

Contenido

Impresiones

Gustavo Vargas Sánchez, Karina Y. Martínez Arriaga

Estrategias de innovación en Grupo México. División Minería
Innovation strategies in Grupo México. Mining Division

Nitzia Vázquez Carrillo

Desarrollo financiero contemporáneo en México y Chile de 1990 a 2014
Contemporary financial development in Mexico and Chile from 1990 to 2014

Ximena Valentina Echenique Romero

La luminosa economía de Hong Kong
Hong Kong's bright economy.

José Vargas Mendoza

El paquete económico para 2019 y las perspectivas de la economía mexicana
The economic package for 2019 and outlook The mexican economy

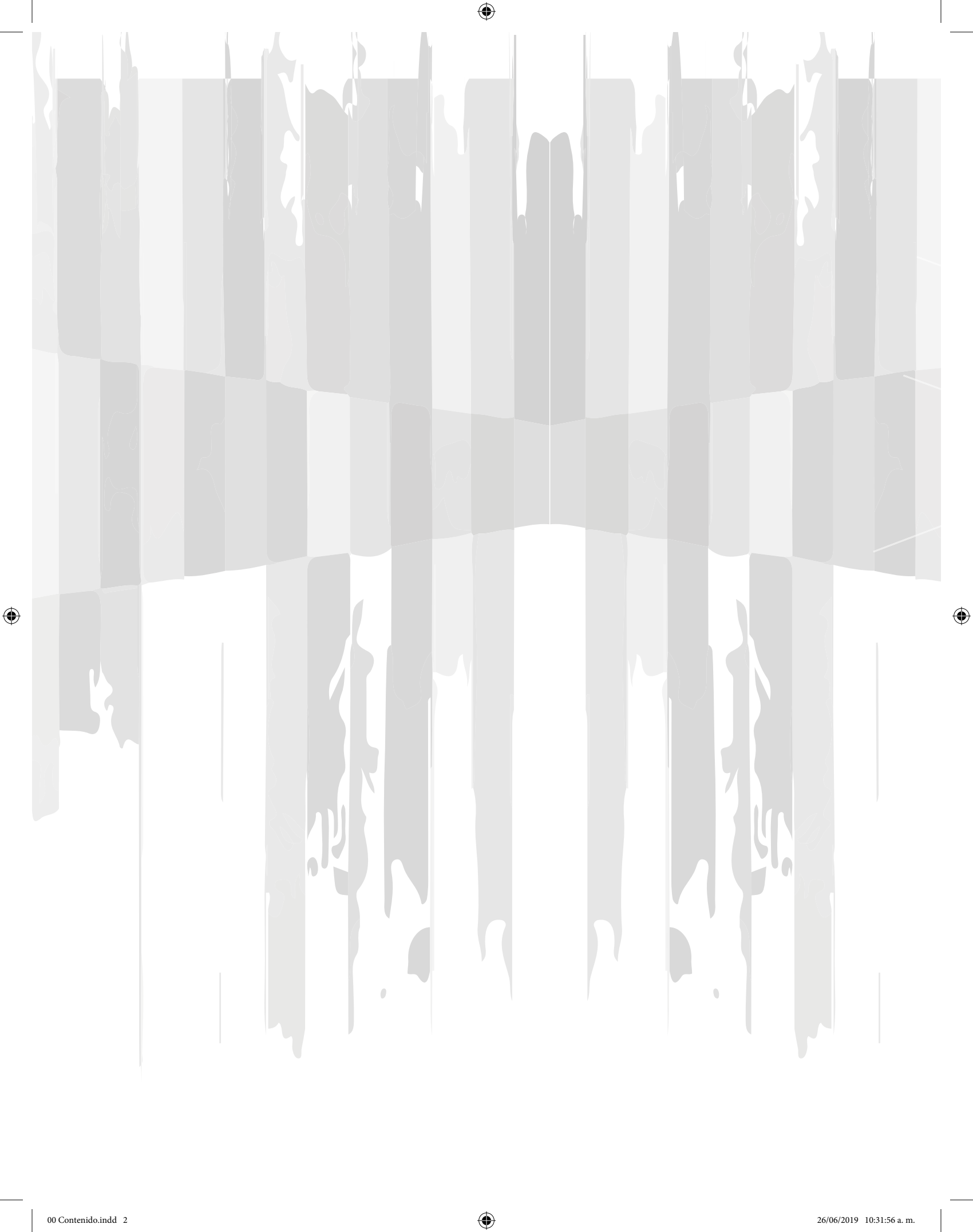
3

4

29

42

54



Impresiones

Estrategias de innovación en Grupo México. División Minería

Innovation strategies in Grupo México, Mining Division

Gustavo Vargas Sánchez*

Karina Y. Martínez Arriaga**

4

Palabras clave

comportamiento de la empresa,

Estructura de Mercado y Formación de precios,

Política de Inversiones, Minería

Key words

Household Behavior, Market structure and Pricing,

Investment Policy, Mining

Jel: D1, D4, G31, L71

*Profesor de TC en la academia de Teoría Económica de la Facultad de Economía UNAM.

**Estudiante de la Maestría en Economía de la Facultad de Economía de la UNAM.

Resumen

Este documento de trabajo busca clasificar y cuantificar las estrategias de innovación de Grupo México utilizando una tipología de innovaciones a nivel microeconómico.

En primer lugar se hace una diferenciación entre dos enfoques sobre los efectos de la innovación en la economía: el primero de innovación-crecimiento económico, la cual subraya el impacto macroeconómico sobre el PIB y el empleo, en general sobre la creación de la riqueza nacional. Y el segundo, de innovación-empresa y competitividad, el cual pone énfasis en los efectos de las innovaciones sobre las ventajas competitivas de las empresas innovadoras.

Dado que este es un estudio de caso sobre Grupo México y sus estrategias de innovación, utilizamos el segundo enfoque. A esta última tipología de 10 categorías, contribuimos incorporando la de innovaciones financieras. Utilizando la metodología de estudio de caso procedimos a investigar las innovaciones de esta empresa y a su cuantificación. Encontramos que las innovaciones con más frecuencia son las de proceso y de organización lo cual coincide con resultados de investigaciones semejantes, aplicadas a empresas exitosas en otras naciones. Proponemos que el sobresaliente desempeño económico de Grupo México esta asociado a las estrategias analizadas de innovación. Finalmente, llegamos a las conclusiones.

Abstract

This working paper seeks to classify and quantify Grupo México's innovation strategies using a typology of innovations at the microeconomic level. First, there is a differentiation between two approaches on the effects of innovation in the economy: the first of innovation-economic growth, which highlights the macroeconomic impact on GDP and employment, in general on the creation of national wealth. The second, innovation-firm and competitiveness emphasize the effects of innovations on the competitive advantages of innovative companies. Since this is a case study on Grupo México and its innovation strategies, we use the second approach. To this last typology of 10 categories, we contribute incorporating the one of financial innovations. Using the case study methodology, we proceeded to investigate the innovations of this corporation and its quantification. We find that the most frequent innovations are those of process and organization, which coincides with similar research results applied to successful firms in other nations. We propose that the outstanding economic performance of Grupo México is associated with the analyzed innovation strategies. Finally, we come to conclusions.

Introducción

En economía, la innovación y el cambio tecnológico son unas de las principales fuerzas del crecimiento de las empresas desde las micro hasta las enormes corporaciones; de los mercados, y las industrias hasta las economías nacionales, regionales y del mundo en su conjunto. El tema es central en el análisis y debate de la teoría económica y del análisis aplicado, así lo habían puesto en evidencia los economistas clásicos como A. Smith, D. Ricardo y el mismo C. Marx. En este sentido, en el siglo xx destacan las contribuciones de Schumpeter, la escuela evolucionista entre otras. A diferencia de la mayoría de la literatura que enfatiza un enfoque que calificamos como innovación-crecimiento económico, aquí enfatizamos una perspectiva analítica que calificamos como innovación-empresa competitividad, en la cual se aborda la innovación desde el análisis micro del crecimiento de la empresa. En este sentido destacan las aportaciones de: E. Penrose, A. Chandler, M. Porter y mas recientemente de L. Keeley.

En este documento de trabajo se aborda el tema de la tipología de la innovación y el cambio tecnológico, (tipología innovación-empresa competitividad) no para profundizar en él, sino para utilizar el marco conceptual para el análisis de los estudios de caso de grandes empresas mexicanas.¹ Esto no implica que no se haga un breve debate sobre los criterios para la elaboración de las tipologías y marco teórico de análisis de la innovación en las empresas.

Para Chandler las estrategias de las empresas, en particular las de innovación son una fuente de su crecimiento a través de su efecto en economías de escala. Este autor afirma que existen dos determinantes últimos del proce-

so dinámico de la empresa moderna capitalista: a) Las innovaciones; b) La ampliación del mercado, la escala y la diversificación. “Fue el desarrollo de nuevas tecnologías y la apertura de nuevos mercados, que generó economías de escala y la diversificación, y redujo los costes de transacción, lo que dio origen a la gran empresa industrial multiunitaria, cuándo, dónde y de la forma que ello sucedió. ... -aquello es lo que explica- por qué nació ...-y- por qué continúa creciendo esta empresa multifuncional (...) convirtiéndose en multinacional y multiproducto.”² En efecto las estrategias competitivas se convierten en el plan para crecer y dominar los mercados en todo el mundo;³.

Este razonamiento continúa siendo válido, y se aplica al estudio del crecimiento de Grupo México, sus estrategias se pueden identificar tanto en el campo del desarrollo tecnológico en los procesos de producción como en la expansión de los mercados a nivel mundial.

Grupo México (GM) es un buen ejemplo de cómo las estrategias de innovación de una empresa impulsan y en general explican el crecimiento y liderazgo que logran obtener en su industria y en la economía mexicana. Estas estrategias de innovación transformaron a GM en la empresa dominante en la producción nacional del cobre en México, y en una de las mineras más importantes en el mundo: la quinta productora de cobre a nivel internacional.

A partir de la teoría de la innovación de J. Schumpeter, y aportaciones de investigadores como: E. Penrose, A. Chandler, C. Christensen, y L. Keeley entre otros, y de la sistemati-

1 Este documento forma parte de la investigación titulada las Grandes Empresas en México, apoyado por la UNAM a través de PAPIIT No IN306413.

2 Chandler, A. (1996, p. 31)

3 En un modelo de competencia perfecta, las estrategias y las decisiones de los directivos no tienen ninguna relevancia, pero en la empresa real, o si se quiere en la empresa industrial moderna se convierte en el eje que articula el crecimiento de la empresa. Estas estrategias se convierten en la ruta para el fracaso o el éxito de una empresa.

zación de las innovaciones presentadas en el Manual de Oslo, se elabora una tipología de 11 categorías de innovación, las cuales se aplicaron al análisis de Grupo México, obteniendo así el panorama de las estrategias de la empresa a lo largo de su historia y evolución reciente. El resultado de esas estrategias se puede aproximar en la dominancia en su mercado y en la creciente productividad de esta corporación.

La metodología utilizada es la de estudio de caso con un enfoque ecléctico.⁴ El método de caso ha sido desarrollado y aplicado por: Yin (1994), Hernández Sampieri y Mendoza (2008), Price (2008a), Chetty (1996),⁵ Yin (2009). Por ejemplo, Yin (2003)⁶ considera que: El método de estudio de caso es el apropiado para abordar sistemas complejos y no solo variables aisladas, y para basarse en múltiples fuentes de evidencia. Al aplicar el método de caso se considera que la investigación científica posee una espiral inductivo-hipotético-deductivo con dos pasos procesales esenciales: una fase heurística o de descubrimiento y la fase de justificación o confirmación. Sarabia⁷ considera que el método de estudio de caso es una estrategia metodológica de investigación científica, útil en la generación de resultados que posibilitan el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo de las teorías existentes o el surgimiento de nuevos paradigmas científicos; por lo tanto, contribuye al desarrollo de un campo científico determinado. Los resultados obtenidos por este método pueden dar lugar a controversias y debates que pueden estimular

el desarrollo de las interpretaciones comúnmente aceptadas. Y como afirma Sarabia, esta metodología se torna apta para el desarrollo de investigaciones a cualquier nivel y en cualquier campo de la ciencia, incluso apropiado para la elaboración de tesis doctorales.⁸

En particular, para este documento de trabajo, después de definir los conceptos y categorías de la tipología de innovación se procedió a una amplia investigación hemerográfica, la cual priorizo la información oficial sobre todo se hizo un seguimiento detallado en los informes de Grupo México a la Bolsa Mexicana de Valores durante todo el periodo de estudio. Sin duda esta es la labor mas demandante de una investigación de caso, y este trabajo no fue la excepción, se recolectó la información y se catalogó para hacer la clasificación que se presenta en el segundo apartado de este documento.⁹

Idea fundamental: Innovación, competencia y acumulación

Una de las definiciones que consideramos más apropiadas para el abordaje que estamos realizando a nivel microeconómico, es definir la innovación como: “el diseño, invención, desarrollo y/o implementación de nuevos o modificados productos, servicios, procesos, sistemas, estructuras organizacionales, o modelos de negocios en el propósito de creación de nuevo valor para los consumidores y beneficios financieros para las empresas”.¹⁰

4 Dunning (1988). p. 1

5 Chetty S. (1996). The case study method for research in small- and médium – sized firms. *International Small Business Journal*, vol. 5, octubre – diciembre.

6 Yin, Robert (2003), *Applications of Case Study, Research*, Sage Publications, USA.

7 Sarabia Sánchez, F. J. (1999). Metodología para la investigación en marketing y dirección de empresas, Madrid, Pirámide. p.55.

8 Martínez Carazo, Piedad Cristina, (2006, p. 190) “El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, núm. 20, julio, 2006, pp. 165-193. Universidad del Norte Barranquilla, Colombia.

9 La información a detalle se publicará en un libro que está en proceso en la Facultad de Economía, el cual se realiza con el apoyo del proyecto PAPIIT No IN306413.

10 Véase: http://www.businessweek.com/innovate/content/apr2007/ld20070420_997596.htm

La innovación se explica, en principio por la existencia de diferentes competidores que disputan los mercados, sin embargo, la poca competencia o la ausencia de la misma, no significa que no exista una tendencia a la innovación. Este es el caso del mercado de cobre donde existe un monopolio o un cuasi monopolio ejercido por Grupo México, hemos encontrado que aunque no existen competidores que le disputen a esta empresa el mercado, pero el motivo beneficio es más que suficiente para explicar sus estrategias de innovación, las cuales tienen como resultado: aumentos en su productividad; crecimiento en su capacidad de producción; reducción de costos; esfuerzos de venta y diversificación. Estas estrategias generan un desempeño sobresaliente de la empresa y aceleran el proceso de *concentración absoluta* y el crecimiento del conglomerado.

La competencia, no por la disputa entre agentes en mercados relevantes (ni por precios), sino por motivo beneficio y crecimiento, es la condición de la acumulación y dinámica interna de las mismas empresas, que a su vez determinan las formas y estrategias de innovación. La tendencia que surge de este proceso es al desarrollo de los grandes oligopolios y megacorporaciones, las cuales tienen el poder suficiente para influir o regular el mercado.^{11 12}

11 Vargas, G., 2005, Reconsideración de las teorías de la empresa a partir de la teoría del valor, Tesis de Doctorado, UAM.

12 Como resultado de este proceso, Steindl considera que: “El oligopolio es como arena arrojada en el mecanismo de la competencia antes descrito”. Sin embargo, el crecimiento de las grandes empresas y corporaciones les otorga cierto poder no solo para fijar sus precios, y definir la tasa de acumulación interna entre otros factores que alteran su funcionamiento, pero no llegan a controlar de forma absoluta su entorno, y si introducen otros elementos de competencia e incertidumbre en el ambiente económico que dinamizan los mercados hacia el crecimiento.

