parte de recursos agrícolas, entre estas empresas destacan Bimbo, Maseca, Cargill, Lala y Bachoco (Gilet, 2019)

De acuerdo con datos de la FAO, el sector agrícola contribuye con el 7.5% del PIB nacional al considerar un sector agropecuario ampliado que incluye a la agroindustria y los insumos y servicios. No obstante, los recursos federales destinados al desarrollo del campo en 2019 fueron de apenas 1.4% del PIB (CEFP, 2019).

Desde 2010 se han recortado considerablemente los recursos para el desarrollo del campo, por lo que se puede anticipar un pobre desempeño de los indicadores. El modelo panel muestra la importancia de expandir los programas públicos hacia un número mayor de productores y ampliar el área apoyada. A su vez se debe de dejar de concentrar estos apoyos a unos cuantos, puesto que tiene un efecto negativo tanto en el volumen de producción como en el valor de los productos en el mercado.

Es necesario poner atención al programa de precios de garantía para que no se genere

una dependencia de los productores y no se generen políticas clientelares. Si no se garantiza la aplicación de esta medida es posible caer en escasez de alimentos básicos; cuando el precio de mercado baja, los precios de garantía se desalinean con los costos de mercado y si los precios de garantía son muy bajos se genera un desabasto ya que los productores cultivarían otros productos. Por el contrario, si los precios de garantía son altos el sector agrícola no sería competitivo.

Una buena política agrícola toma en cuenta factores de relevancia como el calentamiento global y cambio climático, fenómenos ligados a la producción tradicional. La seguridad alimentaria depende de un ecosistema forestal y agrícola sano, la conservación del agua, la lucha contra la degradación del suelo, protección de zonas costeras y conservación de la biodiversidad. ☺

Bibliografía

- Cruz, M. y Polanco, M. (2014). El sector primario y el estancamiento económico en México. *Revista Problemas del Desarrollo*, 178, (45) 9-33 (Cruz & Polanco, 2014)
- Cobacho Tornel, M. B. (2005). Contrastes de hipótesis en datos de panel.
- Blatagi,B (2005) Econometric Analisys of Panel Data. New jersey: Wiley
- Centro de Estudios de las Finanzas Publicas (2019). Recursos Federales para el Campo PPEF 2020 vs PEF 2019. Cámara de Diputados. Notacefp / 056.
- CONEVAL (2018). Comunicado de prensa No. 21. Problemas de accesibilidad y calidad vulneran el derecho a la alimentación, lo que genera sobrepeso y obesidad. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-21-Diagnostico-derecho-a-la-alimentacion.pdf>

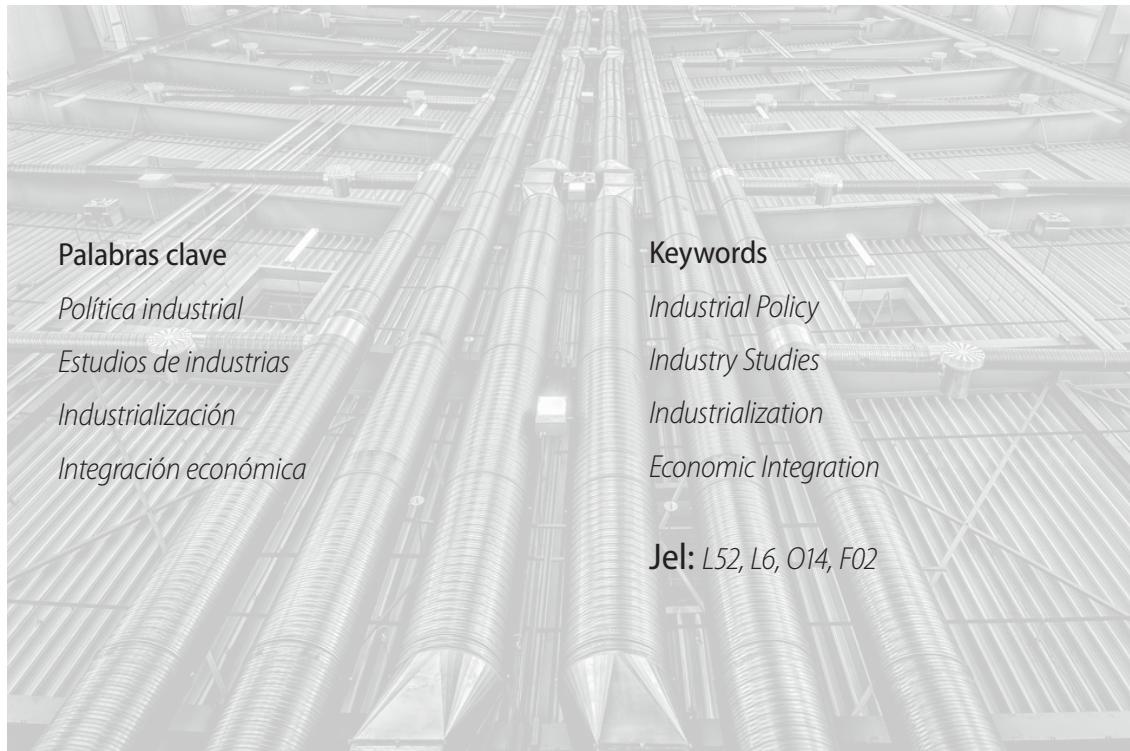
- Diario Oficial de la Federacion (DOF) (2013). Programa para Democratizar la Productividad. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312422&fecha=30/08/2013
- FAOSTAT (2020) Datos de Seguridad Alimentaria [fichero de datos] Recuperado de <http://www.fao.org/faostat/es/#data/FS>
- Gutiérrez, D., y Rabell, E. (2017). *La política social en el campo mexicano. Misión Jurídica*, 11(15), 105-123 (Gutiérrez & Rabell, 2017)
- Gordillo, G. (2018) - Análisis de los escenarios y políticas actuales para el campo mexicano. Fundación Friedrich Ebert en México, pp 5-9. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/14721.pdf>
- Hsiao, C. (2003) Analisys of panel data. Cambridge: University of Cambridge
- Hansen, B. (2017). Econometrics. Wisconsin. University of Wisconsin
- INEGI (2019). Producto interno bruto trimestral, base 2013. Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza [fichero de datos] recuperado de <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Torres, Felipe & Rojas A. (2018) Suelo agrícola en México: Retrospección y Prospectiva para la Seguridad Alimentaria. Realidad, datos y espacio revista internacional de estadística y geografía. 9(3): 137-155
- Lemos, F.M., Baca, M.J. y Cuevas, R.V. (2018). Poverty and food Insecurity in the Mexican Countryside: An Unsolved Public Policy Issue. *Textual*, 71(1), 71-105.
- SADER (2017). Planeación Agrícola Nacional 2017 – 2030. Disponible en <https://www.gob.mx/agricultura/documentos/planeacion-agrifica-nacional-2017-2030?state=published>
- SADER (2018). Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta. Disponible en: www.siap.gob.mx.
- SADER (2018a). Antecedentes PROCAMPO. Disponible en <https://www.agricultura.gob.mx/procampo/antecedentes>
- SADER (2018b). Antecedentes PROAGRO. Disponible en <http://www.agricultura.gob.mx/proagro/antecedentes#:~:text=Mejor%20conocido%20como%20PROCAMPO%2C%20surge,contrapartes%20en%20los%20pa%C3%ADses%20socios>
- segob (2019). Programas y proyectos prioritarios. Disponible en <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritario>
- SHCP (2020), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Recuperado de http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx
- Gilet, Eliana (2019) ¿Crecerá el sector agro mexicano con menos inversión? La apuesta de AMLO. Sputnik mundo. <https://mundo.sputniknews.com/20191008/crecerá-el-sector-agro-mexicano-con-menos-inversión-la-apuesta-de-amlo-1088915753.html>
- Labra, R. Torrecillas,C. (2014). Guia cero para datos panel, Un enfoque practico. España. Universidad Autónoma de Madrid.
- Macias Cote, X. C. (2018). Diagnóstico y especificación econométrica: un análisis de crecimiento estructural para nueve países Latinoamericanos entre 1980-2014
- Beck, N., & Katz, J. (1995). What To Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data. American Political Science Review, 89(3), 634-647. doi:10.2307/2082979

La política industrial en México, un “urgente” del T-MEC

Industrial policy in Mexico, and "urgent" issue of the T-MEC

Hassel G. Ponce Pineda*

María Isabel Osorio Caballero**



23

Palabras clave

Política industrial

Estudios de industrias

Industrialización

Integración económica

Keywords

Industrial Policy

Industry Studies

Industrialization

Economic Integration

Jel: *L52, L6, O14, F02*

* Candidata a Doctor Economía y Empresa Universidad Autónoma de Madrid
hasselponce22@gmail.com

** Profesora de Tiempo Completo Facultad de Economía Universidad Nacional Autónoma de México
[Isabel.osorio@economia.unam.mx](mailto:isabel.osorio@economia.unam.mx)

Resumen

En México la política industrial se encuentra desalineada de las características y capacidades locales que conlleven a un plan de desarrollo claro que permita la creación de Cadenas Globales de Valor. Si bien es cierto hay un cambio en la vinculación de los encadenamientos productivos internos con la entrada en vigor del TLCAN, también ha sido un tema no prioritario en la agenda de la nueva renegociación del T-MEC. La integración debe ser económica y política y aunque el análisis es a nivel macro, los efectos son también micro por lo que es urgente generar los vínculos que permitan una política industrial con efectos no solo en el crecimiento sino en el desarrollo económico nacional.

Abstract

In Mexico, industrial policy is misaligned with the characteristics and local capacities, leading to a clear development plan that allows the creation of Global Value Chains. Although there is indeed a change in the link between the internal production chains with the entry into force of NAFTA, it has also been a non-priority issue on the agenda of the new renegotiation of the T-MEC. The integration must be economical and political, and although the analysis is at a macro level, the effects are also micro. Hence, it is urgent to generate the links that allow an industrial policy with an impact not only on growth but also on national economic development.