Las estrategias de innovación son fundamentales en la relación dinámica entre estrategia y estructura¹³ para las empresas así como para la estructura de los mercados e industrias, así como entre las estrategias innovación y la consolidación y dominancia de los grandes oligopolios. Aquellas, las innovaciones introducen cambios en toda las actividades, activos y recursos tangibles e intangibles de las mismas. La estructura que es una plataforma para nuevas estrategias de crecimiento, innovación, diversificación, las cuales requieren de cambios organizacionales que las hagan viables y operativas, así las innovaciones y la estructura se relacionan y apoyan mutuamente en el proceso de expansión. Este crecimiento conduce y acelera a la formación de mercados oligopólicos dominados por empresas multinacionales. En el caso que estamos analizando, las estrategias de innovación, el buen desempeño de la empresa, ha dado lugar a una estructura monopólica dominada por un conglomerado multinacional mexicano: Grupo México.

I. Teorías de la innovación

En la literatura sobre la innovación se pueden encontrar dos aproximaciones o enfoques: La primera, la relaciona con el crecimiento y el desarrollo económico, donde las investigaciones se preocupan y conducen al diseño de políticas públicas para impulsar la innovación y con ello el crecimiento de la economía de un país.¹⁴ La segunda, dedica su atención a la relación con el desempeño de las empresas, los

13 Brown, F., Domínguez L. (2005). *Organización industrial: teoría y aplicaciones al caso mexicano*. FE UNAM.

14 Bajo este enfoque se han desarrollado estudios sobre la minería como el de Cárcamo, P., Figueroa, R., y Elgueta, L. (2017), donde se analiza la innovación en la industria minera en la región de Antofagasta en Chile.

mercados y las industrias, en particular sobre su competitividad. En este ensayo colocamos énfasis en esta segunda aproximación, sin embargo, se puede decir que ambas interpretaciones son complementarias, lo cierto es que la innovación ha crecido en importancia por lo que ha ganado reconocimiento, tanto a nivel macro como microeconómico, pues como se reconoce, “En los entornos empresariales, políticos y sociales de las empresas, el gasto en I+D ha crecido en términos absolutos y como porcentaje del PNB, y los gerentes se han preocupado por las “competencias básicas” como fuente de ventaja competitiva.”¹⁵

A continuación presentamos en primer lugar el enfoque que subraya el efecto de la innovación sobre el crecimiento económico. Y, en segundo lugar, presentamos el enfoque que consideramos relevantes para abordar la innovación y la competitividad de la empresa.

Enfoque: innovación-crecimiento económico

En este enfoque, tanto para A. Smith, como para J. Schumpeter, el espacio donde tienen lugar las innovaciones está en las actividades de producción de los satisfactores de la sociedad: la empresa, pero su atención e interés se dirigió hacia el impacto en el agregado económico. Cuando los inventos y las nuevas ideas se transforman en innovaciones se convierten en la fuente de la riqueza de las naciones, para el primero, y para el segundo del desenvolvimiento económico. El interés de ambos economistas consistió en mostrar la relación de innovación en el espacio de la empresa y su relación con el desempeño de la economía como un todo. Para

ambos economistas estas transformaciones a nivel de la empresa crean ganancias de productividad, Schumpeter las calificó como ganancias del emprendedor.¹⁶ Esta ha sido la orientación que en general ha seguido el Manual de Oslo y las diferentes instituciones nacionales para promover el crecimiento económico nacional.

J. Schumpeter desarrolló por primera vez una tipología de la innovación la cual cubría los cinco casos siguientes: 1. conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento de materias primas o bienes semi-manufacturados; 2. introducción de un nuevo bien o la mejora de su calidad; 3. introducción de un nuevo método de producción; 4. apertura de nuevos mercados; 5. creación de una nueva organización de las industrias. El interés de este economista consistía en mostrar el vínculo de las innovaciones con las industrias y el crecimiento económico: Las innovaciones que ocurren en las empresas dan lugar a “los modos de producción” en las empresas, las industrias y finalmente en el desarrollo de los países (ver cuadro 1).

¹⁶ Schumpeter, J. (1978)

¹⁵ “There have been (perceived?) changes in the business, political and social environments of firms, R&D spending has grown in absolute terms and as a percentage of GNP, and managers have become concerned with ‘core competences’ as a source of competitive advantage.” En Drejer (1997, p. 253)

Cuadro 1. Tipologías de la innovación

	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5	Tipo 6	
	Nuevas Fuentes de aprovisionamiento de materia primas o insumos	Un nuevo bien o la mejora de su calidad	Un nuevo método de producción	Apertura de nuevos mercados	Nueva organización de las industrias	Otras	
Enfoque desarrollo y política económica							
J. Schumpeter	Si	Si	Si	Si	Si		
A. Chandler			Si Proceso y diversificación	Marketing y distribución		Cambios institucionales: Laborales	Organización, Dirección y Estrategias
Manual de Oslo		Si	Si				
Clayton Christensen		Si	Si	Si			
Enfoque micro y de empresa							
E. Penrose	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
M. Porter	Actividades directas: Logística interna y externa; Operaciones; Mercadotecnia y ventas; Servicio			Actividades indirectas: Infraestructura de la empresa; administración de recursos; Desarrollo tecnológico;Abastecimiento.			
Larry Keely	Configuración del Negocio		Actividades de Oferta		Experiencia para el consumidor		
	El modelo de negocio; La red; La estructura; El proceso.		Desempeño del producto; El sistema de producto		El servicio; Canales de distribución; Marcas; Interrelaciones con el cliente.		

En este mismo enfoque, Chandler (1962)¹⁷ destaca las innovaciones de tipo: tecnológico, de proceso, de diversificación, marketing

17 El discurso argumentativo que explica el crecimiento en la obra de Chandler es el siguiente: 1. El proceso inicia con innovaciones, las cuales generan; 2. Economías de escala, y diversificación, las cuales que se expresan en grandes volúmenes de producción y en reducción de costos en relación con sus competidores; 3. Para aprovechar esto, la empresa debió hacer tres tipos correlacionados de inversiones; 3.1. Inversiones productivas para lograr economías de escala o diversificación; 3.2. Inversión en redes de marketing y distribución; 3.3. Inversión en dirección: directivos y administradores; 4. Estos tres tipos de inversión dieron lugar al nacimiento de la empresa industrial moderna; 5. Los primeros empresarios que lograron ventajas competitivas; 6. Se convirtieron en empresas oligopólicas; Con esto, 6.1. Se transformó

y distribución, en dirección y administración, de compras, y de relaciones institucionales, y en particular las de tipo laboral. Las cuales se transformarían en eficiencia funcional y estratégica.¹⁸ Finalmente, el contexto también debe considerarse como un determinante de las decisiones de los directivos, y, por tanto, de las

la forma de competencia: Ya no competían por precios únicamente; 6.2. Competían por la cuota de mercado y los beneficios a través de la eficacia funcional y estratégica; 6.3. La eficacia funcional consiste en perfeccionamiento de productos, procesos de producción, marketing, compras, y de relaciones laborales; y, 6.4. La eficacia estratégica: introduciéndose en mercados de expansión y abandonando mercados en declive (Chandler, 1962; pp. 17–19)

18 El resultado de este proceso conduce a: 7. Las

estrategias competitivas. Algunas de las formas de innovación propuestas por A. Chandler coinciden con las elaboradas por J. Schumpeter, por ejemplo: las de tipo tecnológico, de proceso y de diversificación se encuentran dentro de las de tipo 3, y marketing y distribución con las de tipo 4. Sin embargo, el análisis de Chandler propone además, al menos dos más: el papel de la estructura organizacional y la dirección y sus estrategias competitivas.

En esta perspectiva, pero destacando el análisis de la innovación para la política económica de crecimiento, el Manual de Oslo (2005) propone una guía para la construcción de indicadores de la innovación, donde el análisis de las políticas son muy importantes ya que son la amalgama entre la ciencia, la política tecnológica y la política industrial. Donde la innovación es el corazón de la “economía basada en conocimiento”, un proceso complejo y sistemático. En este sentido, El Manual de Oslo se ha enfocado al análisis y cuantificación de las innovaciones de procesos y de productos. Su atención se ha orientado a temas como el proceso de “innovación dinámica” la cual consiste en el estudio de los “factores dinámicos –para la conformación de la innovación en las empresas;” en la “Transferencia de los factores” como son “...los humanos, sociales,

empresas nacionales se transformaron en empresas multinacionales mediante la expansión en el exterior. En las economías desarrolladas; 8. Esas industrias dinámicas se gestionaron por el sistema y organización gerencial. En esta los directivos toman decisiones que determinan la capacidad de sus empresas, y de las industrias en las que operaban, para competir y crecer; 9. Para la empresa gerencial o industrial moderna, son fundamentales las decisiones que tomen los directivos dentro de la institución: Estas determinaban el desempeño económico de la empresa y la industria, más aún, “las respuestas de sus directivos determinaban a menudo la forma en que toda una industria e incluso una economía nacional respondía a los cambios en el mercado, la tecnología, la economía o el entorno político.” (Chandler, 1962; Pp. 17–19)

culturales que influyen en la transmisión de la información en las firmas y el aprendizaje por ellas”; en las “Condiciones del Marco de Referencia” como son: “Las condiciones generales e instituciones –que- establecen el rango de oportunidades para la innovación” las cuales son la base de la ciencia e ingeniería, y en general de las instituciones de ciencia y tecnología que sustentan la innovación dinámica.¹⁹ Sin embargo, este manual se ha enfocado en las innovaciones de proceso y de productos, y no en otras categorías de la innovación discutidas por Schumpeter tales como la apertura de nuevos mercados, la conquista de nuevas fuentes de materias primas o bienes semi manufacturados, y uno de los procesos más importantes del siglo xx y xxi, la reorganización de los mercados y las industrias.

Los economistas alrededor de la propuesta del Manual de Oslo han apuntado la idea de que el éxito en una innovación da lugar a más innovaciones, ya sea de tipo radical o incremental. Las ventajas en productividad y concentración estimulan los esfuerzos de inversión en las innovaciones que ya han demostrado su eficiencia, “Esto implica un proceso más o menos continuo de innovación incremental. Este tipo de proceso domina: “... cuando las industrias maduran y el cambio tecnológico sigue trayectorias bien definidas ... [entonces] ... la economía de escala, las barreras de entrada y los recursos financieros se vuelven de creciente importancia ...” (Dosi, 1988).²⁰ Este autor reconoce que las innovaciones conducen al crecimiento, pero de forma simultánea dan lugar

19 Manual de OSLO, p. 19

20 Freeman (1982, p. 213) notes: "... There is a strong feed-back loop from successful innovation to increased R&D activities setting a 'virtuous' self-reinforcing circle leading to renewed impulses to increased market concentration ...". This implies a continuous process of incremental innovation. This kind of process dominates: "... when indus-

a la concentración de los mercados, en otras palabras: “Hay un fuerte circuito de retroalimentación de la innovación exitosa al aumento de las actividades de I+D, auto-reforzando el círculo que conduce a los impulsos renovados a la concentración creciente del mercado ...²¹”. La propuesta del Manual de Oslo, al igual que A. Chadler, también reconoce dos temas relevantes para la política de innovación-crecimiento económico: la importancia del cambio organizacional y de la dirección estratégica de las empresas, las cuales en un entorno institucional adecuado, propiciado por la política gubernamental, puede contribuir a la innovación en las empresas y en consecuencia al crecimiento económico.

En éste mismo enfoque micro-macro, Clayton Christensen²² analiza cuatro formas de innovación y su impacto sobre el crecimiento económico: 1. La innovación para el crecimiento del mercado, la cual transforma productos antes caros en accesibles para la población; 2. Innovaciones de perfeccionamiento, que desarrolla productos por otros con nuevas cualidades y sustitutos de los primeros; 3. Innovaciones disruptivas, las cuales resultan de la competencia entre las empresas, en particular de las seguidoras ante el líder; y 4. Innovaciones de eficiencia económica, que implican producir más a menor costo. Para este economista las innovaciones plantean un dilema en términos de empleo. En tal dirección, de estas innovaciones solo la primera crea nuevos

empleos. Y en conjunto, el sistema crea empleos si el efecto de la primera innovación supera el efecto de las siguientes tres.

En síntesis este grupo de economistas colocan su atención en de la relación de causalidad que va de la innovación al crecimiento de la empresa, la industria y la economía. En particular, para el Manual de Oslo lo relevante es el diseño de políticas que desarrollen los factores que favorecen la innovación y en consecuencia el crecimiento económico. Existe el supuesto implícito de que la innovación genera además los mecanismos suficientes para aumentar, no solo el crecimiento económico, sino también el empleo de la economía, idea que acertadamente C. Christensen ha cuestionado.

Enfoque: Innovación, empresa y competitividad

En este enfoque, el papel de la innovación cambia: la innovación está sujeta a la estrategia de crecimiento, rentabilidad y competitividad de la empresa que la realiza. El análisis está contextualizado fundamentalmente al ámbito de la empresa, de su industria o industrias relacionadas. El impacto de la innovación sobre el crecimiento y el empleo deja de ser prioritario, la innovación esta subordinada a los criterios de rentabilidad y competitividad.

Recientemente, en el análisis de la empresa y sus ventajas competitivas se han realizado aportaciones al estudio y a la tipología de las innovaciones, en este sentido destacan estudios e investigaciones como las realizados por: Peter R. Drucker, (Emprendedor innovator); Michel Porter, (Innovations), y la propuesta de clasificación de Larry Keeley,²³ de sus “10 formas de innovación en los negocios”. A continuación planteamos el marco teórico fundamental desarrollado por E. Penrose para

tries nature and technological change follows well defined trajectories ... [then] ... economics of scale, barriers to entry, and financial resources become of increasing importance ...” (Dosi, 1988). En Drejer (1997, p 254 y 255)

21 Freeman (1982: 213) en Drejer (1997, p 254)

22 Profesor de Harvard Business School, y autor de 5 libros, incluidos *The innovator’s Dilemma*, and received the Global Business Book Award for the best business book of the year.

23 Keeley, Larry, Ryan pikkel, Brian Quinn, Helen Walters, *Ten Types of Innovation, The Disciplinary*

comprender la dinámica de la empresa, la obra clásica de M. Porter, y la contribución reciente de L. Keeley, ponemos énfasis en nuestro objeto de estudio: la tipología de las innovaciones en la empresa. Como una herramienta...

En su obra sobre la *Teoría del Crecimiento de la Empresa*, Edith Penrose comparte la idea de Chandler sobre el papel de la dirección, la administración y su capacidad innovadora para el crecimiento de la empresa, y afirma que el límite de expansión se encuentra en la visión y capacidad de la alta dirección. Lo mismo ocurre en el trabajo de Schumpeter que considera al líder como un elemento fundamental dentro del proceso de innovación, este debe considerar tres puntos, en primer lugar tener clara la tarea a realizar y la incertidumbre que esta supone; en segundo lugar una *psiquis* para el cambio y para enfrentar los retos que esto implica, y en tercer lugar el carácter para hacer frente al medio social que se opondrá incluso directamente al cambio, en sus palabras: “El liderazgo, existe solamente por estas razones; liderazgo, esto es, una clase especial de función, ...surge el tipo del líder, solamente allí donde se presentan nuevas posibilidades...” La función del líder es transformar la invención en una innovación a pesar de los obstáculos que ha de enfrentar.²⁴

Sin embargo, es necesario decir que su interés último es el crecimiento y competitividad de la empresa que está gestionando. Dentro del diseño de la estrategia general de la empresa, la innovación es una pieza central, pero está determinada y subordinada al objetivo general del crecimiento y rentabilidad de la empresa innovadora.

ne of Building Breakthroughs. Edit. John Wiley & Sons, 2013. Ver también: The Business Model Navigator: 55 Models That Will Revolutionise Your Business. Edit. FT Publishing International, 2014. Es Presidete, Co-fundador del Grupo Dublin. Director de la consultora Deloitte LLP.

24 Schumpeter, J. (20), p. 94 a 97.

Para M. Porter, las innovaciones son en el fondo resultado de la búsqueda de las empresas por lograr ventajas competitivas y aumentar la competitividad de las mismas en su industria. En una etapa más desarrollada de las corporaciones, las innovaciones son parte central y sistemática de sus estrategias competitivas.²⁵ El espacio natural de las innovaciones ha sido el de la producción de bienes y servicios, el cual se concentra hoy en la empresa y su mercado, en ésta perspectiva las innovaciones tienen un efecto indiscutible sobre el crecimiento de la empresa y en su competitividad.