Introducción

La política industrial se define como el conjunto de acciones que buscan resolver las distorsiones de mercado, es decir, cuando las asignaciones de libre mercado de los bienes y servicios en la economía no son suficientes. Dicha política resulta de suma importancia dentro del plan de desarrollo de un país por lo que es clave para alcanzar una mayor productividad que genere un efecto multiplicador en los diversos sectores de actividad; esto es contemplando las distorsiones del mercado como las externalidades, monopolios u oligopolios, mercados incompletos, información asimétrica y de coordinación de los agentes de acuerdo con la Secretaría de Economía (2019).

De acuerdo con la definición de política industrial, esta procura el crecimiento regional balanceado en las regiones a través de la explotación de las ventajas comparativas, aprovechamiento de las derramas de conocimiento y economías de escala para fomentar el desarrollo económico. Por lo tanto, los objetivos de la política industrial se enfocan en proporcionar información a los agentes económicos, implementar acciones como la promoción de capital humano y financiamiento para coordinar, focalizar y priorizar acciones en conjunto entre el sector público y privado.

En los últimos años, la política industrial en México no ha cambiado como tal si se compara con décadas atrás debido a que no hay un plan de desarrollo claro y tangible que vincule a las multinacionales con las pequeñas y medianas empresas (Pyme's) para crear encadenamientos productivos internos. Esto requiere mayor inversión pública como privada, así como el disminuir las importaciones de las grandes empresas para su producción (Páramo y Medina, 2020).

En el entorno de una apertura comercial, la política industrial debe establecer las bases de la competencia a través de un entorno legal y económico estable para la actividad empresarial. Esto quiere decir que el Estado debe promover la libre participación de los agentes económicos en el mercado, eliminando cualquier incertidumbre regulatoria a la actividad privada como ha sucedido, por ejemplo, en el caso de los tratados comerciales. La discrecionalidad a nivel regulatorio, la inestabilidad macroeconómica y la inseguridad en los derechos de los particulares impiden el desarrollo industrial, esto al incrementar la incertidumbre y disminuyendo el financiamiento a las empresas. Una política industrial basada en subsidios, tratos regulatorios preferentes o la protección comercial crea dificultades en la planeación de negocios en el largo plazo ya que estos suelen involucrar decisiones discretionales para las autoridades.

En esta línea, México no ofrece un ambiente de negocios competitivo si se compara con las principales economías en desarrollo y sus socios comerciales ya que se puede decir, que es un laboratorio que ha implementado estrategias comerciales orientadas a las exportaciones con una alta dependencia al mercado estadounidense sin que cuente con bases claras que permitan un efecto multiplicador entre todas sus industrias; esto parece corresponder a la tendencia de los países emergentes, como por ejemplo, Brasil destacando los casos latinoamericanos.

En este contexto, es importante realizar un análisis del estado de la política industrial mexicana considerando que, se encuentran brechas importantes entre las distintas industrias del país, destacando algunas como la automotriz la cual se encuentra aparentemente configurada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ahora T-MEC.

La hipótesis del apartado es que, el modelo de apertura comercial de México llevado a cabo desde el TLCAN, ha favorecido el desarrollo in-

dustrial de sectores claves como el automotriz, sin embargo, dicha liberalización ha fomentado la desigualdad entre distintos sectores manufactureros por lo que, si bien ha contribuido al desarrollo económico, se ha dado con asimetrías en materia de asignación de recursos. Los sectores más dinámicos al estar determinados por el peso que representan dentro del sector manufacturero mexicano y la composición de las Cadenas Globales de Valor (CGV) así como en el comercio con EE.UU y China; podrían verse amenazados por la pérdida de cuota de mercado en EE.UU como principal socio comercial mexicano, afectando los objetivos de desarrollo y crecimiento económico a falta de una política industrial sólida.

Una de las ventajas de la descomposición de las exportaciones es que permite analizar la cuota de mercado a nivel de mercado interno como externo, con ello es posible un acercamiento a la medición de la productividad de un país. Dicha metodología se diferencia de la tradicional en la que se estiman solo las exportaciones e importaciones por sector, pero usualmente no analizan la cuota abarcada con los principales socios comerciales y su evolución (Gomes, L., Caputi, L. y Moreira, C., 2015).

En contraste a lo señalado por Gomes et. al (2015), Escaith (2021) indica que la elaboración de índices de descomposición de cuota de mercado constante de buen comportamiento ha sido la búsqueda de muchos investigadores desde la década de 1950, pero el problema básico es simple, pero complicado. Esto es porque en teoría, la teoría y la práctica deben ser lo mismo, sin embargo, en la práctica, a menudo difieren. En este caso, el problema surge porque, en teoría, la descomposición se realiza en tiempo continuo mientras que, en práctica, se realiza en tiempo discreto.

De acuerdo con investigaciones realizadas y que corresponde a la metodología de descomposición de las exportaciones en el comer-

cio triangular de Estados Unidos (EE.UU), México y China, ha sido posible corroborar que el sector manufacturero en México presenta brechas importantes entre las industrias: a nivel productivo, tecnológico y de exportaciones (Ponce, 2018). Sin embargo, es posible determinar que metodología CMS permite conocer la pérdida o ganancia de cuota de mercado, así como la productividad, pero no exactamente si un sector es más competitivo.

Tras la firma del TLCAN en 1994, acuerdo que figura como el más importante para México, es importante destacar que la fuerte relación comercial entre México y EE.UU no surge a partir del TLCAN, si bien con este se mantiene, las mismas ya anteceden a décadas atrás representando un alto componente de exportaciones y de relaciones comerciales previas.

Para el cumplimiento del objetivo general es importante describir la relevancia de la política industrial como mecanismo que favorece el desarrollo económico de un país y en este caso en particular, se aplicará en el marco de la política industrial mexicana que se ha configurado con base en el TLCAN. Con ello será posible determinar el impacto de la apertura comercial en las industrias más relevantes de la dinámica productiva mexicana considerando un patrón de mayor especialización y su participación en las CGV. Se proponen posibles aspectos de mejora a la política industrial con la intención de favorecer un desarrollo económico más inclusivo considerando las relaciones comerciales más estrechas de México.

Las cadenas globales de valor mexicanas en el contexto del TLCAN/T-MEC

En las últimas décadas se ha dado un aumento significativo en el volumen de comercio internacional, así como una transformación en la composición del intercambio transfronterizo de bienes dadas las mejoras tecnológicas y la

continua liberalización comercial que han reducido los costos de transitar bienes intermedios, generando un proceso de fragmentación de la producción a nivel mundial. Las empresas globales han fragmentado los procesos productivos y ubicado cada una de sus etapas en distintas regiones del mundo para aprovechar las diferencias de salarios y productividades (Chiquiar, 2015).

La política industrial mexicana, se encuentra configurada principalmente en apego al TLCAN ya que no hay una política sólida que impulse de manera consistente y homogénea a las industrias nacionales. De acuerdo con los nuevos patrones de producción como las CGV, estas se encuentran influidas por distintos factores, por ejemplo, cuando las empresas se ven obligadas a permitir que otras compañías conozcan en profundidad sus necesidades, técnicas y procesos productivos de manera que se puede arriesgar el know-how de la empresa. Por lo tanto, la capacidad productiva de las empresas también es un factor relevante ya que se requiere al menos una base de conocimiento especializado para poder participar en las CGV (Medina, C. y Peña C., 2020).

En cuanto a Latinoamérica, la región no se encuentra suficientemente integrada en las CGV, sin embargo, destaca México por su integración con América del Norte gracias al TLCAN, ahora T-MEC. Esto es relevante porque se percibe el potencial que tienen dentro de las CGV para fomentar el desarrollo económico y crear encadenamientos intrarregionales. En esta tesitura, se encuentra que también Asia ha logrado una mayor participación en las CGV destacando a China dada la exportación de bienes intermedios, siendo su principal amenaza en cuanto a cuota de mercado en sus principales industrias dentro de EE.UU (Salam, 2019).

La entrada mexicana en los mercados globales se ha dado principalmente por medio de las CGV propiciado por la especialización en la

manufactura manifestada desde la entrada en vigor del TLCAN, por lo que se han propuesto distintos mecanismos de integración de las empresas mexicanas en las CGV para el desarrollo económico, específicamente en las regiones más industrializadas. Dicho proceso de inserción se ha dado en tres etapas (Contreras, Vega y Ruíz, 2020):

- Con la firma del TLCAN en 1994 se incrementó la participación en las CGV principalmente en manufacturas de alta cualificación.
- La creciente participación de China en los mercados globales y en el mercado mexicano desde su inserción a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001.
- A principios del año 2000 aumentó su participación en manufacturas de baja cualificación.

La inserción de México en las CGV ha propiciado una cierta dependencia de las empresas mexicanas a las extranjeras, esto genera una importante vulnerabilidad ante los choques externos tales como los acuerdos comerciales que pueden generar desviaciones de comercio o modificaciones de política comercial de sus socios comerciales, principalmente en el caso de EE.UU tal como señalan Medina y Peña (2020). Siguiendo a Lee y Yi (2018), esto es muy importante, ya que las exportaciones de manufacturas son un elemento clave para el desarrollo económico con la desventaja de que reflejan una dependencia del comportamiento de la economía internacional puesto que las CGV actúan como un transmisor de los fenómenos internacionales hacia la economía nacional.

Dicha inserción ha propiciado que México desempeñe un papel preponderante debido a su proximidad con EE.UU ya que cuenta con un bajo nivel de barreras arancelarias para comerciar con los países norteamericanos, ade-

más de las ventajas comparativas como los costos laborales más bajos, por lo que México se ha encontrado en una posición privilegiada para integrarse en las redes internacionales de producción.

Es a partir del comportamiento de las exportaciones que se ha podido distinguir tres períodos para el caso mexicano: el primero es la introducción al TLCAN en 1994 y que finaliza en 2001, caracterizándose por el acercamiento de las exportaciones al consumidor final y el aumento de actividades domésticas, lo que indujo a las empresas mexicanas a incrementar su contribución en las CGV y a ampliar las actividades que más ingresos generaba. El segundo periodo inicia con la entrada de China en la OMC en 2001 y termina en 2008, caracterizándose por un decrecimiento en el número de etapas producidas domésticamente, esto quiere decir que China al tener una mayor participación en el comercio mundial redujo la aportación de la economía mexicana en las CGV.