La innovación y el cambio tecnológico afectan la estructura de un mercado y de la industria, como dice Porter: “De todas las cosas que pueden cambiar las reglas de competencia, el cambio tecnológico está entre las más prominentes”. Sin embargo, se debe entender bien, el papel de las innovaciones. En este enfoque “El cambio tecnológico no es importante en sí mismo, es importante si afecta la ventaja competitiva y la estructura del sector industrial. No todo el cambio tecnológico es estratégicamente benéfico; puede empeorar la posición competitiva de la empresa y lo atractivo del sector industrial. La alta tecnología no garantiza utilidades...”²⁶ En esta idea se encuentra la diferencia fundamental entre los enfoques innovación-crecimiento económico e innovación-empresa competitividad, en el primero las innovaciones y el cambio tecnológico están pensados en términos del crecimiento económico, en el segundo estas variables están sujetas a su impacto en las utilidades de la empresa y en general a su competitividad. En síntesis: “Una Tecnología –y en su innovación– es importante para la competencia si afecta de manera significativa la ventaja competitiva de la empresa o la estructura del sector industrial”²⁷

25 Esta idea es compartida por J. Schumpeter en su libro “Capitalismo y Socialismo”

26 Porter, 1987 p.181.

27 Para Porter: “Una empresa implica un gran nú-

De este enfoque de innovación-empresa competitividad, se puede derivar una tipología de nueve grandes grupos de innovaciones que se desprenden de su herramienta fundamental: la cadena de valor. La tesis consiste en que el cambio tecnológico se puede presentar en cualquier eslabón de la cadena de valor de la empresa, y todas esas oportunidades han de ser vistas y aprovechadas por los estrategias para lograr obtener ventaja competitiva para sus empresas: “Una empresa, como una colección de actividades, es una colección de tecnologías. La tecnología está contenida en cada actividad de valor de una empresa, y el cambio tecnológico puede afectar la competencia a través de su impacto en, virtualmente, cualquier actividad. La -Cadena de Valor – ilustra el rango de tecnologías representadas típicamente en la cadena de valor de una empresa”²⁸ Por tanto, podríamos hablar de una tipología formada por dos grupos de innovaciones en las tecnologías incorporadas en la CV: el primero corresponde a las actividades directas: 1. Logística interna, 2. Operaciones; 3. Logística externa; 4. Mercadotecnia y Ventas; 5. Servicio. Y el segundo lugar a las actividades indirectas: 6. Infraestructura de la empresa; 7. Administración de recursos, 8. Desarrollo tecnológico; 9. Abastecimiento.²⁹ Esta es una aproximación

mero de tecnologías. Todo lo que la empresa hace implica tecnología de algún tipo, a pesar del hecho de que una o más tecnologías pueden parecer dominantes en el producto o en el proceso de producción. La importancia de una tecnología para la competencia no es función de su mérito científico o su prominencia en el producto físico. Cualquiera de las tecnologías implicadas en una empresa pueden tener un impacto importante en la competencia...” Porter 1987, p. 182.

28 Porter 1987, p. 183.

29 Existen deferentes tecnologías o sub-tecnologías en cada uno de los eslabones de la cadena de valor, por ejemplo en Infraestructura: Tecnología de sistemas de información; de planeación y presupuesto, de oficina, etc., en por ejemplo en el caso de Operaciones, se menciona tecnologías como:

general, pues cada uno de los eslabones mencionados puede ser subdivididos en otros más, los cuales poseen una tecnología específica y por tanto las condiciones para desarrollar innovaciones.

Finalmente, se ha de considerar que el cambio tecnológico de una empresa es altamente interdependiente entre sus eslabones, en el eslabonamiento entre proveedores y consumidores: “el desarrollo tecnológico relevante para una empresa con frecuencia se lleva a cabo en otros sectores industriales.”³⁰ Por lo que la introducción de innovaciones ha de considerar la complejidad de todas esas relaciones que pueden impactar la rentabilidad de la empresa y de su industria.

Por su parte, Larry Keeley propone 10 tipos de innovaciones en tres clasificaciones: Configuración del negocio, actividades de oferta y experiencia para el consumidor. La primera se compone del modelo de negocio, la red (conexiones con otros para crear valor), estructura, y procesos (métodos para desempeñar los procesos). La segunda comprende: el desempeño del producto y el sistema de producto. En la tercera se encuentra: el servicio, canales (de distribución), marcas, e interacciones con el consumidor.

Esta tipología se puede interpretar a través de cinco categorías: el modelo de negocio (Modelo de negocio y red) que se refiere a la forma en como la empresa hace dinero; la estructura que muestra concordancia entre las capacidades y los recursos; el producto, que se refiere a su desempeño, sus características distintivas y funcionalidad; el servicio, soporte y

de proceso básico; de materiales; de herramientas de máquina; de manejo de materiales; de empaque; de métodos de mantenimiento; de pruebas, de diseño/operación de edificios, de sistemas de información. Y así se pueden subdividir en cada uno de los 9 eslabones de la cadena de valor. Porter 1987, p. 184.

30 Porter 1987, p. 184

mejoras en torno al producto; la marca, la que representa su producto y su negocio.

Las investigaciones aplicadas de Keeley encuentran que en general “Los innovadores más exitosos típicamente usan dos o más tipos para crear ventajas...”, y al evaluar en particular las innovaciones en las empresas de mejor desempeño obtienen que la frecuencia más alta en innovación son las que se relacionan con el desempeño del producto; en segundo lugar con redes generadoras de valor; en tercer lugar corresponde a innovaciones en el modelo de negocio, proceso, y sistema de producción, y en cuarto lugar, las innovaciones de estructura, y marcas.

Debate

Entre los autores que hemos incluido en este enfoque (innovación-empresa competitividad) existen notables coincidencias, sin embargo podemos encontrar algunas diferencias aunque estas son más bien de énfasis: Una de las más notables es que M. Porter parte de la cadena de valor de la empresa para explicar las actividades sujetas a cambio tecnológico. En cambio L. Keeley, destaca su concepto de modelo de negocio, el cual puede ser equivalente a la diferenciación que existe entre una y otra cadena de valor. El concepto de modelo de negocio es relevante pues se trata de la configuración general del negocio, la idea de negocio para Keeley es tan fundamental que se puede diferenciar de las actividades relacionadas con la oferta por un lado y la demanda por otro. La idea de modelo de negocio de este autor se aproxima al conjunto de factores del análisis estructural con las cuales se busca explicar la rentabilidad de una empresa, en la visión de Porter. Las demás categorías desarrolladas por estos economistas se pueden corresponder con ciertas diferencias de matiz. Por tanto, si bien de la obra de Porter se pueden desprender una tipología de 9 innovaciones, en Keeley de 10, pero con la acota-

ción anterior la tipología de Porter también se puede extender a 10 categorías. Por su parte, E. Penrose podría estar de acuerdo con estas tipologías, el contraste consiste en que Porter coloca el énfasis en su cv, Keeley en la noción de negocio, y E. Penrose en el papel del empresario innovador.

En el estudio a nivel micro de la empresa, en el enfoque que hemos calificado innovación-empresa competitividad, existen varios debates que el lector debe de tomar en cuenta: en primer lugar, resulta controversial la inclusión de la adopción de la tecnología de información, y un caso destacable es lo que se refiere al Software, como un mecanismo de innovación dentro de empresas cuya finalidad sea la productiva (como en este caso sobre la minería). Y en segundo lugar, la categoría de “Marca”, el argumento para su inclusión, no se encuentra en la relación: conocimiento, ciencia y tecnología, crecimiento económico como en el enfoque innovación-crecimiento económico, sino que su inclusión se debe contextualizar en el enfoque innovación-empresa competitividad, el cual permite explicar que una marca genera una ventaja competitiva de la empresa sobre sus rivales, lo que se refleja en el margen de utilidad de la empresa.

Por otra parte, la dinámica micro de los mercados y de las industrias, hacen que la introducción de estas innovaciones y el impacto en su competitividad sea relativo en términos temporales. Esto es cierto para cualquier cambio tecnológico en las categorías incluidas en la tipología, al igual que con la inclusión de una nueva tecnología de información, o de una marca. En este sentido no se trata de que la marca genere el efecto schumpeteriano de desarrollo económico, sino de su efecto en la posición competitiva relativa favorable para la empresa. En el primer caso, que se refiere al Software como parte de un proceso de innovación vale la pena mencionar que su importancia ha me-

recido que uno de los programas de apoyo a la innovación de la Secretaría de Economía.³¹

Tipología innovación-empresa y competitividad

A partir de la literatura antes revisada, en el enfoque innovación-empresa-competitividad, retomamos la tipología elaborada por Porter-Keeley de 10 formas genéricas de innovación, pero proponemos la inclusión de una más: que incluye las actividades financieras, las cuales tienen un papel central en la explicación del crecimiento de las empresas y su ventaja competitiva. El factor que ha sido enfatizado por la microeconomía heterodoxa (o no convencional), en particular fue destacada por A. Eichner, en el análisis de crecimiento de la empresa y la fijación de precios en mercados oligopólicos. En el contexto de este documento, deseamos destacar que las innovaciones en aprovisionamiento financiero son una fuente de inversión y por tanto, de crecimiento de la empresa. Las nuevas fuentes de recursos monetarios externos a la empresa se convierten en capacidades y ventajas competitivas para la expansión. En este tema destaca el financiamiento proveniente de las Bolsas de Valores en las cuales cotiza el grupo empresarial aquí analizado. Y a pesar de su importancia, las tipologías antes mencionadas no la habían hecho explícita. Por tanto, la siguiente clasificación es más amplia que las mencionadas por la inclusión de los factores financieros. La tipología es la siguiente:

1. De negocio: incluimos innovaciones del modelo de negocio que afectan la relación empresas-mercado-industria (1). Aquí incluimos la integración vertical, horizontal, así como la incursión a nuevos negocios que

³¹ La inclusión de esta categoría de innovación, más allá del debate, es tan relevante que la Secretaría de Economía ha creado el Programa para el Desarrollo de la industria del Software (PROS).

pueden transformar a la empresa en un grupo empresarial o en un conglomerado.

2. De proceso y producto³²(P&P), en general cambios a lo largo de la Cadena de valor pero que afectan positivamente al cambio tecnológico en P&P : (2) insumos; (3) proceso; (4) producto; (5) mercado; (6) Organización y administración de la empresa,³³ donde incluimos los cambios en la estructura organizacional de la empresa, también consideramos si transita de una planta, a multi-planta; (7) De los mercados, si su(s) mercados relevantes experimenta un proceso de transformación, por ejemplo hacia un proceso de concentración u oligopolización,
3. Financieras: (8) innovaciones que se asocian a la provisión de nuevas fuentes de financiamiento, que redunden en nuevas capacidades de crecimiento de la empresa.
4. De interacciones y relaciones con el consumidor: Se consideran: (9) Marcas; (10) servicios, canales de distribución y relaciones con los consumidores.
5. De TICs: (11) considera la inclusión e innovación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación que mantengan o incrementen la participación de la empresa en el mercado.

Por ejemplo, en la categoría de innovaciones de proceso y producto, utilizamos la metodología de la Cadena de Valor a partir de la cual se tienen cinco formas o subcategorías de inno-

³² Este tipo de innovaciones “Proceso y Producto” es el desarrollado en el Manual de Oslo, y con el cual se trata, en general de ser consistente. Sin embargo, nuestra tipología trasciende la conceptualización desarrollada en dicho documento.

³³ “La innovación organizativa o administrativa se define como aquella que involucra los procesos administrativos y afectan el sistema social de la organización (Daft ,1978; Damanpour, 1991; Afuah, 1999)” en Moreno, E. F., y Salgado, P. M. (2012, p. 101).

vación: insumos, proceso, producto, mercado y organización (de la empresa y en su relación con los mercados), y que siguiendo la idea del Manual de Oslo se refieren a innovaciones que a lo largo de la cadena de valor y que afectan positivamente al proceso o al producto.

Cuadro 1: Tipo, grado de novedad y definición de la innovación

					Innovación			No innovación
					Máximo	Intermedio	Mínimo	
					Nueva para el mundo	(a)	Nueva para la empresa	Alrededor de la empresa
De negocio	1	Core bussines redes	Estructura	Proceso				
De proceso y cadena de valor	2	Insumos						
	3	Proceso						
	4	Producto (s)						
	5	Mercados						
	6	Organización y administración	De la empresa					
	7		De los mercados					
Financieras	8	Financieras						
Interacción y relaciones con el cliente	9	Marcas						
	10	Servicios	Canales de distribución	Relaciones con los consumidores				
TICs	11	TICs						
Otras Innovaciones	Nuevo o mejorado	Puramente organización						
No innovación	Cambios no significativos	Producto						
	Cambios sin novedad	Proceso de producción						
	Otros	Proceso de entrega						
	Mejoras creativas	Puramente organización						

☐ Innovación ☐ Otra Innovación ☐ No Innovación

(a) podría ser geográfica, un nuevo país o región
Fuente: elaboración propia a partir de la figura 3 del Manual de oslo, p. 36.

II. Innovaciones en Grupo México, División Minería

En general, seguimos la metodología de estudio de caso, (referida en la introducción), en particular, en la parte empírica, en primer lugar habiendo definido la tipología anterior, y que se resume en el cuadro 1, se realizó una revisión de la información anual, tanto en revistas especializadas, periódicos y especialmente en los informes anuales reportados por Grupo México a la BMV. Con esto se elaboró una tabla anual de las diferentes innovaciones desde 1942 hasta 2016, y cuyos resultados se sintetizan en la gráfica 1.³⁴ Los resultados aquí presentados (gráfica 1) solo se presentan para mostrar la consistencia de nuestros resultados con los obtenidos por otros investigadores cuando se aborda el tema de la innovación en las grandes empresas.

Uno de los primeros resultados a destacar de este estudio es un contraste con la teoría microeconómica tradicional: en la cual se afirma que la cantidad de empresas es sinónimo de competencia y de innovación, no aplica en este caso. Una empresa como Grupo México que ejerce un control monopólico sobre el mercado minero, sí aplica o desarrolla innovaciones. El motivo beneficio es suficiente incentivo.

En segundo lugar, confirmamos que las políticas de innovación a nivel de las empresas son dinámicas. A lo largo de sus 74 años de vida GM ha aplicado en diferentes periodos innovaciones a lo largo de toda su cadena de valor. No se mal interprete de que la empresa no tiene un criterio de innovación y cambio tecnológico que la lleva a aplicar todas las innovaciones a la vez, ha aplicado discrecionalmente diferentes innovaciones a lo largo de esas déca-

das. En las empresas no existe algo que sea innovar por innovar, existe un criterio estratégico de innovación, pues el costo de oportunidad en términos monetarios podría incluso llevar a la ruina. Las innovaciones aplicadas por el contrario la llevaron a ser la empresa líder de México en minería de cobre. Precisamente, la visión estratégica y dinámica de la innovación se muestra en la variedad de innovaciones realizadas a lo largo de su historia, (como se ve en la gráfica 1), y que concuerda con los resultados presentados por Keeley para empresas exitosas en los países desarrollados.

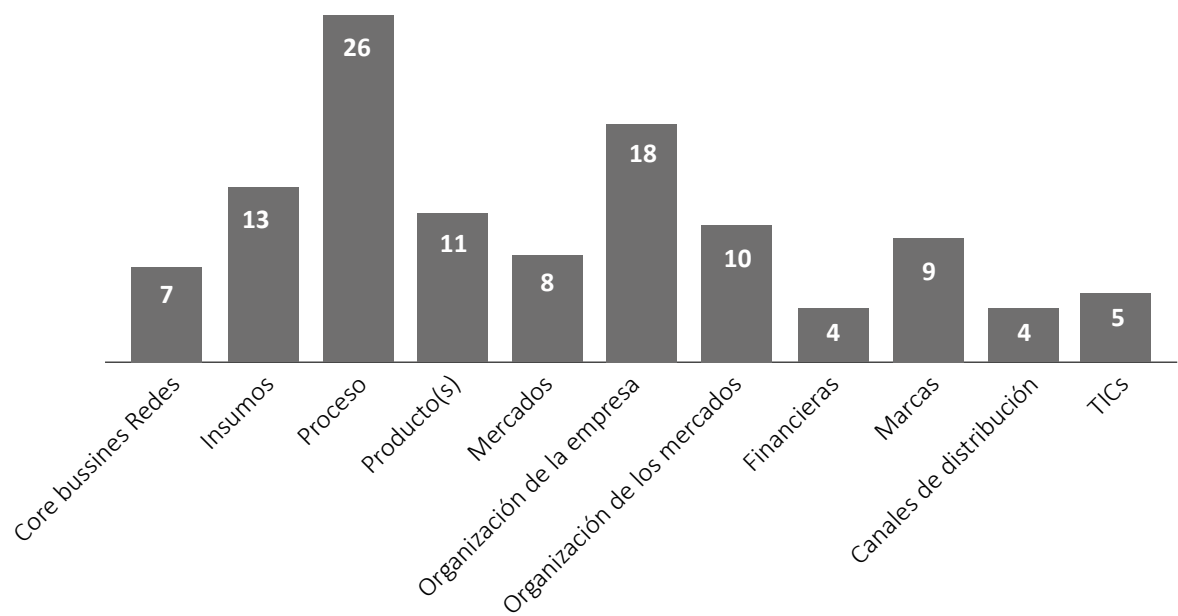
En Grupo México las innovaciones no se han focalizado en una sola actividad, por el contrario han sido diversas, destacando las de procesos de producción, cambio organizacional, de la estructura del mercado, de insumos y de producto. Las innovaciones incrementales han dado lugar a mejoras tecnológicas las cuales se van incorporando a las tecnologías ya existentes en alguna parte de las instalaciones o en la renovación completa de la misma. El resultado son ganancias en las economías de escala y el desplazamiento de la curva de costos medios hacia abajo, ampliando el margen de ganancias y/o las ganancias de innovación. Lo mismo se pudo observar en su sistema de distribución y comercialización.

El resultado de la investigación se presenta en la gráfica 1. Los resultados que hemos obtenido apoyan, por una parte, la idea de Chandler de que cada expansión está gestionada por cambios en la organización y la administración de la corporación. Y por otra, nuestros resultados son consistentes con los hallazgos empíricos de Keeley en sus estudios de casos de empresas exitosas. Para Grupo México las innovaciones de mayor a menor frecuencia son: en primer lugar de proceso (26), en segundo lugar, de organización de la empresa (18); en tercer lugar de insumos (13); en cuarto lugar,

³⁴ La metodología y información anual de este investigación se publicará en un libro resultado del proyecto PAPIIT en la FE UNAM.

de producto (11); en quinto lugar de organización del mercado (10), en sexto lugar de marcas (9); en séptimo lugar, de mercado (8); en octavo lugar, de negocio (7); en noveno lugar las de TICs (5), y finalmente, las financieras, y de distribución (4).

Gráfica 1 Frecuencia por tipo de innovación de GM de 1942-2016



Fuente: elaboración propia.

En tercer lugar, las innovaciones de tipo financieras están presentes en el desarrollo y dominancia de Grupo México. El número relativamente bajo de este tipo de innovaciones (4) en el que destaca su participación en la BMV se explica por la complejidad que implica este tipo de estrategias. Finalmente, es conveniente mencionar que algunas innovaciones no se introdujeron en el cuadro anterior, como son las de ingeniería, diseño y construcción de plantas, y el cumplimiento con normas y regulaciones institucionales y ambientales, pero que si se pueden considerar como innovaciones en particular en este caso de estudio. Como ejemplo, la certificación ISO 14001-2004 para normas ambientales dentro de las plantas ESDE y

la creación de la Unidad de Manejo Ambiental (UMA) y el establecimiento de un sendero ecológico con 1.8 Km de extensión.

III. Desempeño de GM

Definición y Métrica. No existe una métrica generalmente aceptada para evaluar la relación entre innovaciones y desempeño de las empresas, tanto por la complejidad del problema como por la poca disponibilidad de datos para elaborar las estimaciones correspondientes, sin embargo, la relación cualitativamente es indiscutible. Pero si se cuenta con aproximaciones de cómo medir la relación entre esas variables, por ejemplo, a través de ventas, utilidades,

tasas de rendimiento y otras variables como la posición de la empresa en el mercado, en la industria y entre las empresas más grandes. A continuación tomamos algunos de esos indicadores. Deseamos contrastar que por una parte, en efecto las innovaciones tienen impactos positivos sobre: la competitividad de la empresa y la productividad del trabajo, y por otro, ese proceso de innovación representa un desplazamiento del trabajo y del número relativo de empleos.

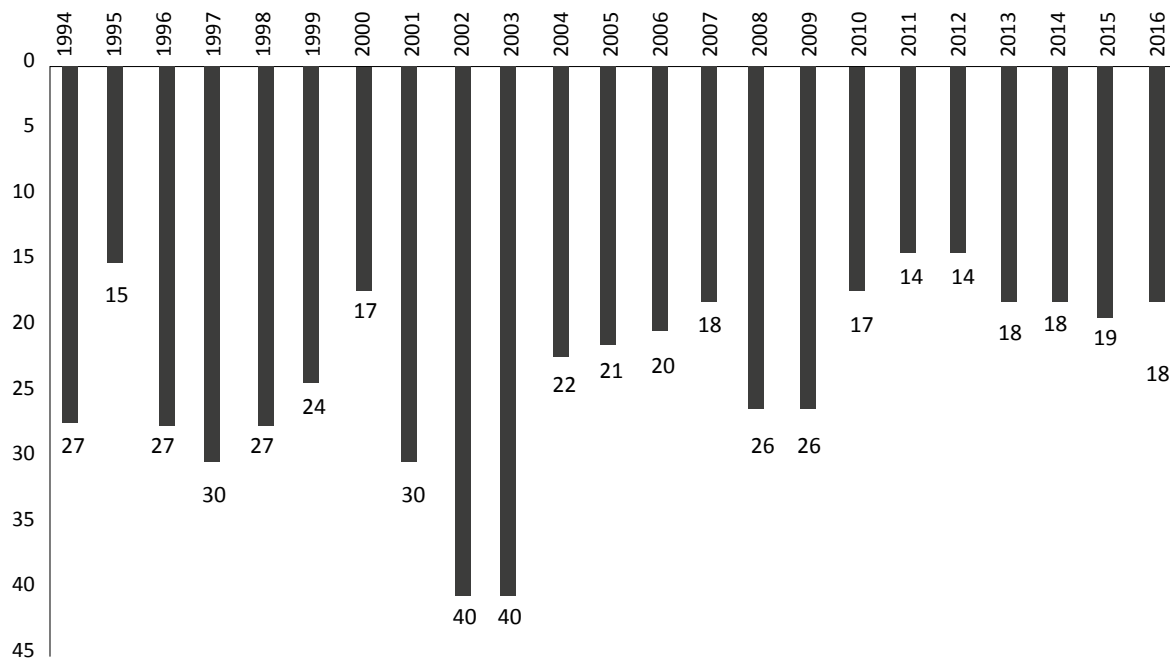
A continuación presentamos tres indicadores del desempeño de Grupo México: su posición dentro de las 500 empresas más importantes en México; su participación en el mercado nacional; la productividad y el empleo.

Posición de GM entre las 500 más grandes

Desde la formalización de Grupo México, s.a. de c.v., (1994), y su posterior consolidación en el 2000, este conglomerado se colocó entre las 50 primeras empresas de entre las 500 corporaciones más grandes de México. Destaca su trayectoria ascendente durante los primeros años del presente siglo hasta la fecha: en 2002 ocupaba el lugar 40, y llegó al 14 en 2011 (y 2012), y posee el lugar 18 en el 2016. Por lo que es claro que estamos abordando el estudio de una de las más grandes corporaciones de la economía mexicana. (ver gráfica siguiente)

Gráfica 2

Posición de Grupo México en el ranking de las 500 empresas más grande de México de Expansión



Fuente: elaboración propia a partir del ranking de las 500 empresas más grande de México. *Expansión*, 1995-2016.

Concentración y cuasi monopolio

La industria y el mercado de la minería en México, en particular la producción de cobre ha vivido un proceso de fusiones y adquisiciones que ha dado lugar a la concentración económica a niveles que podemos decir que existe un monopolio o cuasi monopolio en la minería de cobre en México.³⁵

Grupo México ejerce lo que podemos conceptualizar en principio como un monopolio natural, lo que no ha implicado que deje de realizar actividades de competencia a través de estrategias de innovación en todas su cadena de valor, como lo hemos presentado en el apartado anterior. El resultado se ha traducido en un crecimiento que lo ha convertido en uno de los grandes conglomerados mexicanos y en la empresa que concentra la mayor parte de la producción de cobre en México.

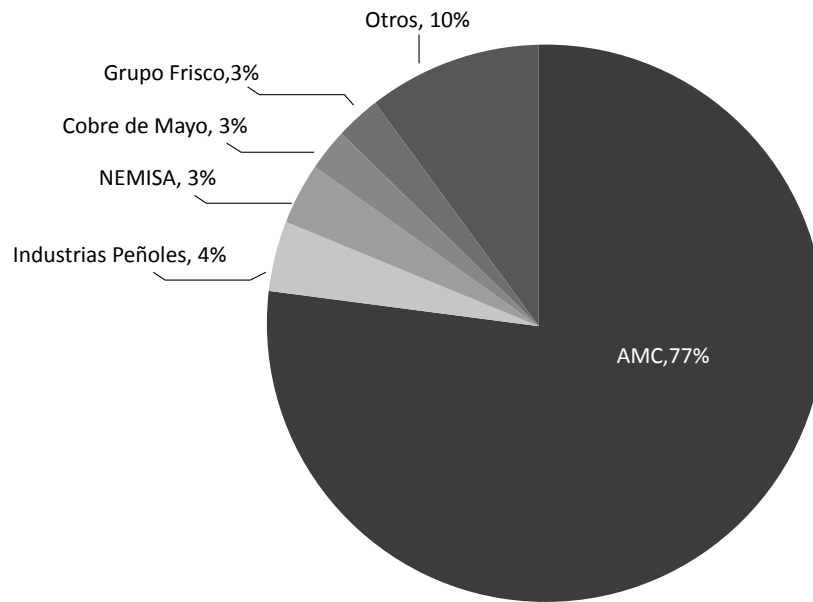
GM es un ejemplo de que, ni la posición, ni el hecho de que sea el monopolio en su mercado implica que deje de realizar estrategias de innovación, las cuales se transforman en economías de escala, de tamaño y de expansión, dando lugar a procesos de reducción de

costos los cuales han sido fundamentales para su creciente productividad, rentabilidad y expansión. El motivo beneficio se convierte en el factor más importante en el mercado nacional para explicar el comportamiento innovador de esta empresa.

En general, las estrategias entre las que se encuentran las de innovación de GM, han llevado al mercado de cobre a una situación de fuerte concentración en México. En 2016 GM a través de su subsidiaria American Mining Corporation, controló 77% de cobre a nivel nacional. El competidor más cercano de GM es industrias peñoles, empresa que produjo solo el 4% de cobre. (Véase gráfica siguiente) Por otra parte, a nivel mundial esta corporación es una de las más importantes, produce 5.1%³⁶ de la producción mundial de cobre, lo cual la coloca dentro de las 5 mayores productoras de este mineral en el mundo.

³⁵ La ley federal de competencia económica toma una posición ambigua en cuanto a monopolio, que lo definen como teóricamente se hace en los libros de texto, como un solo proveedor en el mercado. En cambio es más específica en su definición de concentración, la cual “... se entiende –como- la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se unan sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos. La Comisión no autorizará o en su caso investigará y sancionará aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados.” Ley federal de competencia económica, artículo 61 (DOF; 27-01-2017, p. 29).

³⁶ Cálculo propio con datos de los informes anuales de las empresas 2005-2016 y World Metal Statistics, extraído de la base de datos de COCHILCO.

Gráfica 3 Participación de GM en la producción nacional de cobre (2016)

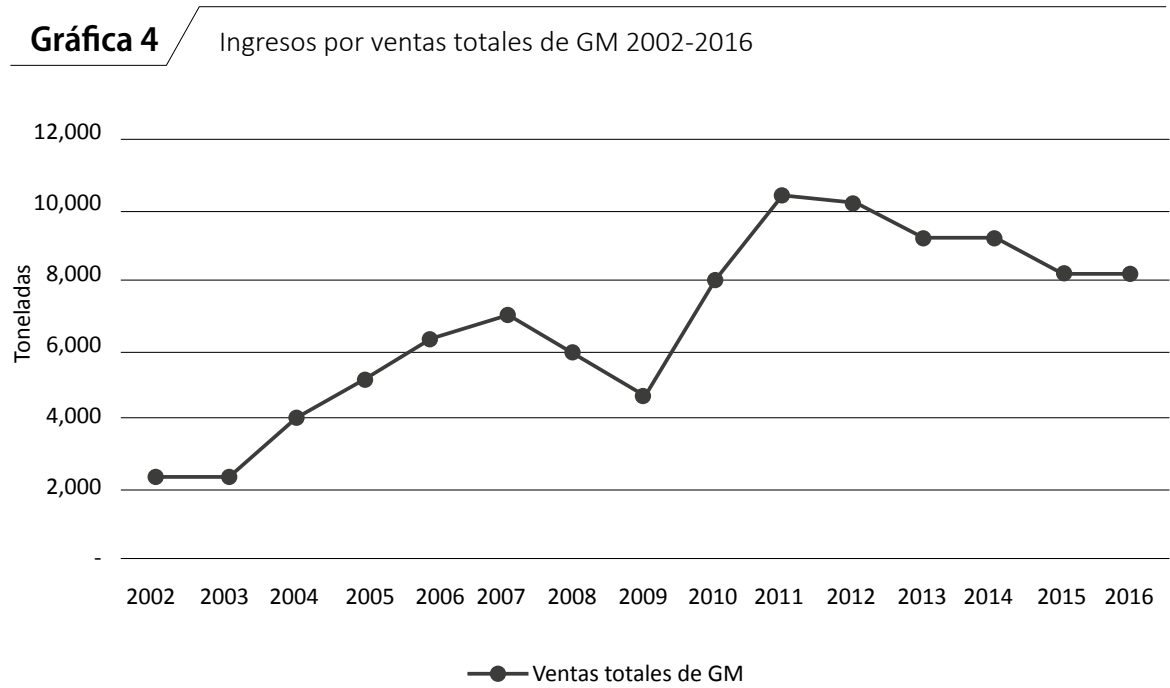
Fuente: CAMIMEX Informe por grupos 2017.

Podemos decir que las innovaciones son una de las estrategias fundamentales que explican el proceso de expansión de GM, y han contribuido a lograr que se coloque no solo como la empresa líder sino como el monopolio de su mercado. A partir de esta posición, y dadas las nuevas formas de competencia global, la constitución de la empresa como un conglomerado o grupo empresarial que además opera como una empresa multinacional le otorgan un conjunto de ventajas competitivas: tecnológicas, económicas y financieras para competir contra otros grandes conglomerados en el mercado mundial de cobre.