El tercer periodo inicia en 2009 y continúa hasta la actualidad, el cual, se caracteriza por una recuperación mexicana dentro de las CGV, comportamiento relacionado con el mejor desempeño del sector automotriz, así como una mejor reasignación de recursos hacia etapas del proceso productivo mexicano en las que se cuenta con ventajas comparativas frente a China. Los resultados en los sectores más relevantes son diversos, por ejemplo, en el sector automotriz se presenta un mayor componente tecnológico y esto es una muestra de las asimetrías entre las industrias las cuales pueden ser causadas por políticas públicas poco acertadas y por el entorno institucional del país (Scath, 2021).

Considerando los resultados y cambios en los últimos años, resalta la renegociación del TLCAN (ahora T-MEC) el cual fue actualizado pasando de 22 a 34 capítulos teniendo como ejes negociadores los siguientes: fortalecer la competitividad de América del Norte, avanzar

hacia un comercio regional inclusivo y responsable, aprovechar las oportunidades de la economía del siglo XXI y promover la certidumbre del comercio y las inversiones en América del Norte. Entre los nuevos capítulos del T-MEC se destacan: laboral, medioambiental, pequeñas y medianas empresas, competitividad, anticorrupción, comercio digital, buenas prácticas regulatorias, política macroeconómica y de tipo de cambio; por su parte se ha eliminado el de energía y petroquímica básica, medidas de emergencia y medidas relativas a normalización.

El nuevo acuerdo T-MEC mantiene cero aranceles a los productos que cumplen con las reglas de origen, siendo estos los criterios que un producto debe cumplir para ser considerado originario de uno de los países socios del acuerdo. Algunas reglas de origen sufrieron modificaciones como por ejemplo, ahora se requiere que el 75% de los componentes de un automóvil o camión sean producidos en cualquiera de los tres países y antes era del 62.5% y, para 2023 al menos 40% de sus componentes deben producirse por trabajadores que ganen al menos US\$16 por hora (García, 2020).

Este cambio ha sido el más renombrado pues es incierto como afectara al sector automotriz mexicano y a los consumidores, ya que es un sector clave que ha mantenido una ventaja competitiva gracias a los salarios, por lo que el valor de los automóviles podría verse afectado porque los productores y distribuidores no pueden absorber los nuevos costos. Por otra parte, es importante destacar que a 2 años de la entrada en vigor del nuevo acuerdo, no se han podido cumplir estas reglas (aunque el aumento salarial sería gradual) ni lo acordado en lo ambiental, teniendo disputas por el posible incumplimiento de las mismas.

México ha sido el país con el mayor nivel de valor agregado extranjero en sus exportaciones, aumentando del 32.3% al 36.4% en el perio-

do 2011-2016; sobresalen a nivel sectorial las exportaciones electrónicas, automotrices y autopartes, reflejando la complejidad y retos de la industrialización orientada hacia las exportaciones, así como la falta de endogeneidad regional con importantes impactos en la falta de generación de valor agregado, ciencia y tecnología, así como empleos de calidad (Dussel, 2022).

Desde una perspectiva poco optimista, los cambios propuestos en materia laboral no serían suficientes para modificar las tendencias de localización industrial dada la amplia brecha salarial entre México y EE.UU-Canadá ya que tomaría más de dos décadas el hacer crecer los salarios de México para empatarlos con sus contrapartes de la región. Para ese entonces la industria automotriz ya no será como ahora pues la revolución digital la habría alcanzado (Contreras, Vega Canóvas y Ruíz Durán, 2020).

Por otra parte, Covarrubias (2021) apunta hacia una perspectiva más optimista señalando que la tercera generación de arreglos laborales haría su labor como lo hace el gobierno y los sindicatos mexicanos a favor de un nuevo modelo laboral en el que a mayor incremento del ingreso ocurriría un mayor impacto en la demanda agregada del país. En consecuencia, beneficiaría la renta nacional ya que la industria automotriz continúa como una de las industrias donde es mayor el efecto multiplicador de la inversión y el empleo. Los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás del sector automotriz son de tal magnitud que por cada empleo directo de la industria terminal se pueden generar de cinco a siete en la industria de proveedores de partes y componentes.

Por lo tanto, para que exista un comercio más equilibrado en la región norteamericana y derivar en efectos que arrastren sobre el empleo y las inversiones de EE.UU y Canadá, descansaría en la mejora de los salarios mexicanos y en el estímulo del mercado interno de

automóviles a la par, de forma que más autos se queden en el mercado nacional y exista margen para importar por parte de los socios de la región. Sin embargo, todo esto se presenta como un objetivo de mediano a largo plazo al requerir una política industrial sólida que defina el lugar deseado para las industrias mexicanas dentro de la industria global como interna, trabajando más en los sistemas de desarrollo científico-tecnológico, de innovación, de organización, de competencias e ingresos laborales (Páramo y Medina, 2021).

Como socio del acuerdo, EE. UU ha entrado en disputa al señalar que no está dispuesto a permitir que los materiales, componentes y piezas fabricados en el extranjero califiquen como contenido regional después de que se usen o modifiquen como parte del proceso de ensamblaje de América del Norte, como ocurría en el acuerdo anterior. Además, se encuentra que con las nuevas reglas de origen se considera el avance de los automóviles eléctricos, abriendo una brecha importante en cuanto a la producción mexicana de este sector, un tanto obsoleta antes de ser implementada (De la Calle, 2021).

En esta línea, es importante considerar el factor tecnológico dentro de las CGV y el sector automotriz teniendo como competencia el liderazgo chino en el ámbito digital. Siguiendo la tendencia digital se encuentra que el futuro económico de la región norteamericana dependerá de las operaciones de punta en la manufactura, agroindustria y servicios, dependiendo del valor agregado avanzado de manera conjunta.

Es por ello, que el T-MEC debe ser considerado como plataforma para la integración digital en la que se promueva un mayor componente digital, más y mejores plataformas para comercio y el diseño de las manufacturas. Retomando los sectores clave en los que se han presentado modificaciones en el nuevo T-MEC, se encuentran otros cambios significativos de acuerdo con el García (2020):

- Minimis: se actualizó la disposición con la finalidad de aumentar el porcentaje actual, pero sin exceder el 10%, de acuerdo con lo establecido con el resto de los socios comerciales.
- Acuicultura: se establece que los peces obtenidos en la región son originarios.
- Juegos o surtidos: se añaden disposiciones relacionadas a juegos y surtidos para asegurar el cumplimiento del origen.
- Bienes remanufacturados: se consideran originarios a los materiales, partes o componentes que se recuperaron y sometieron a desensamble para su posterior remanufacturación.
- Cláusula sobre acumulación: se consideran como originarios los materiales de los países socios y los procesos realizados en cualquiera de sus territorios para fortalecer las cadenas de valor.

Los anteriores cambios son los más representativos a modo general, pero de manera particular se destacan los siguientes (SICE, 2021):

- Aluminio: después de 10 años de la entrada en vigor del T-MEC, los socios deberán valorar los requisitos que sean de su interés para que se considere como originario.
- Acero: se establece que para que los automóviles y camiones se consideren originarios de la región se requiere que un 70% de las compras de acero y aluminio se realicen a empresas norteamericanas. A partir del séptimo año de la entrada en vigor del tratado, para que el porcentaje se considere como originario, debe ser elaborado desde la fundición inicial hasta el final del proceso de producción en América del Norte.

A pesar de los cambios y los nuevos capítulos del T-MEC se han generado algunas tensiones debido a que México y Canadá discrepan de la interpretación de EE.UU en cuanto a las reglas de origen, por lo que México ha iniciado la sustitución de importaciones de Asia para el fortalecimiento de las cadenas de suministro del sector automotriz de América del Norte. Lo anterior se debe a que el 80% de las autopartes producidas en México se exportan a EE.UU para el ensamblaje de autos.

Las recientes discrepancias se dan en el marco de que México, Canadá y las empresas automotrices señalan que las piezas centrales de un automóvil que ya cumplieron con la regla de origen deben considerarse originarias de Norteamérica al 100% al contabilizar el contenido regional del automóvil que se exporta dentro del T-MEC. Por su parte, EE.UU señala que el cálculo del contenido regional del automóvil debe considerar estrictamente el contenido regional sin redondeos de las piezas nucleares (Morales, 2021).

Retomando la situación de la política industrial mexicana es posible identificar la necesidad de medidas para incentivar las inversiones públicas a favor de la competitividad sistemática, apoyos tecnológicos y ambientales, un uso efectivo del poder de compra del sector público, una política comercial internacional más equilibrada y una banca comercial para aumentar el financiamiento a la producción de las Pyme's (Mota, 2021).

A diferencia de otros países emergentes y los cambios establecidos en sus políticas industriales, los programas de financiamiento no han mejorado a través de los sistemas bancarios ya que, no se ha creado una banca de desarrollo fuerte y promotora. Por lo tanto, es posible que se requiera de una política industrial que incorpore políticas anticíclicas establecidas en una estrategia de inversión pública, así como una mayor participación de la banca comercial y de desarrollo.

2. Estructura económica y políticas macroeconómicas: el caso de la política industrial y su relación con las CGV.

La perspectiva de las CGV ha puesto de manifiesto que la política industrial actual debe enfocarse menos en el desarrollo de estructuras de producción totalmente integradas, esto a través de la reducción de la protección de la industria nacional y más en el acceso menos costoso y fácil a las importaciones. Un ejemplo de ello es el caso de las exportaciones chinas en el sector manufacturero, ya que muestra en gran medida sus actividades de ensamblaje mediante el uso de insumos importados.