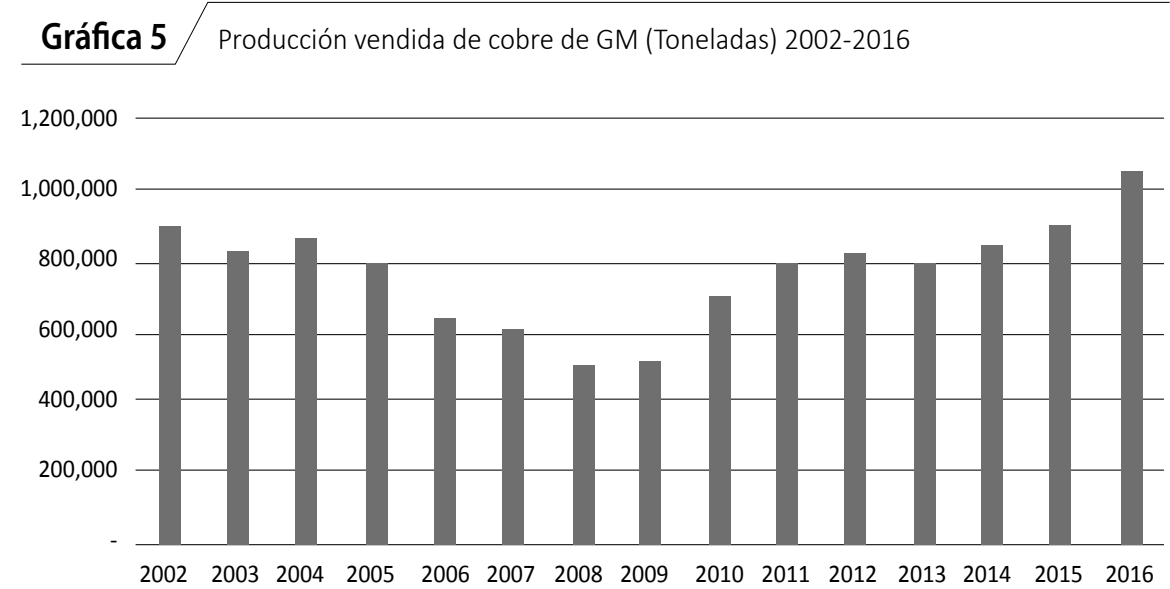
Productividad y empleo

Los ingresos por ventas de cobre de Grupo México muestran el efecto combinado de diferentes factores económicos e institucionales: en primer lugar la marcha de la economía tanto a nivel mundial, como nacional, por ejemplo

experimentó la crisis de 2008 la cual colapsó a toda las actividades productivas del mundo. En la fase declinante las ventas de cobre de GM pasaron de 2002 a 2008 de 903 a casi la mitad 505 miles de toneladas. En la segunda fase, también compartió la recuperación la cual ha sido sustancial al llegar en 2016 a ser 1,054 miles de toneladas. En segundo lugar, los precios muestran el efecto no solo de la demanda, sino de la estructura de los mercados financieros e industriales de todo el mundo, por ejemplo la recuperación que vivió la economía después de 2009 se acompañó de una tendencia a la reducción de los precios internacionales del cobre. Finalmente, el efecto sobre los ingresos de las empresas productoras de cobre como Grupo México, es resultado del vector de variables que determinan la marcha de las cantidades y de los precios como se puede ver en la evolución de los ingresos y la producción vendida de cobre de GM (ver las dos gráficas siguientes).



Fuente: elaboración propia a partir de los informes anuales de Grupo México, publicados en la Bolsa Mexicana de Valores y la página web de la empresa.



Fuente: elaboración propia a partir de los informes anuales de Grupo México, publicados en la Bolsa Mexicana de Valores y la página web de la empresa.

Si bien a partir de 2009 se nota claramente la recuperación del volumen de producción (gráfica 5), el efecto de la caída del precio internacional del cobre domina en los ingresos de la empresa (gráfica 4). Esto nos conduce a realizar la evaluación del impacto de las innovaciones sobre el desempeño de la empresa considerando la variable de la productividad del trabajo.

Empleo y productividad del trabajo

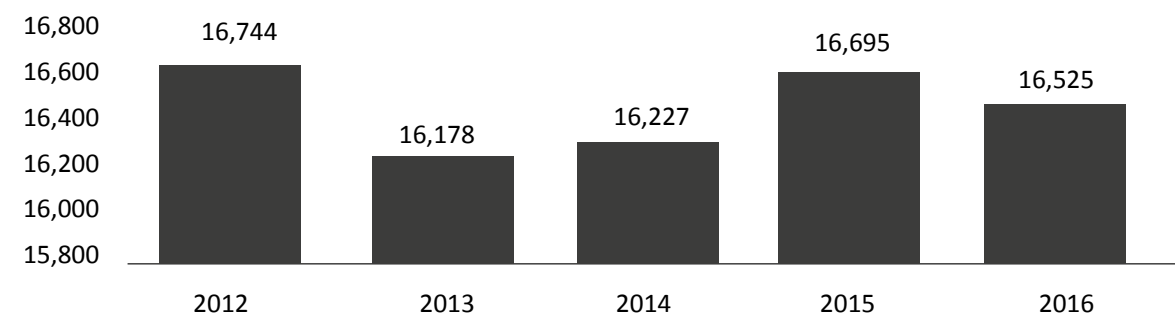
A partir de 2014 el empleo en la división de minería de GM se ha incrementado, pasando de 16,178 a 16,525 empleados. La marcha del empleo (y de la producción) siguen el mismo ciclo de la economía mundial, luego de la crisis de 2008-2009, y otra de menos dimensión en 2013, la evolución de la economía ha ido en recuperación, lo cual se ha plasmado en la ocupación en esta empresa y en la economía nacional, aunque a una tasa menor a la de la productividad del trabajo (ver gráfica 6).

El indicador más confiable del impacto de las innovaciones en el desempeño de la empresa es la productividad del trabajo. En el periodo reciente de recuperación (ver gráfica 7) este indicador, de 2013 a 2016 pasó de 49 a 64 toneladas de cobre por trabajador, lo que corresponde a un crecimiento de 30% en tan solo 3 años. Este impacto, por supuesto es resultado tanto de las innovaciones acumuladas en los años anteriores así como de las realizadas en este último periodo.

El efecto de las innovaciones sobre el desempeño de la corporación y su rentabilidad son notables, sin embargo tienen un impacto adverso en la ocupación y el empleo. El crecimiento mencionado en la productividad del trabajo también se ha de interpretar como que ahora se requiere 30% menos de trabajadores para producir una misma cantidad de mineral de cobre. El cambio tecnológico en la época actual está dando lugar a un gran desplazamiento de los trabajadores en todas las actividades económicas, y la minería no es la excepción, en el horizonte se prevé la incorporación de la robótica y la minería inteligente, lo cual anuncia el desplazamiento de grandes cantidades de trabajadores mineros.

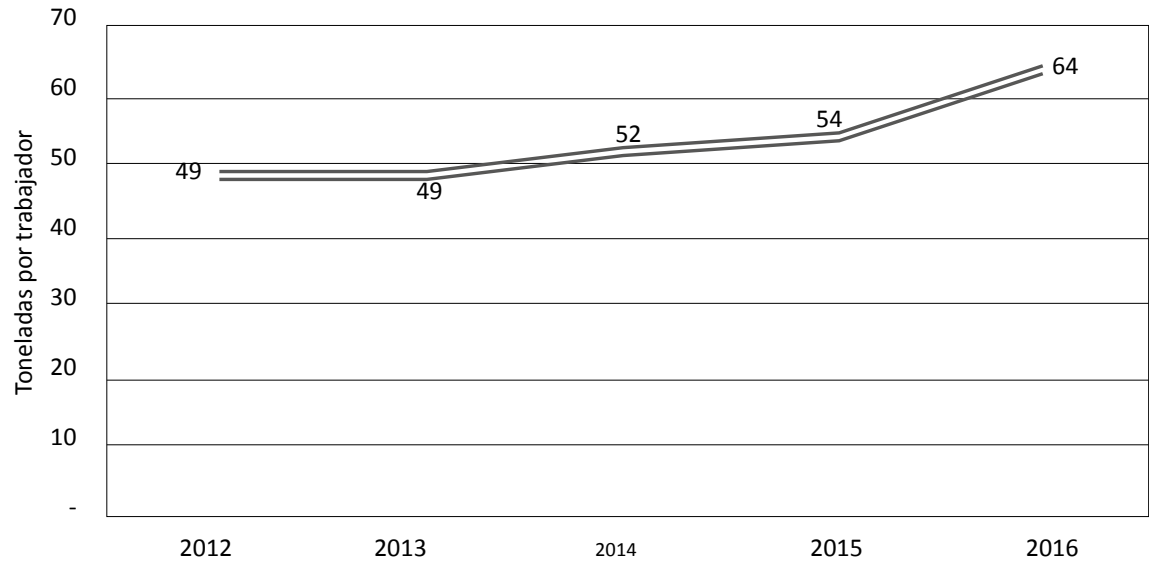
La estrategia de innovación en cambio, para GM representa ganancias en productividad que en términos microeconómicos se traducen en la expansión de una curva de costos medios descendente a largo plazo. En términos del conglomerado, las economías de escala se han convertido en ganancias para la empresa, las cuales fluyen al interior de la corporación financiando sus estrategias de inversión e innovación en esta y otras divisiones. Esto genera un círculo virtuoso para la empresa minera y el conglomerado en su conjunto, lo que se manifiesta en la creciente productividad del trabajo de los empleados de la corporación, y en particular de los trabajadores ocupados en la minería.

Gráfica 6 Número de trabajadores de la división minera de GM 2012-2016



Fuente: elaboración propia a partir de los informes anuales de Grupo México, publicados en la Bolsa Mexicana de Valores y la página web de la empresa.

Gráfica 7 Productividad del trabajo (Producción de cobre vendida/número de trabajadores de la división minera) 2012-2016



Fuente: elaboración propia a partir de los informes anuales de Grupo México, publicados en la Bolsa Mexicana de Valores y la página web de la empresa.

Conclusiones

En este documento de trabajo analizamos las estrategias de innovación de Grupo México a través de la utilización de una tipología de innovaciones. Para esto elaboramos una división entre dos enfoques: el primero le llamamos de innovación-crecimiento económico y el segundo de innovación-empresa y competitividad. Nos centramos en este último, que propone una tipología de 10 categorías, al cual se propuso incluir las innovaciones de tipo financiero dada su relevancia para el crecimiento de las empresas.

En segundo lugar, siguiendo la metodología de estudio de caso, se aplicó la tipología de innovaciones a una de las más grandes empresas del país: Grupo México. Encontramos que su comportamiento innovador, a lo largo de sus 74 años, es semejante al reportado por otras empresas exitosas a nivel mundial: A lo largo de su vida a realizado un conjunto de innovaciones las cuales están asociadas a su desempeño y dominancia en su mercado. Al igual que las grandes corporaciones mundiales, en ésta empresa, dominan las innovaciones de proceso y de organización. En cuanto a las innovaciones de tipo financiero han estado presentes, con menos frecuencia pero con la relevancia propia de los recursos monetarios.

Las estrategias de innovación, como parte de la estrategia general de Grupo México lo han convertido en un conglomerado mundial en la producción de cobre, el cual es un cuasi monopolio en el mercado nacional, y una de las empresas mineras más importantes en la industria global de cobre.

Otro resultado importante, no solo para la economía de la empresa, sino para el análisis microeconómico de los mercados oligopólicos, consiste en que aún en mercados donde no existe competencia por precio, y estamos ante un cuasi monopolio de la minería de co-

bre, dominado por Grupo México, las innovaciones están presentes: el motivo beneficio o tasa creciente de ganancias es suficiente para las estrategias en esa dirección. Las innovaciones de procesos y de organización se traducen en economías de escala y la reducción de costos medios los que da lugar a incrementos en el margen de ganancia de la empresa.

Si bien no es posible demostrar la relación de causalidad entre estrategias de innovación, o el efecto de cada innovación en el desempeño sobresaliente tanto en México como en el mercado global, si es aceptable dicha relación. Dos datos destacan de Grupo México, este conglomerado concentró 77% de la producción nacional en 2016, y ocupó el quinto lugar en volumen de producción de cobre a nivel mundial.

Finalmente, las innovaciones en gm han dado lugar a dos efectos contrastantes con su buen desempeño, por una parte se ha convertido en un cuasi-monopolio en la minería de cobre en México, y por otro sus estrategias de innovación en la forma de cambio tecnológico han tenido un efecto negativo sobre el empleo, dando lugar a un proceso de largo plazo de desplazamiento del trabajo por unidad de producto. 🌐

Bibliografía

- Acinelli, E., & Tenorio, L. (2012). Monopolios naturales y tecnología. Retrieved from <http://pbidi.unam.mx:8080/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02031a&AN=clase.CLA01000380719&lang=es&site=eds-live>
- Basave, Jorge (Coord.). (2000). *Empresas mexicanas ante la globalización*. IIEc/M.A. COMEX Porrúa. México.
- Borrastero, Carina Mariana. (2016). The Question of the State in Neo Schumpeterian Theories of Innovation and Development. *Temas y Debates*, (31), 37-62. Retrieved September 24, 2018, from http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2016000100002&lng=en&tlng=en

- Brown, F., Domínguez L. (2005). *Organización industrial: teoría y aplicaciones al caso mexicano*. FE UNAM.
- Cárcamo, P., Figueroa, R., y Elgueta, L. (2017). La Innovación en La Industria Minera en La Región De Antofagasta. *Revista Trilogía*, 9(17), 11–31. Retrieved from <http://pbidi.unam.mx:8080/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=125367127&lang=es&site=eds-live>
- Castells, E. Pere y Pasola, V. Jaume (2003). *Tecnología e innovación en la empresa*. EDICIONS UPC.
- Drucker, P. F. (1993). *Postcapitalist Society*. New York: Harper Collins Publishers.
- Hamid Tohidi, Mohammad Mehdi Jabbari. (2012). *The important of Innovation and its Crucial Role in Growth, Survival and Success of Organizations*. Department of Industrial Engineering, South Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
- Litterer, Joseph A. (1979). *Análisis de las organizaciones*. Editorial Limusa. (2da Ed.) México
- Chandler, Alfred. (1996). *Escala y diversificación, La dinámica del capitalismo industrial*. Tomo I. Prensas Universitarias de Zaragoza, España.
- (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. (MIT Press).
- Christensen. Clayton M. (1999). *El Dilema de Los Innovadores*. Editorial Granica.
- Drejer A. (1997). The discipline of management of technology, basade on considerations related to tecnology. *Technovation* 17 (5): 253-265.
- Druker, P. (2009). *Innovation and Entrepreneurship*. Harper Collins e-books.
- Eichner, A. (1976). *Megacorp and Oligopoli: Micro foundations of macro dynamics*, Cambridge, University Press.
- Fennelly, Dermot y Cormican, Kathryn. (2006). Value chain migration from production to product centred operations: an analysis of the Irish medical device industry, *Technovation*, Volume 26, Issue 1, Pages 86-94, ISSN 0166-4972, <http://dx.doi.org/10.1016/j.technovation.2004.07.005>. (<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0166497204001117>)
- Imke, Steven. (2016). *Applying the Business Model Canvas: A Practical Guide for Small Businesses: Design, Align, and Test Your Ideas*.
- Keeley Larry, Pikkell Ryan, Quinn Brian y Walters Helen. (2013). *Ten Types of Innovation, The Discipline of Building Breakthroughs*. Edit. John Wiley & Sons.
- Keeley, L. (2014). *The Business Model Navigator: 55 Models That Will Revolutionise Your Business*. Edit. FT Publishing International.
- MARCANET Servicio de Consulta Externa sobre Información de Marcas, del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, página web: <https://marcanet.impi.gob.mx:8181/marcanet/vistas/common/datos/bs-qDenominacionCompleto.pgi>
- Medellín, Enrique. (2013). *Construir la innovación: gestión de tecnología de la empresa*. Siglo XXI editores. México
- Martínez Arriaga Karina Yazmin. (2018). *Formas de competencia en el mercado del cobre*. Tesis de Maestría. Facultad de Economía. UNAM.
- Moreno, E. F., & Salgado, P. M. (2012). La innovación organizativa y sus predictores desde la Teoría de Recursos y Capacidades. *Administración y Organizaciones*, 15 (28), 93–115. Retrieved from <http://pbidi.unam.mx:8080/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=zbh&AN=85127917&lang=es&site=eds-live>
- Nelson, R. y S. Winter (1982). Economic growth as a pure selection process. En Nelson, R., y S. Winter (1982), *An evolutionary theory of economic change*, Harvard University Press, USA, Cap. 10, pp. 234-245.
- (2000). En busca de una teoría útil de la innovación. Retrieved from <http://pbidi.unam.mx:8080/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsoai&AN=edsoai.705952457&lang=es&site=eds-live>
- OCDE y EUROSTAT. (2005) OSLO MANUAL. *The Measurement of Scientific and Technological Activities*.
- Osterwalder, Alexander; Pigneur, Yves; and Tucci, Christopher L. (2005). *Clarifying Business Models: Origins, Present, and Future of the Concept, communications of the Association for Information System: Vol.16, Article 1.*