En esta línea, se puede señalar que México se encuentra altamente integrado en las CGV respecto a la región latinoamericana, ya que la mayor parte de valor agregado de los servicios incorporado en las exportaciones manufactureras es del 52% mientras que la media de Latinoamérica es de entre el 20% y el 33%. No obstante, se resalta que esto se encuentra concentrado en algunas industrias especializadas como el acero y el aluminio, hierro, plástico, autopartes, entre otros (Avendano, et al., 2019).

Esto, muestra la tendencia observada desde la segunda mitad del siglo XX en cuanto al traslado territorial internacional de segmentos de las CGV; la creciente liberalización del comercio y de la Inversión Extranjera Directa (IED), así como la reducción de costos, eficiencia e incremento en la productividad han permitido un proceso de out-sourcing del que se han beneficiado países como México. Desde la perspectiva de la política industrial y las CGV se observa que se ha generado un esfuerzo por parte de las multinacionales para la diversificación y consideración a clientes y proveedores, sin embargo la política industrial mexicana es poco sólida ya que se encuentra en apego a los resultados y encadenamientos de las principales industrias, pero no plantea ejes de integración para otras

industrias manufactureras que han perdido cuota de mercado (Romero, 2016).

La mayor integración de los encadenamientos productivos se ha dado por medio de la acumulación de capacidades tecnológicas que en el caso mexicano, destaca por las filiales de empresas controladas por extranjeros. Una de las razones de este fenómeno, es que aunque las multinacionales son determinantes en cuanto a la inversión de capital inicial, la transferencia tecnológica es baja, aportando capacidades estáticas y limitando el desarrollo tecnológico pues limita el desarrollo de capacidades de aprendizaje locales (Santarcágelo, Schteingart y Porta, 2017).

En este sentido, se pone de manifiesto que el gobierno mexicano no aplica la política industrial y de innovación para fomentar la inversión I+D con el objetivo de escalar en las CGV, incluso en industrias como la automotriz. Hace falta una política industrial articulada y respaldada por el gobierno a través de recursos que apoyen las actividades de innovación que posibilitan que la manufactura incluya un mayor contenido mexicano lo cual coincide con lo señalado por Morris y Staritz (2019).

Siguiendo a Badillo y Rozo (2019), uno de los mayores retos para México en cuanto a consolidar una política industrial es impulsar la I+D cuyo gasto corresponde al 0.55% del PIB, ya que pese a ser el principal exportador de automóviles y autopartes hacia EE.UU, el sector carece de autonomía debido a que importa un gran porcentaje de los insumos. La inserción de México en las CGV ha sido acompañado de una mayor apertura comercial sustentada en diversos acuerdos y tratados comerciales, pero no en apego a una política industrial activa ya que se ha presentado un papel disminuido del Estado en la materia, además de que es poco competitivo dentro de los mercados globales dada la dependencia exportadora a EE.UU (Sólis *et al.*, 2021).

La proliferación de las CGV ha propiciado que al medir las exportaciones deba considerarse el valor agregado al producto más que a su valor final. Es importante señalar que la producción de mercancías manufacturadas y el valor agregado en México la llevan a cabo empresas nacionales y extranjeras, el 54% corresponde a empresas nacionales y el 46% a empresas extranjeras lo que representa cierta dependencia de las manufacturas a empresas extranjeras (Medina y De la Peña, 2020).

La productividad y las exportaciones son incentivadas en gran medida por la importación de bienes intermedios en la actualidad, mostrando una alta dependencia entre las importaciones de productos intermedios y las exportaciones de productos finales. En el caso mexicano se encuentra que el 58% de importaciones de bienes intermedios vuelven a exportarse posteriormente, mientras que los países de la OCDE alcanzan el 26%, cifra que para México ha sido constante en las últimas dos décadas debido a la maduración de las CGV iniciadas desde la entrada en vigor del TLCAN (Lampón *et al.*, 2018).

El proceso de inserción de México en las CGV ha dependido de las manufacturas, las cuales representan la mayor parte de las exportaciones, sin embargo, es importante analizar el sector manufacturero desde una descomposición del sector industrial ya que algunos sectores de rápido crecimiento en las exportaciones no siempre generan un alto grado de valor agregado. Además, una mayor productividad no siempre se relaciona a la generación de más empleos o mejoras salariales, lo que sugiere una mayor incidencia tecnológica en la producción, lo cual se traduce en una ventaja competitiva pero no necesariamente en una mejora para la mano de obra.

En esta línea se encuentran dos retos para las CGV mexicanas: el primero son los cambios en las políticas comerciales estadounidenses

afectan las CGV por la alta dependencia de las exportaciones y los empleos que generan las principales industrias como la automotriz; el segundo es que el aumento de la productividad de la industria automotriz se debe más al factor tecnológico que al capital humano, por lo que el empleo y el salario crecen manos que la productividad. En este sector, el efecto arrastre no ha resultado muy favorable para impulsar el desarrollo mexicano a pesar de que lo ha posicionado como un país altamente exportador.

Lo anterior se debe al no generar encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante que permitieran interconectar el sector trasnacional con la base productiva local, limitando el desarrollo tecnológico. Las exportaciones de manufacturas mexicanas se han basado en la producción de productos metálicos, maquinaria y equipo correspondiente a autopartes y electrónica, que a pesar de ser de alta tecnología, no añaden valor tecnológico local al no invertir significativamente en I+D. La baja inversión en I+D ha resultado en que México solo ensamble los bienes de alta tecnología para su exportación, lo que es una limitante en cuanto a competitividad y su participación en las CGV de otros sectores que podrían resultar estratégicos (Badillo y Rozo, 2019).

La política industrial en México no se ha configurado de manera sólida a falta de inversión en I+D para poder incrementar la competitividad en sectores estratégicos por lo que se ha dado un aumento de las importaciones, las cuales representan una importante parte dentro de las exportaciones. Otro de los factores que no han permitido crear una política industrial eficiente ha sido la alta especialización de los sectores más productivos como el automotriz, en las cuales se han intensificado las CGV pero los beneficios no han generado encadenamientos representativos con las pequeñas y medianas empresas.

3. Conclusiones

Tras el análisis realizado acerca de la política industrial y las CGV en México es posible identificar que el modelo de apertura comercial mexicano que se remonta a la entrada en vigor del TLCAN en 1994 ha beneficiado el desarrollo de sectores como el automotriz creando un encadenamiento hacia adelante con otras industrias como el acero, aluminio, hierro y plástico, sin embargo, esto ha generado ciertas asimetrías con otras industrias manufactureras en materia de competitividad y asignación de recursos.

Los sectores más dinámicos han podido consolidar una mayor participación en las CGV así como en el comercio con EE.UU en apego a una mayor especialización pero no a una política industrial que ha sido poco sólida y que en vez de ser la base para una mayor productividad, se ha apegado a sectores altamente especializados para configurarse.

Sin duda, es necesario un análisis más detallado pero lo que sí podemos concluir es que existe una urgencia de un diseño integral a nivel macro y micro que permita hacer frente a México a los retos, cada vez más urgentes, que el contexto mundial -cada vez más cambiante- exige. ☰

Bibliografía

- Avendano, R., Bontadini, F., Mulder, N., y Zalcever (2019). Latin America's faltering manufacturing competitiveness What role for intermediate services?. United Nations. ECLAC. ISSN: 1680-872X
- Badillo, R. y Rozo, B. (2019). México en la cadena global de valor de la industria automotriz. *Economía UNAM* vol. 16 no. 48. Ciudad de México sep/dic.
- Chiquiar, D. (2015). La posición de México en las cadenas globales de valor. Foco Económico. Un blog latinoamericano de Economía y Política.

- Contreras, O., Vega, C. y Ruíz, D. (2020). La reestructuración Norteamericana a través del libre comercio: del TLCAN al TMEC. México, Colmex y Colef.
- Covarrubias, V. (2021). El T-MEC y la tercera generación de arreglos laborales. Escenarios probables para el trabajo y la industria regional. Scielo. Norteamérica vol. 16 no.1 Ciudad de México ene/jun 2021.
- Crossa, M. (2017). Cadenas globales de valor en la industria del automóvil: la ilusión desarrollista o el desarrollo del subdesarrollo en México. CEC Año 3, № 6 (2017) pp. 71- 100.
- De la Calle, P. (2021). El futuro del T-MEC es digital. Animal Político.
- Dussel, P. (2021). Oportunidades comerciales para México en el contexto de las tensiones entre Estados Unidos y China a partir de 2017. Tenaris Tamsa.
- Escath, H. (2021). Revisiting constant market share analysis: an exercise applied to NAFTA. ECLAC – Studies and Perspectives Series-Mexico № 192.
- Expósito, A. (2017). El shock externo del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión para la manufactura mexicana. ¿Cómo afectaría a sus exportaciones hacia los Estados Unidos? *Trimestre Económico*, 84(333), 237-254.
- García, S. (2020). 7 novedades del Tratado México-Estados Unidos-Canadá, el nuevo TLCAN. Más allá de las fronteras. BID.
- Gomes, L., Caputi, L. y Moreira, C. (2015). Comércio internacional e competitividade do Brasil: um estudo comparativo utilizando a metodologia Constant Market-Share para o período 2000-2011.
- Lampón, J., Cabanelas, P. y Delgado, J. (2018). Claves de la evolución de México dentro de la cadena de valor global de la industria de autopartes. El caso del Bajío. El *Trimestre Económico*, 85(339), 483-514.
- Lee, E. & Yi, K-M. (2018). Global Value Chains and Inequality with Endogenous Labor Supply. *Journal of International Economics*, 115, 223-241.
- Medina, C. y Peña,C. (2020). Las cadenas globales de valor de las manufacturas en México (2005-2015). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Apuntes del CENES.
- Morales, R. (2021). EU se desvía de lo acordado en las reglas de origen: Economía. Diario *El Economista*.
- Morris, M. y Staritz, C. (2019). Industrialization paths and industrial policy for developing countries in global value chains. Elgaronline. Recuperado en:
- Mota, M. (2021). Política industrial. Economía y Sociedad. Diario *El Economista* 23 de diciembre de 2021.
- Páramo, O. y Medina, F. (2020). La política industrial de México existe sólo en papel. UNAM Global de la comunidad para la comunidad.
- Ponce, H. (2017). La relación comercial entre México y China. Impacto en la estructura comercial de México y en el acuerdo comercial USMCA. Economia e políticas públicas: revista eletrônica de economia / Unimontes. – Vol. 5, n. 2, 2017 - . - Montes Claros, Universidade Estadual de Montes Claros,
- Romero, J. (2016). Política industrial: única vía para salir del subdesarrollo. *Economía Informa*. No. 397. Marzo-abril.
- Salam, K. (2019). FP's Guide to the U.S.-Mexico Trade War. *Foreign Policy*.
- Santarcárgelo, J., Schteingart, D. y Porta, F. (2017). Cadenas Globales de Valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo. CEC Año 4, № 7 pp. 99- 129.
- Secretaría de Economía (2019). Política Industrial.
- SICE (2021). Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).
- Solís, J., Hernández, V. y Márquez, J. (2021). Evaluación de la sustitución de importaciones en las cadenas productivas en México: Una aproximación con pretopología y teoría de redes. Capítulo 8 en: La política industrial de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición digital en pdf.