- Penrose Tilton, Edith (1962). *Teoría del crecimiento de la empresa*. Madrid, Aguilar.
- Porter, Michael. (1982). *Estrategia Competitiva: Técnicas Para El Análisis De Los Sectores Industriales Y De La Competencia*. Compañía Editorial S.A. De C.V. México. Edición I.
- Schumpeter. (2012). *Teoría del Desarrollo Económico: Una Investigación Sobre, Ganancias, Capital, Crédito, Interés y Ciclo Económico*. Fondo de Cultura Económica.
- (1961). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Traducido al español por García, José Díaz, Editorial Aguilar, Ciudad de México.
- Vargas G. (2018). *Gruma, Estrategias e innovación*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Economía. Ciudad de México, México.
- (2018b). *Grupo Modelo. Estrategias de expansión e innovación. Un análisis microeconómico*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Economía. Ciudad de México, México.
- Vélaz Rivas, Iñaki. (2015). Sistematizar la Innovación en las Organizaciones. De Ser Innovador a Innovar de Manera Sostenida y Sostenible. *Revista Empresa y Humanismo* / Vol. XVIII / N° 2 / 55-79.
- Documentos:
- Sistema de Información de la Gaceta de la Propiedad Industrial (El SIGA), página web: <https://siga.impi.gob.mx/newSIGA/content/common/principal.jsf>
- Grupo México. Informe anual (2008). Documento PDF. Página web: <http://www.gmexico.com.mx/files/GMexico-InformeAnual-2008.pdf>
- Informe anual (2009). Documento PDF. Página web: <http://www.gmexico.com.mx/files/Informe-2009-espanol.pdf>
- Informe anual (2010). Documento PDF. Página web: <http://www.gmexico.com.mx/files/GMexico%20Informe%20Anual%202010.pdf>
- Informe anual (2011). Documento PDF. Página web: <http://www.gmexico.com.mx/files/INFORMEESPANOL2011EFINAL.pdf>
- Informe Anual a la Bolsa Mexicana de Valores (2012). Documento PDF. Página web: http://www.bmv.com.mx/infoanua/infoanua_454386_2012_1.pdf
- Informe Anual a la Bolsa Mexicana de Valores (2013). Documento PDF. Página web: http://www.bmv.com.mx/docs-dig/fina/GMEXICO/2013/gmexico_infoanua_2013.pdf
- Informe Anual a la Bolsa Mexicana de Valores (2014). Documento PDF. Página web: <http://www.gmexico.com/site/inversionistas/reportes.html>
- Informe Anual a la Bolsa Mexicana de Valores (2015). Documento PDF. Página web: <http://www.gmexico.com/site/inversionistas/reportes.html>
- Informe Anual a la Bolsa Mexicana de Valores (2016). Documento PDF. Página web: <http://www.gmexico.com/site/inversionistas/reportes.html>

Desarrollo financiero contemporáneo en México y Chile de 1990 a 2014

Contemporary financial development in Mexico and Chile from 1990 to 2014

Nitzia Vázquez Carrillo*

Palabras clave

*mercados financieros y macroeconomía,
Finanzas internacionales, Economía financiera,
Mercados financieros internacionales*

Key words

*Financial Markets and the Macroeconomy, International finance,
financial Economics, International financial Markets*

Jel: E44, F3, G, G15

*Profesora de la Facultad de Economía
Universidad Nacional Autónoma de México
Correo electrónico: iafimexico@yahoo.com.mx

Resumen

Se expone brevemente la evolución del desarrollo financiero para Chile y México, la adopción de políticas de corte ortodoxo y liberal encontrando consecuencias y resultados coincidentes; nulo incentivo a la política productiva al tiempo que la banca privada pasó a pertenecer predominantemente a la inversión extranjera y los objetivos financieros planteados en ambas economías en materia de ahorro, inversión y fortalecimiento del sector para promover el crecimiento económico, no se han logrado a lo largo de dos décadas.

Abstract

The evolution of the financial development for Chile and Mexico is briefly exposed, the adoption of policies of orthodox and liberal cut finding consequences and coincident results; incentive to productive policy at the same time that private banking came to belong predominantly to foreign investment and financial rights raised in the field of savings, investment and strengthening the sector to promote economic growth, have not been achieved during two decades.

Introducción

El desarrollo financiero es un proceso histórico consistente en los cambios devenidos en los sistemas financieros que permean las relaciones sociales de los agentes económicos, establecen una estructura y funciones en un entorno que se denomina sistema financiero. Igualmente es consecuencia de la aplicación ciertos tipos de políticas económicas y financieras que establecen reglas del juego para intermediarios y agentes económicos deficitarios y superavitarios; también brindan incentivos o restricciones para generar instituciones o mercados especializados y atenúan o engrandecen el nivel de riesgo e incertidumbre en una economía. Pero dado que el resultado son instituciones y su funcionamien-

to, las divergencias en resultados en cuanto a los efectos del desarrollo financiero entre economías se explica por el rol de dichas organizaciones y reglas del juego.

A su vez el sistema financiero es resultado del desarrollo financiero, es decir, comprende instituciones, mercados, legislación, instrumentos encargados de llevar a cabo la intermediación financiera, que implica canalizar el ahorro generado por unidades económicas con superávit hacia aquellos con déficit. Pero, dicha estructura y funcionamiento es tal, porque así lo ha determinado el desarrollo financiero dentro de un país.

Entre las funciones genéricas del sistema financiero se encuentran brindar acceso a productos y servicios financieros y propiciar su uso extensivo entre los agentes económicos. Por lo que su estudio implica describir la estructura y cambios recientes en los sistemas financieros, así como, analizar la oferta cantidad, tipos y disponibilidad para los agentes económicos. Y la demanda: usos y acogida por parte de los agentes económicos.

En la teoría económica predominante han aducido como factores determinantes del crecimiento económico medido por el producto (nacional o interno) bruto al consumo, la inversión, el gasto y las exportaciones netas. Por ende, el papel del sistema financiero y en particular la importancia de las finanzas estaba excluido o bien, se consideran y analizan como de manera separada la economía real de la financiera.

En este tenor, el concepto de desarrollo financiero desde una visión integral a una economía está insuficientemente estudiado, aunque se han publicado investigaciones enfocadas al estudio de las contribuciones económicas de los sistemas financieros.¹

¹ Por ejemplo Schumpeter (1911) afirmó que los servicios prestados por el sistema financiero son importantes para la promoción de la innovación

Se ha demostrado² que los países sub-bancarizados presentan menor crecimiento económico que otros países. Los historiadores económicos han demostrado que los Países Bajos, Gran Bretaña y Estados Unidos experimentaron revoluciones en su intermediación e instituciones financieras antes de su ascenso a la hegemonía económica global en los siglos XVIII, XIX, y XX respectivamente. También encontraron que Rusia, Alemania y Japón atravesaron revoluciones financieras similares antes de acortar la brecha con los líderes económi-

tecnológica y el crecimiento económico, lo que ha llevado a un relativo consenso entre los economistas en el sentido de que el desarrollo del sistema es importante para el crecimiento de largo plazo. Gerschenkron (1962: 22 – 24) señaló que los bancos juegan un papel destacado en los procesos de industrializados tomando como referente la experiencia de Francia y Alemania. Mediante la idea de conceder préstamos que funcionaban como crédito de largo plazo y haciéndose que la institución de los consejos supervisores se desarrollase hasta llegar a ser uno de los órganos más poderosos dentro de las organizaciones corporativas, los bancos adquirieron una ascendencia tal sobre las empresas industriales que llegó a rebasar la esfera del control financiero para alcanzar la de las decisiones de dirección y empresa.

McKinnon (1974) y Shaw (1973) abordaron la “represión financiera”, cuya tesis era que a medida que se superasen las condiciones de represión de los sistemas financieros se permitiría la eficiente distribución de los recursos, mayor acceso a servicios financieros y reducción de costos (tasas de interés) estimulando su uso en la inversión productiva.

Por su parte el modelo de desarrollo neoliberal que abogan por la liberalización financiera que señalan que en mercados financieros desarrollados los recursos van hacia las actividades prioritarias. Por lo tanto, parte de las políticas recomendadas son el desarrollo de los sistemas financieros pues ello, aumenta la eficiencia, canalizando los recursos financieros hacia el aparato productivo. A su vez, un mercado financiero evolucionado incrementa la propensión a ahorrar y con ello, los recursos disponibles para la inversión.

2 Tales referencias son Gerschenkron (1962); Cameron (1967); Sylla (1975) y Weingast (1995)

cos mundiales a finales del siglo XIX y principios del XX. De hecho, Estudios demuestran que niveles más altos de desarrollo financiero producen tasas más rápidas de acumulación de capital físico, crecimiento económico más acelerado, progreso tecnológico más rápido, creación de empleos más acelerada y mayores oportunidades de movilidad social. El sector financiero facilita la operación eficiente de todas las demás actividades económicas, incluyendo los sectores industriales determinantes para la defensa del Estado (Calomiris y Haber, 2017; 29).

Nuestro objetivo es dar una visión histórica del proceso de transformación que llevó al desarrollo financiero de dos países particulares: México y Chile. La razón de comparar estas economías son sus procesos coincidentes de reformas estructurales implantados y las políticas financieras de liberalización han desencadenado la ampliación de desigualdades sociales y grandes niveles de pobreza; sistemas financieros basados ampliamente en el sector bancario, éste además sumamente concentrado; mercados de valores poco profundos que no constituyen una fuente real de financiamiento para la mayor parte de empresas; poca o nula presencia de capital de riesgo, rezagos en materia de indicadores de profundidad, accesibilidad e inclusión financiera.

I. Transición del desarrollo financiero en Chile y México

El desarrollo financiero en ambos países cambió radicalmente en los últimos años del siglo XX, porque en el mundo se manifestó una nueva corriente de pensamiento, la cual, impulsaba la creación de instituciones financieras, así como, el diseño y aplicación de políticas económicas que significó un cambio estructural y una nueva participación del papel del Estado en la econo-

mía. Esta situación propició que a ambos países comenzara un creciente flujo de capitales foráneos en primer lugar bajo la figura de créditos internacionales simples (particularmente de la banca privada pero también de organismos financieros multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial).

No obstante, al agotarse el sistema monetario internacional basado en el patrón oro y la suspensión en 1971 de la inconvertibilidad del dólar por oro, así como de un conjunto de eventos económicos relevantes, tales como la caída abrupta de los precios de las materias primas (principalmente del petróleo), una relación económica nueva entre la inflación y el estancamiento económico, así como un excesivo crecimiento en los niveles de deuda en países en desarrollo.

Desde entonces se procedió a impulsar reformas de corte liberal cuyos supuestos básicos son que la promoción y libertad del mercado es la fuerza impulsora de cualquier economía, removiendo los obstáculos al crecimiento económico y privilegiando el desarrollo financiero. La política estatal en México y Chile favoreció por tanto la desregulación y la liberalización financiera.

Las carencias de un modelo de intermediación basado en la represión fueron sustituidas por excesivo ahorro externo que desembocó de modo inexorable en una crisis de deuda sin precedentes, con su secuela de inestabilidad financiera expresada sintéticamente en la inestabilidad de las tasas de interés y en las permanentes presiones cambiarias. (Ayala, 2003; 272).

Las reformas liberales aplicadas en ambos sistemas financieros consistieron de manera general en cuatro líneas de acción:

- Liberar controles y restricciones a tasas, cañones de crédito, reservas obligatorias;

- Apertura financiera³ permitiendo la entrada de capitales al sector bancario y mercado de valores;
- Privatización del sector bancario y eliminación de fondos y fideicomisos públicos;
- Aplicación de la normativa para regular, supervisar e imponer niveles de capitalización basados en los principios emitidos por el Banco Internacional de Pagos denominados Principios de Basilea.

Se pueden comprobar la aplicación de dichas políticas financieras en los distintos programas de gobierno, objetivos y metas de los planes presidenciales, mismos que a continuación describimos tanto para la economía chilena como para la mexicana.

En México el 18 de julio de 1990 con la expedición de una ley que permitiría la conformación de grupos financieros, también se transformó la figura jurídica de las entidades bancarias pasando de Sociedades Nacionales de Crédito a Sociedades Anónimas propiedad de particulares y para su constitución ya no se requiere más que una autorización y no una concesión.

En sintonía con ello, la máxima autoridad en el país representado por el presidente Carlos Salinas (1989-1994) afirmó que habría una modernización financiera, realizada en pro del cumplimiento de dos objetivos. Uno, acrecentar la generación del ahorro nacional para luego canalizarlo hacia la actividad productiva de manera eficaz y dos, organizar un sistema financiero amplio, diversificado, capaz de promover la productividad y competitividad de la

3 La llamada apertura comercial y de movimientos de capital, negociada con las cúpulas de empresarios, se tradujo al final de cuentas en el abandono de la política industrial y de la agropecuaria y el retiro paulatino de muchos de los instrumentos que el Estado utilizó a lo largo de décadas para inducir, estimular, prohibir y orientar el funcionamiento del total de las actividades de la economía. (Tello, 2014; 342).

economía nacional y con ello, lograr su inserción en la economía internacional.

Ello implicó dar un giro de ciento ochenta grados acorde con la nueva realidad mundial, donde el libre mercado y la globalización financiera predominaban como esquema de política económica. (Díaz, 2006: 179). Todo ello en un entorno de nuevos objetivos para el sector financiero, según se observa en el cuadro de objetivos para el SF en los 90's.

Cuadro 1 *Objetivos para el Sistema Financiero en los 90's.*

En los 90's se planteó que el sistema financiero mexicano tendría por objetivos:	
A. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 a 94.	
Búsqueda de un sano y eficaz funcionamiento del sistema financiero. Aumento de la eficacia operativa de la banca. Promover la complementariedad entre instituciones bancarias y resto de intermediarios bancarios. Promover el desarrollo de los intermediarios financieros no bancarios. Brindar flexibilidad a los intermediarios bursátiles consolidando el mercado de capitales.	
B. Según régimen mixto de banca y crédito.	
Banca de fomento con propósito esencial de fomentar el crecimiento económico.	
C. Según el Tratado de Libre Comercio	
Propiciar el desarrollo equilibrado del sistema financiero. Aumento de la competitividad, permitiendo la entrada gradual de capital extranjero.	
D. Plan Nacional de Desarrollo de 1994 a 2000 y PRONAFIDE.	
Promover el ahorro interno. Promoción del mercado de capitales. Uso de instrumentos de cobertura de riesgos, con ello, la creación del mercado de derivados. Generar instrumentos financieros que ofrezcan seguridad y rendimientos competitivos. Promoción del uso eficiente de los recursos para el crecimiento. Fortalecer organismos supervisores y reguladores. Fomento de mayor competencia y reducción de costos de transacción. Promover mayor acceso de la población de menores recursos. Aumentar la capitalización de instituciones financieras.	

Fuente: Instituto de Asesoría en Finanzas Internacionales con base en la SHCP y el Banco de México.

Los objetivos financieros para el país sudamericano y en la economía mexicana se inscribieron bajo una perspectiva de corte ortodoxo, justificando un viraje en el modelo económico durante esta década.⁴ En torno al sistema financiero se justificó con base en argumentos como la fragmentación financiera,⁵ un mercado que dadas las restricciones gubernamentales generaba desintermediación financiera y ello había impactado negativamente la asignación de crédito en el caso del sistema bancario.