Los programas de empleo temporal, ¿sirven como estabilizadores automáticos? El caso de Chile y México previo al Covid

Do temporary employment programs serve as automatic stabilizers? The case of Chile and Mexico prior to covid

Daniela Vianey García Pureco*
Alejandro Vázquez Martínez**

34

Palabras clave

*Diseño y coherencia de las políticas
Políticas fiscales y comportamiento de los agentes económicos
Comportamiento en el trabajo y determinación del empleo
Trabajo
Estudios comparativos de economías particulares*

Keywords

*Policy Designs and Consistency
Fiscal Policies and Behavior of Economic Agents
Work Behavior, and Employment Determination
Labor
Comparative Studies of Particular Economies*

Jel: E61, H3, J2, N3, P52

* Maestra en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y cuenta con una estancia de investigación en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Actualmente es docente de licenciatura en la Facultad de Economía.

Correo electrónico: danielagp@economia.unam.mx

** Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Correo electrónico: 17alel@gmail.com

Resumen

Si existe una regularidad en economía, esta es la presencia de los ciclos, es decir, de fluctuaciones que llevan a las economías de períodos de auge a otros de crisis. Inevitablemente estas oscilaciones tienen impactos sobre el nivel de bienestar de la población, una de las principales afectaciones en la fase baja del ciclo, recesiones y crisis, se manifiesta en la pérdida de empleos. Ante esta situación la política fiscal cobra gran relevancia, por el lado del gasto y particularmente mediante la puesta en marcha de los estabilizadores automáticos con potencial de crear empleos y aminorar los efectos perniciosos sobre los ingresos que experimentan las familias. El objetivo del presente artículo es hacer un análisis comparativo de los programas de Empleo Temporal en Chile y México, previo a la crisis derivada de la Covid-19, la pregunta a responder es si estos funcionan y cuál es su relación con la política fiscal.

Abstract

If there is a regularity in economics, it is the presence of cycles, i.e., fluctuations that take economies from periods of boom to periods of crisis. Inevitably, these oscillations have an impact on the level of welfare of the population; one of the main effects in the low phase of the cycle, recessions and crises, is the loss of jobs. Faced with this situation, fiscal policy is of great importance, on the expenditure side and particularly through the implementation of automatic stabilizers with the potential to create jobs and reduce the pernicious effects on household income. The objective of this article is to make a comparative analysis of the Temporary Employment programs in Chile and Mexico, prior to the crisis derived from Covid-19, the question to be answered is whether these programs work and what is their relationship with fiscal policy.

Introducción

La organización económica a lo largo de su historia ha sido caracterizada por fluctuaciones cíclicas que han generado períodos de penuria y malestar para la población seguidas de etapas de bonanza. A la metamorfosis que sufre la economía, pasando de momentos de auge a otros de crisis, se le llama comúnmente ciclo económico y este es modulado mediante la actuación estatal a través de diversos instrumentos de política económica, el más importante es la política fiscal por su influencia directa sobre variables fundamentales tales como los ingresos públicos, el gasto y la deuda de un país.

Particularmente a los mecanismos diseñados para combatir los efectos de las fluctuaciones se les conoce como estabilizadores automáticos, los cuales son componentes del presupuesto que responden a los movimientos del ciclo y cuyo principal objetivo es estabilizar la economía. Sus dos mecanismos de acción están concentrados en el ingreso y el gasto públicos y dentro de estos últimos destacan los programas de empleo temporal, que ofrecen una ocupación pagada de carácter provisional a trabajadores que se encuentran en situación de desempleo durante una fase recesiva o de crisis económica.

El presente documento explora las bondades de este estabilizador automático, toma como casos de análisis el extinto Programa de Empleo Temporal (PET) en México y el Programa de Inversión en la Comunidad (PIC) en Chile, a través del estudio de cada uno se extraen algunas lecciones importantes sobre su diseño, operación, presupuesto y se explora su funcionalidad para mitigar los efectos del ciclo económico. Para ello el texto se divide en tres secciones, en la primera parte se aborda teóricamente los estabilizadores automáticos, en la segunda se hace una breve exploración del fun-

cionamiento del PET y el PIC y en la tercera se arrojan algunas reflexiones finales.

1. Estabilizadores automáticos y ciclo económico

De acuerdo con Basilio (2016) los estabilizadores automáticos de la política fiscal (a partir de este punto se referirá a ellos como EA) se definen como componentes del presupuesto público que responden a las fluctuaciones de la actividad económica atenuando o suavizando los cambios en el ciclo. A diferencia de otros instrumentos, los EA no tienen que pasar por procesos administrativos y legislativos para su implementación, ya que actúan automáticamente cuando se produce un movimiento en el ciclo, evitando así que se generen retrasos temporales en la actuación estatal y permitiendo una rápida respuesta en comparación con otros instrumentos.

Los EA pueden operar por dos frentes, el primero de ellos es por el lado de los egresos, los cuales consisten en asignaciones de gasto público que tienen como fin influir en el tamaño de la demanda agregada para suavizar y/o atenuar el ciclo y pueden tomar la forma de subsidios, inversión de gobierno, transferencias al sector privado y programas sociales. El segundo frente de acción es por el lado de los ingresos, este tipo de estabilizadores también buscan influir en la demanda agregada, pero utilizando la política de ingresos, los principales EA en este frente son los impuestos directos, debido a que estos gravan según el monto de riqueza, patrimonio, ingresos y utilidades, lo cual los vuelve sensibles a cambios ocasionados por las fluctuaciones cíclicas. En el cuadro 1 se muestran algunos de los principales estabilizadores automáticos de la política fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos:

Cuadro 1. Principales Estabilizadores automáticos de la política fiscal

EA	Frente en el que opera	Variable que afectan	Etapa de mayor actuación
Impuestos sobre el ingreso y beneficios	Ingresos	El ingreso privado disponible	Durante todo el ciclo
Impuestos sobre el valor agregado	Ingresos	Consumo privado	Recesión y Crisis
Transferencias al sector privado	Egresos	El ingreso privado disponible	Recesión y Crisis
Subsidios al consumo	Egresos	El consumo privado	Recesión y Crisis
Programas de desempleo	Egresos	El empleo	Recesión y Crisis
Programas sociales	Egresos	El consumo y el ingreso privado disponible	Recesión y Crisis

Fuente: elaboración propia.

Sobre su actuación, los EA funcionan durante todo el ciclo, ya que, si solamente operarán durante una etapa y posteriormente desaparecieran, la economía quedaría desprotegida ante los efectos de futuras variaciones cíclicas y por tanto perderían su efectividad, sin embargo, no funcionan siempre con el mismo vigor, pues como se puede advertir en las etapas recesivas o de crisis despliegan su potencial y en las épocas de auge, son mucho más modestos, ello con el objetivo de no sobrecalentar la economía. En resumen, los EA deben estar permanentemente instalados, bien descritos en sus provisiones y propósitos y vinculados con certeza a criterios de ciclicidad (Fisher 2013) Sobre los resultados que generan, estos dependen de las condiciones económicas bajo las que estos operan, por ejemplo, el peso del sector público en la economía, la progresividad del sistema tributario, la distribución funcional del ingreso, los esquemas de empleo público, los subsidios al desempleo, la sensibilidad del desempleo a las variaciones en el producto y el grado de apertura de las economías.

A nivel internacional existe evidencia sobre la eficiencia de los EA para combatir los efectos de las variaciones cíclicas, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019), estimó que para el año 2016 en 23 de sus países miembros los EA compensan en promedio el 50% de la caída del ingreso disponible de los hogares, producida por movimientos a la baja en el empleo y salarios. Sin embargo, en Países Bajos (Holanda) los EA compensan el 80% de la caída del ingreso disponible, mientras que en Japón solo compensan el 40% de la caída y en Estados Unidos es de entre el 40% y el 50%. Un estudio similar realizado por Mohl *et al.*, (2019) encuentra que en la Unión Europea en el año 2017 la actuación de los EA reduce en un 35% la pérdida de ingreso de los hogares y en un 70% la contracción del consumo, pero al igual

que el ejemplo anterior, estas cifras varían dependiendo del país miembro, por ejemplo, en Bulgaria los estabilizadores solamente reducen un 20% la pérdida del ingreso, mientras que en Austria se reduce en un 45%.

El programa de empleo temporal: un estabilizador automático con características singulares

En las fases recesivas o de crisis los EA más llamativos son los programas de empleo temporales, los cuales consisten en la generación de puestos de trabajo por parte del Estado como respuesta al desempleo generado. La principal característica de dichos programas es precisamente, la temporalidad, la cual está determinada por la recuperación económica. Ahora bien, estos programas de empleo temporal cuentan con algunas propiedades que les otorgan una ventaja respecto a otros instrumentos, mismas que Wiseman *et al.*, (1976: 3-4), enlistan:

- Tiempo: tan rápido como los agentes económicos se suman al programa tan pronto tienen ingresos, lo cual genera un nivel deseado de gasto agregado más rápidamente que otras políticas de compra estatal.
- Impacto en el trabajo: los gastos en empleo público se traducen directamente en puestos de trabajo y por tanto en beneficios directos a la comunidad.
- Localización: el dinero gastado en empleo público se orienta, tanto geográfica como demográficamente.
- Déficit: debido a que una mayor proporción de los desembolsos de empleo público se traduce en transferencias reducidas y mayores pagos del impuesto sobre la renta, en comparación con otras políticas de gastos, esos desembolsos tienen menos impacto en el déficit presupuestario.