Ante lo cual, la respuesta fue optar por la liberalización financiera aduciendo que ello mejoraría la “eficiencia” de la intermediación financiera, misma que implicaba “introducir

un sistema de gestión monetaria que descansara más en la transmisión de las señales del mercado que en los controles directos sobre el crédito o la tasa de interés” (OCDE, 1992; 187). Por supuesto el fundamento teórico que subyace es que “el mercado lo hace mejor y es capaz de autoregularse”, tal mecanismo es capaz de regular las condiciones de los fondos prestables disponibles y sus destinos finales.

En este contexto de aplicación de reformas financieras de corte liberal para las autoridades económico – financieras mexicanas, resultó prácticamente obvio devolver a los bancos al sector privado; comenzando en 1990 con un total de 15 y finalizando en julio de 1992. Este proceso en Chile ocurrió durante los ochentas⁶ con consecuencias similares a México durante los noventas, primero crisis financiera y posteriormente la concentración del sector por activos entre unos cuantos bancos y por procedencia del capital extranjero.

En México, la ineficiencia adjudicada al sector gubernamental afectó a las instituciones de fomento, se les consideraron poco efectivas, duplicadoras de funciones razón por la cual debían ser cerradas y/o fusionadas al punto de quedar 7 bancos de desarrollo y 9 fideicomisos en operación; con ello también se prescindió de subsidios sobre créditos otorgados. A lo cual, nuevamente, subyace la idea del ahorro ex-ante como detonante del crecimiento económico y su consecuente modernización: “A

4 Al respecto Tello señala que forma parte del proceso de posicionamiento del pensamiento Neoliberal, posterior a la Crisis del Petróleo de 1973: “En muchas partes del mundo se logró convencer al público de que: a) el gobierno lo había hecho muy mal al intervenir en la economía, y b) los mercados actuando solos podían hacer mejor aquellas cosas en las que las personas se requería la coordinación del gobierno. (2012; 66, 68).

5 Concepto desarrollado por Mckinnon consistente en acotar el actuar gubernamental en el sistema financiero, evitando canalizar de manera forzada los recursos crediticios hacia actividades seleccionadas por el Estado, así como el uso sistema bancario como una fuente de financiamiento barato, puesto que lo anterior conduce a la represión financiera y evidencia el funcionamiento inadecuado de las tasas de interés que no equilibran la oferta y la demanda de los recursos disponibles. La teoría de la represión financiera tiene como hipótesis central no controlar las tasas de interés del mercado, ya que la intervención estatal en ellas acentúa la fragmentación financiera, fomenta un dualismo tecnológico y agudiza la desigualdad en el ingreso y el empleo. La estrategia para superar la fragmentación financiera, bajo este enfoque, es eliminar los controles gubernamentales sobre tasas de interés, destino del financiamiento y encajes legales; además de propiciar la apertura y liberalización de los sistemas financieros para aumentar la oferta de dinero, principalmente el proveniente del exterior, lo que permitiría expandir los saldos monetarios existentes y, con ello, propicie la competencia, tasas con mejores rendimientos reales y fomento el ahorro, inversión y crecimiento.

6 Durante el Gobierno de Allende (4 de noviembre de 1970 a 11 de septiembre de 1973) se expropió la banca, de 17 bancos comerciales existentes, 14 eran propiedad del Estado, luego del Golpe de Estado militar en el que resultó muerto Allende y Pinochet llegó al poder para encabezar una dictadura durante 17 años, es cuando se implementaron las reformas ortodoxas entre ellas la reprivatización bancaria se dio en dos fases: I. De 1974 a 1982 y II. De 1985 a 1989. El proceso fue mediante licitación pública en la que podían participar nacionales y extranjeros. Mayor información del proceso ver (Vergara, 1996. Frías, 1990. Escobar, 1998).

menos que la razón del ahorro nacional se recupere, la inversión tendrá que disminuir, retrasando la deseada modernización de la economía y el crecimiento del ingreso per cápita a mediano plazo.” (OCDE, 1992; 200).

En consecuencia, la estructura del sistema financiero mexicano se modificó a la par de su efecto sobre la política monetaria pues la liberalización conllevó eliminar el encaje legal, cajones de crédito y los topes sobre tasas de interés. En su lugar comenzaron a utilizarse en mayores volúmenes y frecuencia las Operaciones de Mercado Abierto (OMA) esto modifica los canales de transmisión de la política monetaria. Con los antiguos instrumentos y mecanismos era posible direccionar los medios para su inversión, no obstante, la menor regulación se sustenta en el envío de señales ante las cuales los “agentes económicos” basados en su racionalidad les permite generar o permutar sus expectativas, dejándoles tomar las decisiones que resultan más eficientes.

De estos principios teóricos puestos en marcha deriva la idea de sujetarse a “metas inflacionarias” que apoyada en objetivos intermedios lograrían el control de la inflación y administrar la política monetaria a indicadores monetarios,

un objetivo básico y la libre flotación del tipo de cambio.

El TLCAN conformó expectativas de que México se convertiría en la base de bajo costo para la producción productos manufacturados (automóviles, lavadoras) para los mercados de EUA y Canadá; con ello el dinero fluyo a México, lo que condujo a una apreciación real del peso, el déficit comercial de México aumento a 7% del PIB y su deuda externa al 60% de su PIB. Luego, los incidentes políticos asociados con la elección presidencial condujeron a una fuerte disminución en el flujo de dinero y el gobierno mexicano fue incapaz de sostener la moneda (Kindlenberger y Aliber, 2012: 8).

Los propósitos para el sistema financiero se centraron en algo más que la promoción del ahorro, reiteramos que se planteó el proceso denominado “modernización financiera” respondiendo a una política de inserción del país en la globalización. En este sentido, los empeños previos a la crisis financiera (1994) se concentraron en la complementariedad de instituciones esto es, fomentar el desarrollo de los mercados bancarios y capitales. Argumentando la existencia de “fallas de mercado” que generaban desperdicios de recursos o que éstos no financiaran los proyectos más productivos.

Cuadro 2 Principales fallas del mercado que enfrentan los sectores objetivo de la banca de desarrollo en México.

PYMES	Sector Rural	Infraestructura Básica
<ul style="list-style-type: none">• Escasez de historial crediticio.• Vida promedio corta• Carencia de garantías• Costos de transacción elevados asociados a la banca comercial tradicional.• Falta de análisis de proyectos adecuados.	<ul style="list-style-type: none">• Problemas de capitalización.• Ausencia de incentivos de la banca comercial para penetrar el mercado rural.• Carencia de garantías• Escasez del sistema bancario en el campo.	<ul style="list-style-type: none">• Proyectos de alta rentabilidad social, pero de baja rentabilidad económica.• Problemas en la definición de derechos de propiedad.• Problemas para pagar el costo verdadero de los servicios, que haga viable su financiamiento en el largo plazo.

Fuente: Ayala (2003; 307).

Luego de la crisis, los esfuerzos se encaminaron por subsanar las problemáticas calificadas como causales de dicho descalabre financiero por lo que a los objetivos iniciales se le sumaron incrementar la capitalización, fortalecer a los organismos de supervisión y regulación. De trasfondo también se hallaba la idea de una banca de desarrollo que detonara el crecimiento económico y comenzó a hablarse de inclusión financiera, preocupándose por brindar mayor acceso a servicios financieros de la población de menores recursos.

Entonces, en lugar de una entrada paulatina, se tuvo que recurrir abruptamente a la banca extranjera. La banca de fomento no se instauró como representante del fomento al crecimiento rompiendo con el esperado desarrollo equilibrado del sistema financiero. De hecho, desaparecieron muchos de los bancos de desarrollo y, los que quedaron, dejaron de operar como bancos de desarrollo y, los que quedaron, dejaron de operar como bancos de fomento, para concentrarse en llevar a cabo operaciones de segundo piso (de garantía y descuento); se dismantelo todo el sistema de fidecomisos de fomento y garantía a través de los cuales se estimulaban ciertas actividades prioritarias (Tello, 2014; 345).

Respecto de los objetivos de esta década, parece que los denueados, al menos en papel,

apuntalaron el esfuerzo por propiciar un sistema financiero para el desarrollo de la economía vía el apoyo al aparato productivo y además de la inclusión financiera se adoptaron metas en torno de la educación financiera, destacando que mientras en México era lo novedoso, en otras partes del mundo era una tarea realizada al menos desde dos décadas atrás (ver cuadro 3).

En el caso chileno sus propósitos igualmente resultan relevantes considerando además que durante 50 años esta nación ha sido una especie de laboratorio donde se han aplicado diversidad de políticas financieras y se ha utilizado como comparativo para el resto de Latinoamérica. Estos los encontramos en los Programas de Gobierno elaborados por cada presidente en turno, en los que se establecen las directrices a seguir en materia de economía y sistema financiero, según se muestra en el cuadro de objetivos para el sistema financiero chileno.

Para Chile los objetivos también se sustentan en un bagaje teórico económico que afirma que el desarrollo financiero conlleva crecimiento económico por la vía de su impulso a la inversión productiva. En cambio, no contar con suficientes sucursales bancarias o un mercado de valores amplio y profundo conlleva costos económicos y sociales (ver cuadro 5).

Cuadro 3 *Objetivos para el Sistema Financiero Mexicano en el siglo XXI*

Del 2000 al 2014 los objetivos en materia de sistema financiero en México fueron:

A. Según Plan Nacional de Desarrollo, 2001 a 2006.

- Promoción de un sector financiero sólido.
- Establecer un sector financiero eficaz en el apoyo al aparato productivo.
- Condiciones de promover el ahorro y su canalización efectiva a la inversión.
- Fomentar el ahorro de largo plazo y el popular.
- Promover esquemas de regulación y supervisión eficaces.
- Fortalecer a los intermediarios financieros no bancarios y construir una cultura del seguro en México.
- Ofrecer tasas de interés competitivas para los sectores productivos.
- Desarrollo de un mercado hipotecario que incorpore al sistema financiero y a los mercados de capital.

B. Por el PRONAFIDE de 2002 a 2006.

- Procurar que una mayor proporción de recursos fluya a través del sistema financiero hacia todos los sectores de la economía.
- Impulsar esquemas de crédito que atiendan a todos los sectores.
- Fomentar la competencia entre intermediarios financieros.
- Fortalecer las estructuras de gobierno corporativo en instituciones financieras.
- Promover el desarrollo e innovación de productos y servicios financieros.
- Llevar a estándares internacionales la supervisión y regulación del sistema financiero.

C. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 a 2012.

- Conformar un sistema financiero eficiente evitando la carencia de recursos para el desarrollo regional. A su vez, permita el acceso a instrumentos, servicios y productos financieros a las familias de menores ingresos.
- Democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo su solvencia.
- Fortalecer su papel como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional.
- Promover la entrada de nuevos participantes.
- Promover la educación financiera.
- Enfocar las acciones de la banca de desarrollo a la atención de la población en sectores prioritarios.

Fuente: Instituto de Asesoría en Finanzas Internacionales con base en SHCP y Banco de México.

Cuadro 4 *Resumen: Transformación del sistema bancario en México*

Época	Características del modelo
1982 -1990	Represión financiera. Sistema bancario estatizado, dominado por la intervención del gobierno en tasas de interés, créditos a cajones selectivos, financiamiento del déficit público.
1990 – 1994	Represión Financiera. Sistema bancario con alta concentración, escasa competencia bancaria. Prácticas irregulares.
1995 – 2000	Crisis y rescate bancario. Entrada creciente de inversión extranjera para su capitalización.
2000 – 2014	Estructura oligopólica. Dominación y concentración por capital foráneo. Sistema de pagos bajo su control. Creación de banca de nicho, poca profundización y concentración en crédito al consumo.

Fuente: Instituto de Asesoría en Finanzas Internacionales.

Cuadro 5 *Objetivos para el sistema financiero chileno. 1990 a 2014*

- El Estado asumirá la responsabilidad de promover el crecimiento y la modernización, simultáneamente a la de asegurar un reparto más equitativo de los beneficios y costos entre los habitantes.
- Perfeccionar un sistema que privilegie el ahorro y la inversión.
- Generación de un mercado de capitales orientado hacia el mediano y largo plazo.
- Fortalecer y desarrollar mecanismos de financiamiento de mediano y largo plazo para el impulso de la inversión productiva. Lo cual deberá efectuarse con tasas de interés real moderadas. Será fundamental la ampliación de la disponibilidad de crédito a plazos amplios, compatibles con las necesidades de la inversión.
- Ampliar los canales de acceso al financiamiento de empresas pequeñas y medianas, campesinos y talleres de producción.
- Establecer un sistema bancario mixto saneado, capaz de autosustentarse, evitando que la economía sea controlada por un número reducido de grupos económicos.
- Desarrollo de formas de ahorro e inversión vinculadas especialmente a la vivienda, educación, salud.
- Procurar el crecimiento con una macroeconomía sana y ordenada, lo que presupone inflación baja y controlada, déficit moderado de cuenta corriente, apoyar la función estabilizadora de la política monetaria, garantizar plena autonomía del Banco Central.
- Fomentar la integración financiera de la economía chilena con el mundo.
- Profundizar el mercado de deuda a largo plazo.
- Potenciar el uso de mecanismos de cobertura financiera para empresas.
- Reducir las trabas al desarrollo de nuevos instrumentos financieros.
- El BancoEstado mantendrá un sostenido crecimiento en cuanto a número de clientes, colocaciones y productos.
- Buscar mecanismos expeditos y justos para que las pymes que lo requieran puedan renegociar sus deudas.
- Fortalecer a las entidades regulatorias, dotándolas de más independencia.
- Promover la competencia en el sector financiero.
- Profundizar los acuerdos comerciales para que involucren los servicios financieros transfronterizos

Fuente: Instituto de Asesoría en Finanzas Internacionales con información de los Programas de Gobierno de expresidentes Aylwin Patricio; Ricardo Laos; Michelle Bachelet.

En Chile sucedió lo mismo que en México, el sistema de pagos se extranjeriza, se limita la función de la banca de desarrollo. En la década de los noventa el sistema financiero chileno era pequeño resultado de la reducción realizada por el Gobierno, luego de la crisis económico de 1983. De manera específica entre 1981 a 1986 la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), asumió la operación de 14 bancos y 8 financieras incluyendo los dos bancos más grandes – el Banco de Chile y el Banco de Santiago – del total de instituciones, 16 fueron liquidadas.

La posibilidad de entrada del capital extranjero al sistema bancario lo reconstituyó por completo, inicialmente predominaron las

instituciones privadas, eliminando las financieras en 1995, por liquidación o transformación en bancos. En el lapso del 2000 al 2014 los bancos globales continúan su inmersión en el país utilizando como estrategia la compra de otros bancos con presencia nacional, siendo los principales BBVA, HSBC, Citibank, Santander, Scotiabank, y AMRO Bank.

En el mercado de valores destaca la presencia principal de inversionistas institucionales, entre ellos, fondos de pensión, compañías de seguros y fondos de inversión. Si bien, no constituyen el objeto central de la investigación pero dado el nivel de recursos que maneja, existe otro sector particularmente importante del sistema financiero chileno constituido por los fondos de

pensiones, reformados en 1981 para que pasaran a manos del sector privado y de este modo los recursos fuesen administrados e invertidos en el sector financiero vía las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) que inicialmente sólo podían invertir sus recursos en valores gubernamentales y otras deudas bancarias.

En los umbrales del Siglo XXI, el panorama mundial parecía esperanzador en términos del grado de conocimiento y desarrollo tecnológico de la humanidad, sin embargo, a la par no se podían disimular las crecientes desigualdades interregionales a nivel mundial. Así, en septiembre de 2000 Naciones Unidas declaró la Asamblea del Milenio con el propósito de llevar a cabo acciones contundentes en torno de alcanzar un mundo pacífico, próspero, justo, estable y el logro de ocho objetivos básicos de los cuales el primero y octavo son justamente erradicar la pobreza y fomentar el desarrollo. En este tenor, se multiplicaron los esfuerzos por amplificar la cultura y educación financiera a nivel global,⁷ lo que se sumó a los objetivos para el sistema financiero en el nuevo siglo.