En suma, estos programas no solo tiene la ventaja de ofrecer puestos de trabajo pagados, sino que al ser otorgados por el Estado deben de cumplir con la legislación laboral vigente (lo cual puede incluir acceso a la seguridad social, prestaciones etc.), cubren una necesidad en la comunidad (creación o mantenimiento de infraestructura pública, provisión de servicios educativos, culturales, deportivos, etc.), es trabajo socialmente aceptado, los beneficiarios desarrollan habilidades que pueden incorporar a sus vidas y a sus futuros trabajos y sobre todo les permite a las familias compensar la caída en sus ingresos en las fases recesivas y de crisis económica.

Como se puede advertir, los programas de empleo temporal tienen efectos estabilizadores no solo sobre el ingreso familiar sino sobre el consumo agregado, pues el pago masivo que reciben los beneficiarios permite mantener la demanda. En síntesis, estos programas responden a los efectos de las variaciones cíclicas, conteniendo la caída del empleo que se produce durante los períodos de crisis y recesión, al mismo tiempo que impulsan la recuperación económica, influyendo de manera indirecta sobre variables como el consumo agregado.

2. Programas de empleo temporal, lecciones que aprender México

El Programa de Empleo Temporal (PET) de México, este fue creado en 1995 en respuesta a la sequía y la crisis económica que azotaban al país durante ese año. El PET tenía como objetivo apoyar transitoriamente el ingreso de hombres o mujeres en períodos de baja demanda laboral y en emergencias naturales o económicas [...] a través del desarrollo de infraestructura social básica y actividades productivas (Galhardi, 2009: 1). El pago consistía al equivalente del 99% de un salario mínimo general

diario vigente, y eran entregados en efectivo, cheques o medios electrónicos. Durante sus primeros años el PET atendía a comunidades rurales y de alta y muy alta marginación o de alta pérdida de empleo, posteriormente en 2009, como respuesta a la crisis económica por la que el país atravesaba, se extendió la cobertura del PET a áreas urbanas.

En un inicio, el PET operaba bajo cuatro subprogramas, bajo el cargo de la Secretaría del Bienestar (anteriormente Secretaría de Desarrollo Social o SEDESOL), la Secretaría de Comunicación y Transporte (SCT), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (antes conocida como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, o SAGARPA), sin embargo, esta última dejó de participar en el programa en 2008 y en su lugar entró la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), aunque esta solamente tuvo participación en la coordinación del programa, y no recibió recursos. Cada una de las secretarías contaba con su propio presupuesto, y realizaba diferentes actividades, tales como: mejoramiento de infraestructura local, conservación y reconstrucción de la red rural y alimentadora, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, acciones para mitigar el impacto del cambio climático, y proyectos productivos.

Uno de los principales problemas del PET fue la falta de presupuesto y los constantes recortes. Durante los primeros 5 años de operación, el presupuesto del programa tuvo una tasa de crecimiento real promedio de -5.6%, solamente durante 1997 se presentó un incremento del 8.7%. De acuerdo con Martínez López (2011) en 1999 el programa creó 1,189.7 mil empleos, sin embargo, para el 2000 esta cantidad se redujo a 1,055.5 mil debido a la

falta de recursos. Durante los primeros años de la década de los 2000 el presupuesto del PET continúo disminuyendo. En 2002, los recursos del programa se redujeron un 82.4%, provocando que algunas de las secretarías no contaran con los recursos necesarios para operar el programa.

Si bien, en 2003 el presupuesto presentó un crecimiento del 137.3%, esto solo se debió a la estrepitosa caída experimentada el año anterior, puesto que los recursos, aún eran reducidos en comparación con años previos. En los años subsecuentes los recortes presupuestarios continuaron. En 2007, el presupuesto presentó un aumento del 36.9% respecto al año anterior, sin embargo, este aumento se vería interrumpido por la crisis de 2008, durante la cual el presupuesto se contrajo un 9.7%. Si

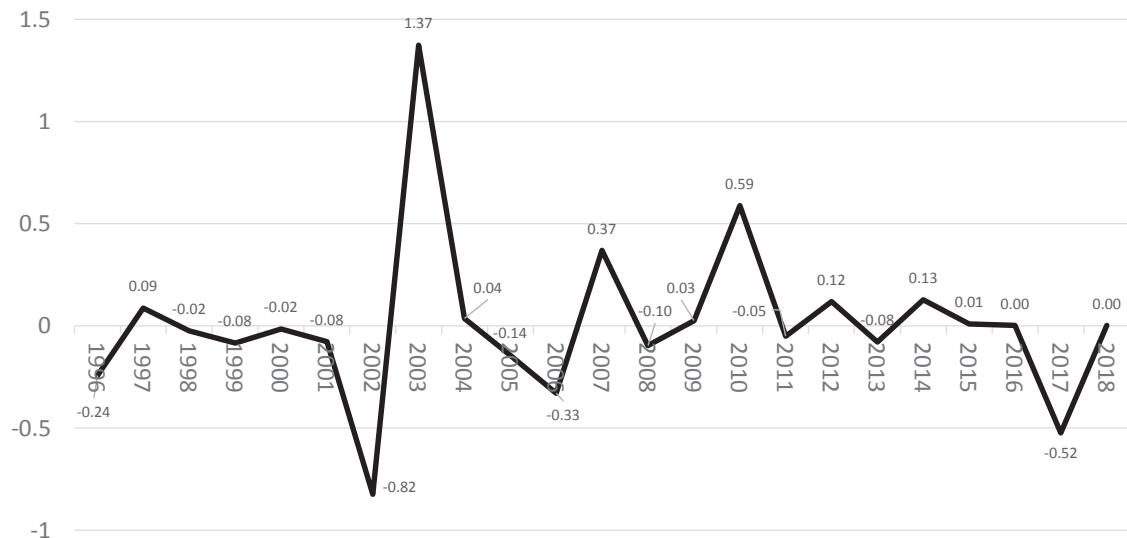
bien esta caída es inferior a las experimentadas previamente, esta se dio durante una época de baja demanda laboral, cuando la tasa de desempleo pasó de 3.9% a 5.9%, por lo que, se limitaron los efectos que el programa tenía sobre el empleo.

En 2009 y 2010, el presupuesto del PET se incrementó un 2.6% y 58.8% respectivamente, sin embargo, este incremento fue solo momentáneo y no tuvo importantes efectos sobre el desempleo, puesto que este iba en aumento. Durante los siguientes 8 años los recursos destinados al programa comenzaron a reducirse, hasta que en 2019 los recortes presupuestarios hicieron imposible la operación del programa, y provocaron que este fuera cancelado. En la gráfica 1, se ilustra la tasa de crecimiento del presupuesto del PET de 1996 a 2018.

39

Gráfica 1

México: Tasa de crecimiento real del presupuesto del Programa de Empleo Temporal 1996-2018 (2018=100)



Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En cuanto a la composición del presupuesto, en el primer año de operación del programa (1995), SEDESOL fue la secretaría con mayor presupuesto destinado, equivalente al 70% del total, mientras que la SCT tenía el restante. Años posteriores, en 1997 y 1999, SAGARPA y SEMARNAT respectivamente, comenzaron a recibir recursos para operar el programa. Tras la caída del presupuesto en el año 2002, este sufrió una importante recomposición, la SCT se convirtió en la secretaría con mayor destino de recursos seguido por SEDESOL, SEMARNAT y sagarpa, esta última dejó de recibir recursos para operar el programa en 2005 y tres años después, en 2008, dejó de participar en el mismo. En la gráfica 2 se ilustra con mayor detalle la participación de cada secretaría en el presupuesto total del PET a lo largo del periodo de estudio.

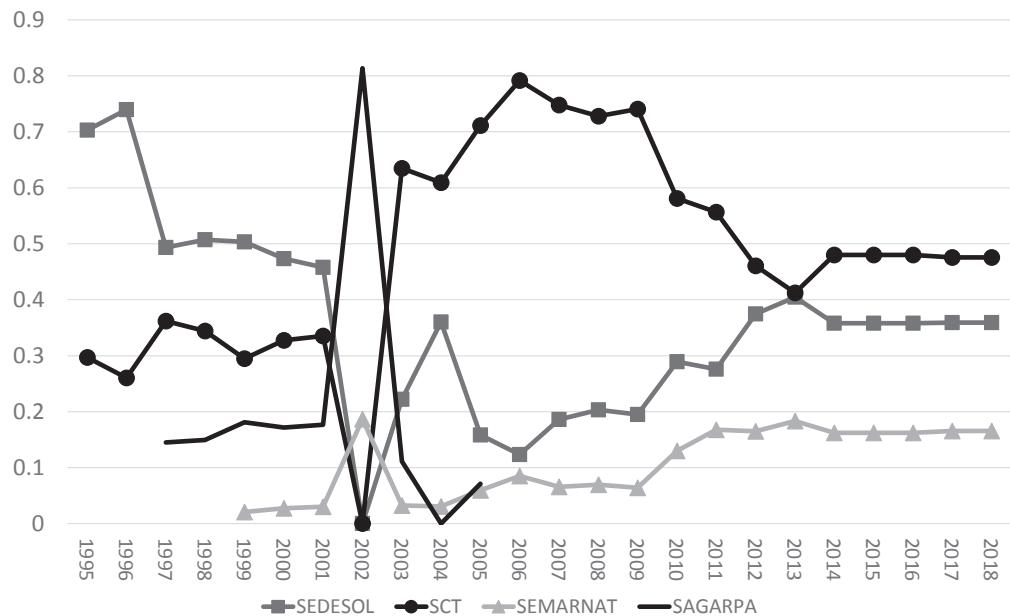
Las reducciones del presupuesto del PET tuvieron importantes repercusiones sobre el desempeño del programa y por ende sobre sus efectos estabilizadores. Un informe del Conse-

jo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) realizado en el año 2018 señaló que la cobertura del PET había disminuido en los últimos cinco años derivado de la disminución del presupuesto total del programa.

Los problemas del PET no solo se limitaron a las cuestiones presupuestales, Martínez López (2011) señala que el programa no contaba con un diagnóstico en el que se definiera con claridad el problema que se debía de atender el programa ni se identificaba con precisión las poblaciones potenciales y objetivo. En consecuencia, el programa no tenía clara la magnitud del problema que buscaba atender y los recursos con los que debería de contar. Los datos sobre el número de beneficiarios muestran que, este identificaba a un gran número de personas como población potencial, pero solo una pequeña fracción, menor al cincuenta por ciento, era considerada como población objetivo, aunque irónicamente, la población atendida terminaba siendo ligeramente mayor (ver gráfica 3). Esta situación se repitió durante varios años.

Gráfica 2

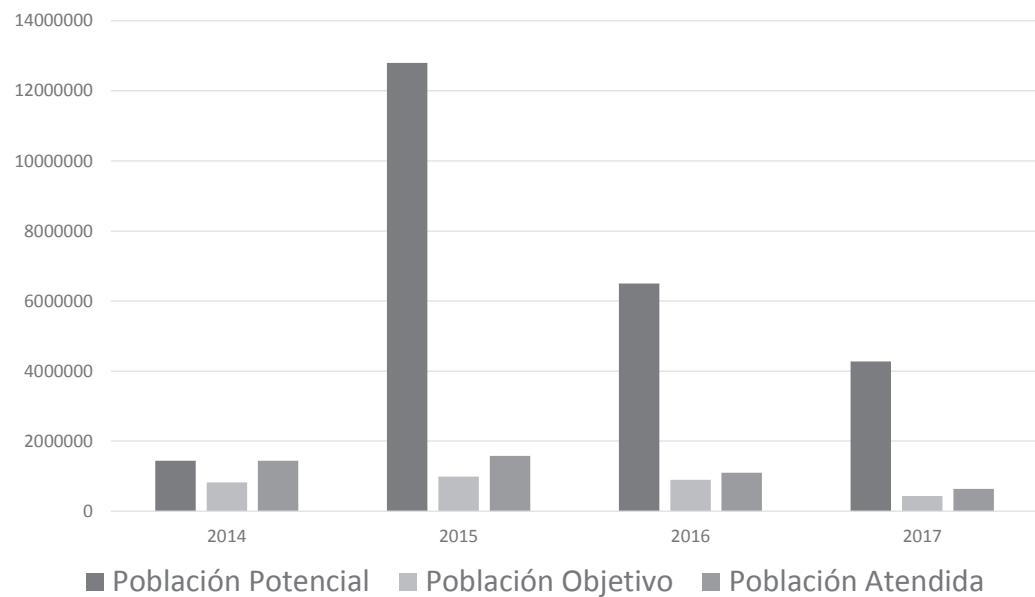
México: Participación en el presupuesto total del Programa de Empleo Temporal por Secretaría, 1995-2018 (en %)



41

Gráfica 3

Méjico: Programa de Empleo Temporal población potencial, objetivo y atendida, 2014-2017 (Personas)



Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL.

En suma, durante los 24 años del PET, sufrió de importantes problemas. Por un lado, el presupuesto del programa se caracterizó por ser limitado y por sufrir importantes recortes, especialmente durante las etapas de crisis, lo cual iba en contrasentido con la estabilización del empleo que se pretendía. Si bien, existen algunos años en los que los recursos del programa se incrementaron, estos fueron esporádicos y no respondieron a la situación del desempleo. La falta de una metodología para identificar a la población imponía importantes limitantes a la operación, pues el programa funcionaba más por inercia que para atender el problema de desempleo cíclico, en ese sentido, no cumplía su función de estabilizador automático, lo cual significaba que no arrojaba los beneficios que teóricamente plantea este EA.

Chile

El Programa de Inversión en la Comunidad de Chile comenzó a operar en 2001, en respuesta a los altos niveles de desempleo del país ocasionados por la crisis económica de finales de los noventa. El programa, que sigue vigente, es administrado y operado por la Unidad ProEmpleo de la Subsecretaría del Trabajo perteneciente al Ministerio de Empleo y Previsión Social. El objetivo del programa es combatir el desempleo, ofreciendo empleos de corta duración a desempleados de familias vulnerables que habitan en regiones de alto desempleo mediante su vinculación a proyectos intensivos en el uso de mano de obra, orientados a generar un impacto positivo en la comunidad (Farné, 2016: 19). Dado que los empleos que el programa genera tienen un carácter temporal, los contratos de trabajo de los beneficiarios tienen una duración de 1 a 4 meses y en algunos casos estos pueden tener una extensión de hasta 6

meses. Al acabar el contrato, los beneficiarios pueden permanecer en el programa y suscribirse a un nuevo contrato con algún otro organismo.

La operación del PIC comienza cuando las autoridades municipales identifican una caída en la demanda laboral, posteriormente, envían una solicitud a su respectiva Intendencia y Secretaría Regional Ministerial del Trabajo, las cuales se encargan de evaluar y analizar la situación del municipio. Estas envían una solicitud al Comité de Seguimiento de Programas de Empleo, estos últimos aprueban (o rechazan) las solicitudes y determinar la línea de ejecución del programa, las cuales pueden ser: Línea de Intendencia (Ejecución de proyectos por transferencia directa de recursos) o línea SENCE (Ejecución de proyectos a través de convenio). El programa considera como población potencial a todas las personas que 1) tengan más de 18 años, sean trabajadores desempleados, vivan en regiones que presenten tasas de desocupación superiores al promedio de desempleo nacional; 2) cuenten con certificado vigente de la Ficha de Protección Social; 3) presenten certificado de afiliación vigente y/o certificado de cotizaciones previsionales vigente emitido por alguna administradora de fondo de pensión; 4) cuenten con inscripción vigente en la respectiva Oficina Municipal de información Laboral.(Ministerio de Desarrollo Social , 2017: 3).

Como puede intuirse de la definición de la población potencial, el PIC está enfocado en atender a los desempleados provenientes del sector formal, ya que se les solicita contar con protección social, lo cual representa una limitante al alcance del programa. Ahora bien, respecto a la población atendida, por la forma en la que el programa opera, esta siempre es igual a la población objetivo. En cuanto a las

remuneraciones, el PIC otorga a los beneficiarios un pago equivalente al Ingreso Mínimo Mensual proporcional a la jornada que realizan, esta puede ser media, tres cuartos y completa, además de que los beneficiarios reciben todas las prestaciones establecidas en la ley.

En cuestiones presupuestarias,¹ el PIC parece responder a los movimientos del desempleo a lo largo del ciclo. Durante 2005 el presupuesto ejecutado del programa ascendía en términos reales a 7.3 mil millones de dólares, durante los siguientes dos años el presupuesto ejercido por el programa se incrementó significativamente. En 2006, los recursos del programa tuvieron un crecimiento del 52% y en 2007 un 61%, al mismo tiempo, el desempleo comenzó a reducirse significativamente, la tasa de desocupación pasó de 9.23% en 2005 a 7.1% en 2007.

Durante la crisis económica de 2008-2009, el desempleo comenzó a incrementarse vertiginosamente, y en 2009 la tasa de desocupación alcanzó un máximo de 9.7%. Por su parte, el presupuesto del PIC durante este mismo año presentó un incremento del 53%, esto con el fin de combatir el desempleo. En 2010, tras finalizar la crisis, el presupuesto del PIC comenzó a decrecer, y en 2011 y 2012 sufrió una reducción del 6% y 14% respectivamente. Sin embargo, durante estos años el desempleo también comenzó a descender, en 2013 la tasa de desocupación fue del 6.1%, la más baja en los últimos años, por lo que no existieron motivos para incrementar el presupuesto del programa. En la gráfica 4 se ilustra con mayor detalle la evolución del presupuesto del PIC y de la tasa de desempleo en Chile.

En cuanto a los beneficiarios,² estos siguen un comportamiento similar al presupuesto, puesto que tienden a incrementarse durante los períodos de baja demanda laboral, y se reduce el número de beneficiarios en las épocas de recuperación. Sin embargo, se encontró que la respuesta del programa tiene un ligero retraso, primero tiende a incrementarse el desempleo y posteriormente el número de cupos que el PIC ofrece.

En suma, existe fuerte evidencia que prueba que el PIC de Chile responde a los movimientos del empleo, tanto el presupuesto como el número de beneficiarios aumentan durante los períodos de baja demanda laboral. Sin embargo, la respuesta del programa es ligeramente lenta, no obstante, la intervención del Estado Chileno a través del programa parece ser clave en el combate al desempleo y al ciclo económico.

Existen importantes diferencias entre el PET de México y el PIC de Chile, tanto en su funcionamiento como en sus resultados. Por tal motivo, el programa chileno deja tres importantes lecciones que México podría tomar en cuenta si se retomara el PET en el futuro, mismas que se encuentran sintetizadas en el cuadro 2.

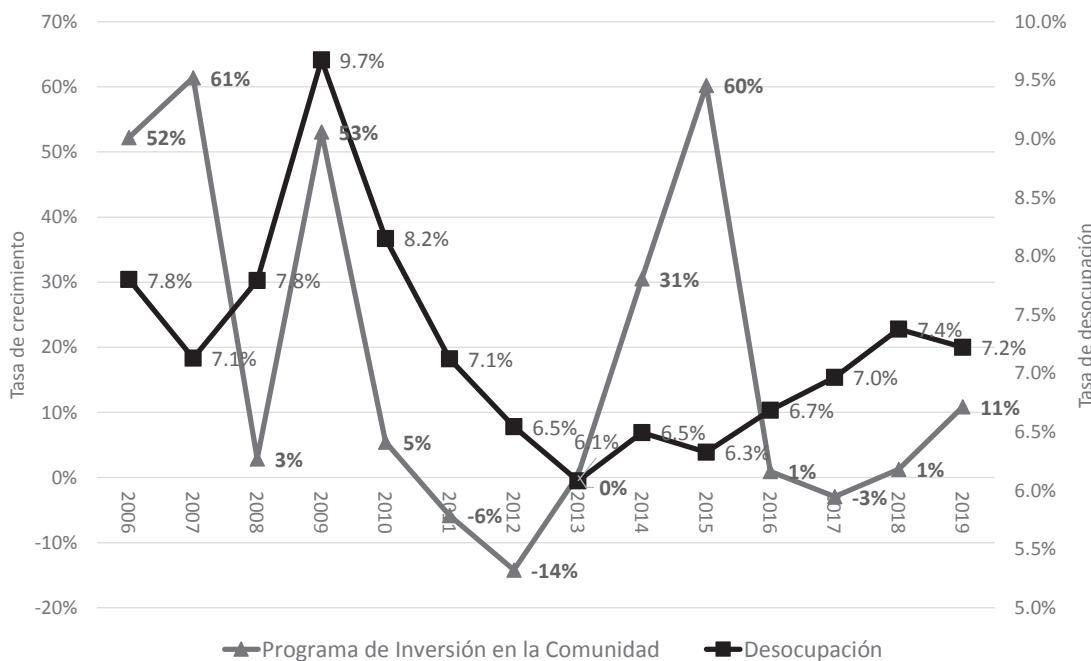
1 Solamente se cuentan con datos del presupuesto del PIC desde 2005.

2 Solamente se cuentan con datos del número de beneficiarios del PIC a partir de 2005 y con una periodicidad trimestral.

44

Gráfica 4

Chile: Tasa de crecimiento real del presupuesto del Programa de Inversión en la Comunidad (PIC) y tasa de desocupación, 2006-2019 (USD, 2015=100)



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (DIPRES) y la OCDE.

Cuadro 2. Principales diferencias (lecciones) entre el PIC de Chile y EL PET de México

Programa de Inversión en la comunidad, Chile	Programa de Empleo Temporal, México
El programa tiene un carácter contracíclico, el presupuesto del programa se incrementa en los períodos de crisis y se contrae en los períodos de auge.	El programa tiene un carácter procíclico, el presupuesto del programa se reduce en los períodos de crisis, y se incrementa en los períodos de auge.
El programa ofrece a los beneficiarios una remuneración monetaria equivalente al Ingreso Mínimo Mensual, además de que les ofrece todas las prestaciones sociales establecidas por la ley.	El programa ofrece a los trabajadores una remuneración equivalente al 99% de un salario mínimo general diario vigente y no se ofrecía acceso a la seguridad social.
El programa cuenta con una metodología definida para identificar a la población objetivo, en esta las autoridades municipales son las encargadas de identificar a la población desempleada.	Las reglas de operación del programa no cuentan con una metodología definida para identificar a la población objetivo.

Fuente: elaboración propia.

3. Reflexiones finales

La política fiscal es uno de los principales instrumentos con los que el Estado cuenta para hacer frente a las fluctuaciones cíclicas y los efectos que estas generan. En el caso de la economía mexicana, a partir de la década de 1980 y del cambio en los objetivos de política económica, la política fiscal dejó de perseguir y fomentar el crecimiento económico y el empleo para concentrarse en el equilibrio fiscal y la estabilidad de agregados macro, esto ha provocado que la política fiscal sea pasiva frente a las fluctuaciones del ciclo económico e incapaz de crear y en su caso sostener estabilizadores automáticos para aminorar los efectos perniciosos que las crisis y recesiones ocasionan en la familias, el ejemplo de ello es la disfuncionalidad del PET en sus años de operación y su posterior aniquilación. Las lecciones que deja el caso chileno son relevantes en términos operativos y de diseño, sin embargo, la lección más importante es que sin política fiscal activamente contracíclica no habrá estabilizadores automáticos realmente funcionales.

Los EA implementados en México distan de ser mecanismos que regulen el ciclo económico y atenúen los efectos que las fluctuaciones producen. Estos más bien se han caracterizado por ser débiles y por tener una reducida capacidad de estabilización. Las limitantes que se le han impuesto a la política fiscal son uno de los principales factores que han ocasionado esta situación. Por el lado del gasto, la repulsión al déficit impone un freno al crecimiento del gasto público deficitario y por ende limita presupuestalmente la actuación de los EA. Por su parte, las deficiencias del sistema tributario y baja recaudación limitan la actuación de los EA por el lado de los ingresos. Además, México no cuenta con mecanismos que permitan ahorrar

los excedentes generados durante la etapa de auge, para utilizarlos durante las crisis.

Resulta indispensable repensar en la reactivación del PET, puesto que el empleo ha sido una de las variables más golpeadas durante las recientes crisis económicas. Para retomar el PET y mejorar sus resultados, es crucial realizar cambios tanto al programa como a la estructura económica del país. Se tienen que realizar importantes modificaciones en la política económica, especialmente en la política fiscal, esta tiene que dejar de limitar el gasto deficitario y comenzar a centrarse en los objetivos de empleo y crecimiento. En segundo término, se debe de comenzar a reducir la restricción externa que limita la demanda agregada y los efectos multiplicadores de los EA, si bien este puede ser un proceso largo, es fundamental que se comiencen a tomar acciones.

Por último, es necesario repensar el PET por su potencial como estabilizador automático. En el futuro el programa debe de contar con una metodología más robusta que le permita identificar a la población objetivo, pero más importante, este debe de centrar sus esfuerzos en apoyar a los sectores más atrasados para incentivar la creación de empleos. El programa debe ofrecer a los beneficiarios un pago equivalente al salario que cubra el costo de la canasta básica y de acceso a la seguridad social, de esta manera se garantizará el bienestar de las familias beneficiadas. Con estos cambios el programa podría llegar a contener la caída del empleo durante las crisis e impulsar una rápida recuperación, sin embargo, si se siguen implementando las mismas políticas y medidas restrictivas, los resultados en materia de empleo y crecimiento no dejarán de ser decepcionantes. ☺

Referencias

- Basilio Morales, E. (2016) La controversia teórica sobre la política fiscal. El ciclo económico y los estabilizadores automáticos en México. Primera edición. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CONEVAL (2013) Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 -Programa de Empleo Temporal (PET).
- CONEVAL (2018) Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social. Ciudad de México.
- Farné, S. (2016) Programas de empleo público en América Latina. 185. Santiafo: CEPAL, pp. 1-35.
- Fisher, E. (2013) 'Estabilización automática y seguridad social: Brasil, México, Costa Rica y Chile', Revista Problemas del Desarrollo, 173(44), pp. 9-29.
- Galhardi, R. (2009) 'México Programa de Empleo Temporal Ampliado (PETA)', OIT Notas Sobre la Crisis, pp. 1-4.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). Banco de Información Económica. [En línea] Available at: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Martínez López, C. (2011) El programa de Empleo Temporal. Documento de Trabajo 108. México D.F: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, pp. 1-38.
- Ministerio de Desarrollo Social (2016) Inversión en la Comunidad. Evaluación Ex Ante Programas Reformulados. Proceso Formulación Presupuestaria 2016. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social (2017) Inversión en la Comunidad. Informe de Seguimiento. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social, pp. 1-16. Available at: https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2018/PRG2018_3_1567.pdf
- Mohl, P., Mourre, G. and Stovicek, K. (2019) Automatic fiscal stabilisers in the EU: size & effectiveness. LU: Publications Office. Available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2765/07002>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). OECD Data. [En línea] Available at: <https://data.oecd.org/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021). Presupuesto de Egresos de la Federación. [En línea]. Available at: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/>
- Wiseman, M., Gordon, R.A. and Tobin, J. (1976) 'Public Employment as Fiscal Policy', Brookings Papers on Economic Activity, 1976(1), p. 67. Available at: <https://doi.org/10.2307/2534047>.

Estimado(a) colaborador(a):

A continuación presentamos los criterios técnicos para la presentación de artículos de la revista Economía Informa.

Requerimientos del texto:

- Una página principal que incluya: título del artículo, nombre completo del autor, resumen académico y profesional, líneas de investigación, dirección, teléfono y correo electrónico.
- Un resumen del artículo de máximo 10 líneas.
- Incluir la clasificación (JEL) y tres palabras clave.
- Usar notas al pie de página ocasionalmente y sólo si son indispensables.
- Citas y referencias en el texto deben cumplir con los requisitos del sistema de referencias Harvard.
- Explicar por lo menos una vez los acrónimos y/o abreviaturas usadas en el texto.
- La bibliografía final debe también cumplir los criterios del sistema de referencia Harvard. La lista de referencias debe corresponder con las citas del documento.

Extensión y características técnicas:

- Ningún artículo puede exceder 30 páginas; incluyendo todas las secciones del manuscrito.
- Debe estar en Word.
- La letra debe ser Times New Roman, tamaño 12.
- El formato es tamaño carta (A4).
- No se usa sangrías (ni en el texto ni en las referencias bibliográficas)
- El uso de itálicas está reservado para el título de libros, journals, nombres científicos y letras que no estén en castellano.
- El uso de comillas está reservado para el título de: artículos, capítulos de libros y citas incluidas en el texto.

Tablas, gráficos y otros materiales de apoyo:

- Preferiblemente en Excel. De lo contrario usar: jpeg, tiff, png o gif.
- Se deben proporcionar los archivos originales en un sólo documento.
- Incluir los materiales también en el texto.
- Deben ser auto contenidos. Es decir, no se necesita del texto para ser explicados. No incluir abreviaciones. Indicar de manera clara las unidades de medida así como citas completas.
- Deben encontrarse en blanco y negro.
- Las tablas deben ser simples y relevantes.
- Los títulos, notas y fuentes del material deben ser capturados como parte del texto del documento. No deben ser insertados en el cuerpo del gráfico, figura y/o tabla.