Además, se adoptaron medidas en concordancia con las políticas económicas sugeridas en el Consenso de Washington y los modelos de desarrollo neoliberal; bajo el supuesto de que su adopción permitiría lograr crecimiento económico en conjunto con bajos niveles de inflación, balanza comercial equilibrada, equitativa distribución del ingreso y disminución de los niveles de pobreza. Tal modelo aboga por la desregulación financiera pues mercados financieros desarrollados los recursos van hacia las

actividades prioritarias en consecuencia era imperante desarrollar los sistemas financieros dado que ello aumenta la eficiencia, canalizando los recursos financieros hacia el aparato productivo e incrementa la propensión a ahorrar.

Las reformas liberales aplicadas en ambos sistemas financieros consistieron de manera general en cuatro líneas de acción: (1) liberar controles y restricciones a tasas, cajones de crédito, reservas obligatorias; (2) apertura financiera permitiendo la entrada de capitales al sector bancario y mercado de valores; (3) privatización del sector bancario y eliminación de fondos y fideicomisos públicos; (4) aplicación de la normativa para regular, supervisar e imponer niveles de capitalización basados en los principios emitidos por el Banco Internacional de Pagos denominados Principios de Basilea. Estas políticas financieras están reflejadas en los programas de gobierno, objetivos y metas de los planes presidenciales, mismos que a continuación presentamos para ambas economías.

Conclusiones

El desarrollo financiero en ambos países cambió radicalmente porque en el mundo se manifestó una corriente de pensamiento que a su vez influenció la generación de instituciones e implantación de políticas económicas específicas. Chile y México forman parte de la región latinoamericana a la comenzaron a fluir abundantes capitales del exterior en forma de crédito sobre todo provenientes de la banca privada internacional. Pero luego de la baja del precio en las materias primas incluyendo petróleo y cobre, al mismo tiempo que inflación y estancamiento económico en el mundo desarrollado, hicieron imposible el pago de las deudas correspondientes. Latinoamérica se vio envuelta en crisis económicas acompañadas de incremento de la pobreza, inflación y poco o nulo crecimiento económico.

7 No hay un dato preciso sobre cuándo comenzaron los esfuerzos en materia de educación y cultura financiera, no obstante, por fecha de emisión de publicaciones al respecto podemos señalar que la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, por sus siglas en inglés) fue de las primeras instituciones en abordar el tema y señalar su importancia.

La respuesta para ello fue el impulso a reformas de corte liberal cuyos supuestos básicos son que la promoción y libertad del mercado es la fuerza impulsora de cualquier economía, ello removería los obstáculos al crecimiento.

Dentro las particularidades para ambas naciones encontramos la predominancia del sector bancario privado dada la cantidad de instituciones y actividades autorizadas, mismo que ha relegado el papel de la banca de desarrollo con base en el enfoque de que el Estado debe alejarse de la intermediación financiera. Algo peculiar también ocurrido tanto en Chile como México es que la banca extranjera se introdujo por la vía de compra de bancos de origen nacional, reemplazando sus marcas, nombres y prácticas; entonces se confirma la extranjerización del sector y la conformación de grupos financieros.

El sector no bancario en ambos casos es pequeño, con menor número de instituciones y participantes. Específicamente encontramos el sector de ahorro y crédito popular conformado fundamentalmente por cajas de ahorro (México) y cooperativas (Chile) cuyo propósito es la inclusión financiera de los agentes económicos relegados por la banca tradicional.

En tanto, el sector bursátil se sustenta en una sola bolsa de valores en cada nación, entre sus principales participantes son banca de inversión (casas de bolsa o corretaje) y especialistas bursátiles que fungen como intermediarios bursátiles llevando la actividad de compra y venta de activos financieros.

Finalmente no se cumplieron los objetivos propuestos en ambas economías porque luego de haber llevado a cabo reformas y liberalización financieras sin acompañarlas de estrategias para mejorar el desempeño económico,

es decir, reformas financieras sin políticas productivas, el efecto sobre la economía real ha sido nulo. En cambio, se implantaron cambios estructurales para los sistemas financieros bajo la falsa creencia de que serían mecanismos infalibles para detonar el crecimiento económico. ☹️

Bibliografía

- Ayala Espino, José (2003) *instituciones para mejorar el desarrollo*. FCE. México.
- Calomiris, C y Haber, S. (2017) *De frágil diseño: los orígenes políticos de las crisis bancarias y el crédito escaso*. CIDE. México.
- Cameron Rondo (1967) "England, 1750.1844". En: Cameron, Rondo; Crisp, Olga (*et.al.*) *Banking in the Early Stages of Industrialization: A Study in Comparative Economic History*. Nueva York: Oxford University Press.
- Díaz Mondragón, Manuel (2006) *La entrada de la banca extranjera en América Latina*. IPN. México.
- Escobar P. (1998) "La banca en Chile: aspectos de la modernización". *Estudios Económicos y Sociales* núm.1. Chile.
- Frias, P. Et al. (1990) "El trabajo bancario: liberación, modernización y lucha por la democracia". *Estudios Sectoriales* núm. 8. Chile.
- Gerschenkron, Alexander (1962) *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Ariel. España.
- Kindleberger, Charles y Aliber, Robert (2012) *Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras*. Ariel. España.
- Mckinnon, Ronald (1974) *Dinero y capital en el desarrollo económico*. CEMLA. México.
- OCDE (1992) *Estudios Económicos de la OCDE: México*. OCDE. México.
- Schumpeter, J. (1911) *Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*. FCE. México.

Shaw, Edward (1973) *Financial Deepening in Economic Development*. Oxford University Press.

Sylla, Richard (1975) *The American Capital Market 1846-1914*. Arno. Nueva York.

Tello Macías, Carlos (2014) *La economía política de las finanzas públicas: México 1917 a 2014*. UNAM-FE. México.

Tello Macías, Carlos y Ibarra, Jorge (2012) *La Revolución de los Ricos*. FE-UNAM. México.

Vergara, Rodrigo (1996) "Privatización de la banca: La experiencia chilena" *Estudios Públicos*, núm. 63, invierno. Centro de Estudios Públicos. Chile.

Weingast, Barry (1995) "The Economic of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development". *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 11

La luminosa economía de Hong Kong

Hong Kong's bright economy

Ximena Valentina Echenique Romero

Palabras clave

Economía Internacional,

Perspectiva global,

Integración económica,

Asia

Key words

International Economics,

Global Outlook,

Economia Integration,

Asia

Jel: *F, F01, F02, O53*

Resumen

En el transcurso de tres secciones el texto demuestra que Hong Kong, primero, tiene una posición consolidada como un hub de servicios, de transporte y de carga, a escala; segundo, opera más como una región administrativa especial encargada de distribuir la riqueza en términos financieros y comerciales; y tercero, dentro del proceso de integración asiático, centrado en Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA) y *One Belt - One Road*, podría crear y reforzar una nueva división regional del trabajo.

Abstract

In the course of three sections the text demonstrates, first, Hong Kong, has a consolidated position as a hub of service, transport and cargo; second, it operates more like a special administrative region charged with distributing wealth in financial and commercial terms; and third, within the Asian integration process, focused on Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA) and *One Belt - One Road*, it could create and reinforce a new regional division of labor.

Introducción

La primera parte del título de este escrito hace referencia a una de las palabras que podría estar en la mente frente al espectáculo nocturno que diariamente cimbra el corazón del Delta del Río Perla en la península de Hong Kong (HK, en adelante) en punto de las ocho de la noche. Un conjunto de juegos de luces artificiales que invitan a reflexionar a los economistas sobre los procesos de integración regional, los flujos comerciales que utilizan como punto clave este puerto, así como, la interconexión entre el capital productivo y el capital financiero a escala global.

El texto desarrolla tres segmentos con la finalidad de comprobar la hipótesis sobre la estratégica posición que Hong Kong brinda a China, construyendo las garantías necesarias, más no suficientes, para continuar con un proyecto de crecimiento y predominio global.

En el primer apartado desarrollamos la posición financiera de HK a escala global, la cual le permite financiar indirectamente a China a través de los flujos de inversión extranjera, destacando que la baja participación de HK en el PIB total en términos de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA, en adelante) ubica a esta economía como un conductor regional de la riqueza financiera y comercial, es decir, un centro clave de las operaciones financieras y una aduana estratégica del Este de Asia con el resto del mundo.

En la segunda sección, describimos la periodización de la función de HK como intermediario económico según la fase de reversión de HK, desde una colonia inglesa a una región administrativa especial de China, siendo el objetivo del segmento dejar claro los elementos favorables y desfavorables que ha mantenido HK en sus relaciones con occidente. Por ejemplo, el tratarse de una economía regida por estándares de libre mercado con problemáticas propias del desarrollo como son los derechos de autor sobre los bienes y los servicios informáticos. Finalmente, el tercer segmento está enfocado en explicar el proceso económico de integración asiático comandado por China a través de los mecanismos de asociación comercial de carácter regional: CEPA y *One Belt - One Road*. Dos procesos claves que destacan la estratégica función de HK como puerto internacional de alta calidad e intermediario entre China y América del Norte, particularmente, entre China y Estados Unidos (EUA, en adelante).

I. Hong Kong un centro financiero de Excelencia, un espacio fértil para la inversión extranjera con una baja participación en el PIB mundial

HK es una economía emblemática para el capital financiero, así lo demuestra su desempeño en el Índice de los Centros Financieros Globales (ICFG).¹ Este indicador a través de 68 factores instrumentales establece la posición de una economía en relación al desarrollo de sus centros financieros. Tradicionalmente, los centros líderes globales han estado ubicados en las siguientes ciudades: Londres, Nueva York, HK y Singapur. Y, recientemente, los centros emergentes están localizados en: Shanghái, Beijing, Dubái y Moscú. Hasta 2015, HK ocupó el tercer lugar en el ICFG. En 2016, Singapur ocupó esta posición, desplazando a HK al cuarto lugar. El motivo más importante por el que HK se posicionó en el tercer lugar del ICFG fue el desarrollo de un hub de servicios financieros internacionales, el cual ha tenido como insumo principal la calidad de los servicios de logística y los cuantiosos movimientos de inversión extranjera.

En la primera década del Siglo XXI, México estuvo calificado entre los primeros sesenta lugares del ICFG. En 2009, México ocupó la posición 55 con 541 puntos de 1,000. Durante la segunda década de este siglo mejoró su calificación. En 2014, México alcanzó el lugar 44. Desafortunadamente, esta posición no se ha podido mantener. En 2016, nuevamente,

la posición de México fue el lugar 56 con 626 puntos. El comparativo entre 2009 y 2014 refleja que México ha mejorado su desempeño en valores absolutos, sin embargo, la competencia del Centro Financiero de Toronto ha presionado significativamente sobre nuestro país (ver cuadro 1).

De acuerdo con el Banco Mundial, en general, un país puede aumentar su nivel de competitividad respecto a los servicios financieros si refuerza las siguientes cuatro áreas: “libertad impositiva, económica y en los negocios; apoyo gubernamental para el sector financiero; transparencia y regulación” (*Long Finance*, 2010, p. 3). Además, la posición de cada economía en el ICFG está relacionada con el ambiente de negocios.

La distancia entre México y HK sobre la *facilidad de hacer negocios* es amplia. De acuerdo con el ranking de 2016, HK se ha posicionado en el cuarto lugar, mientras México está en el lugar 47. Nueva Zelanda, Singapur, y Dinamarca, preceden a HK. Incluso, en el último informe *Doing Business 2017*, México obtuvo una calificación reprobatoria en el primer rubro: apertura de una empresa. Esto por el retiro del portal online para pago de impuestos y la elaboración de los registros empresariales. En cambio, la calificación de HK fue sobresaliente por la simplificación administrativa en abrir una empresa. El Cuadro 2 indica el desempeño de México y HK en las diez áreas evaluadas por el Banco Mundial a través de una muestra de 41 indicadores.

1 Entre los instrumentos de competitividad más importantes del ICFG se encuentran: 1) El ambiente regulatorio, 2) El acceso a los mercados financieros internacionales, 3) El acceso a los consumidores/clientes, 4) La confianza sobre la IED, 5) El PIB por personal ocupado, (Long Finance, 2010, p. 33, 39)

Cuadro 1. La posición de Hong Kong y México en el [índice de los Centros Financieros Globales (ICFG)]

2016 Abril			2015 Septiembre			2014 Septiembre		
	Rank	Puntos		Rank	Puntos		Rank	Puntos
Londres	1	800	Londres	1	796	Nueva York	1	778
Nueva York	2	792	Nueva York	2	788	Londres	2	777
Singapur	3	755	Hong Kong	3	755	Hong Kong	3	756
Hong Kong	4	753	Singapur	4	750	Singapur	4	746
Tokio	5	728	Tokio	5	725	San Francisco	5	719
Zúrich	6	714	Seúl	6	724	Tokio	6	718
Washington DC	7	712	Zúrich	7	715	Zúrich	7	717
San Francisco	8	711	Toronto	8	714	Seúl	8	715
Boston	9	709	San Francisco	9	712	Boston	9	705
Toronto	10	707	Washington, DC	10	711	Washington, DC	10	704
México	56	626	México	69	616	México	44	653

2011, Marzo			2010, Septiembre			2009, Septiembre		
	Rank	Puntos		Rank	Puntos		Rank	Puntos
Londres	1	775	Londres	1	772	Londres	1	790
Nueva York	2	769	Nueva York	2	770	Nueva York	2	774
Hong Kong	3	759	Hong Kong	3	760	Hong Kong	3	729
Singapur	4	722	Singapur	4	728	Singapur	4	719
Tokio	5	694	Tokio	5	697	Shenzhen	5	695
Chicago	7	673	Shanghái	6	693	Zúrich	6	676
Zúrich	8	673	Chicago	7	678	Tokio	7	674
Génova	9	665	Zúrich	8	669	Chicago	8	661
Sídney	10	659	Génova	9	661	Génova	9	660
Toronto	10	658	Sídney	10	660	Shanghái	10	655
México	52	562	México	50	563	México	55	541

Fuente: elaboración propia con base en *The Global Financial Centres Index*: 19, 18, 15, 11, 10, 09, en Financial Centre Futures, ed. Z/Yen Group.pp. 3-6, 9, 19. 2016: <http://www.longfinance.net/global-financial-centre-index-19/992-gfci-19.html>

Cuadro 2 Indicadores de Hong Kong y México sobre la facilidad de hacer negocios, 2016

	Hong Kong	México
Facilidad de hacer negocios (Rank)	4	47
Apertura de una empresa	3	93
1/DTF puntaje para apertura de una empresa	98.20	85.74
Manejo de permisos de construcción,	5	83
DTF puntaje para permisos de construcción.	84.82	69.79
Obtención de electricidad.	3	98
DTF puntaje para obtención de electricidad	99.02	68.32
Registro de propiedad.	61	101
DTF puntaje para registro de propiedad.	69.79	61.05
Obtención de crédito.	20	5
DTF puntaje para obtención de crédito	75	90.00
Protección de los inversionistas minoritarios.	3	53
DTF puntaje para protección de los inversionistas minoritarios	80	60.00
Pago de impuestos.	3	114
DTF puntaje para pago de impuestos	98.62	65.81
Comercio transfronterizo	42	61
DTF puntaje para comercio transfronterizo	88.94	82.09
Resolución de insolvencia	28	40
DTF puntaje para resolución de insolvencia	75.06	67.01
Cumplimiento de contrato.	21	30
DTF puntaje para cumplimiento de contrato	72.57	73.11

1/DTF: Distance to Frontier (DTF). La distancia entre el puntaje de un país y el puntaje de frontera (Distance To Frontier) captura la brecha entre la actuación de una economía y la mejor práctica, igual a 100 puntos.

Fuente: The World Bank (2014). Doing Business 2015, Going Beyond Efficiency, 12TH EDITION. A World Bank Group Flagship Report: Washington DC, p. 164. p. 212,224. The World Bank (2016). Doing Business 2017, Equal Opportunity for All, 14TH EDITION, A World Bank Group Flagship Report: Washington DC, p. 212, 224.

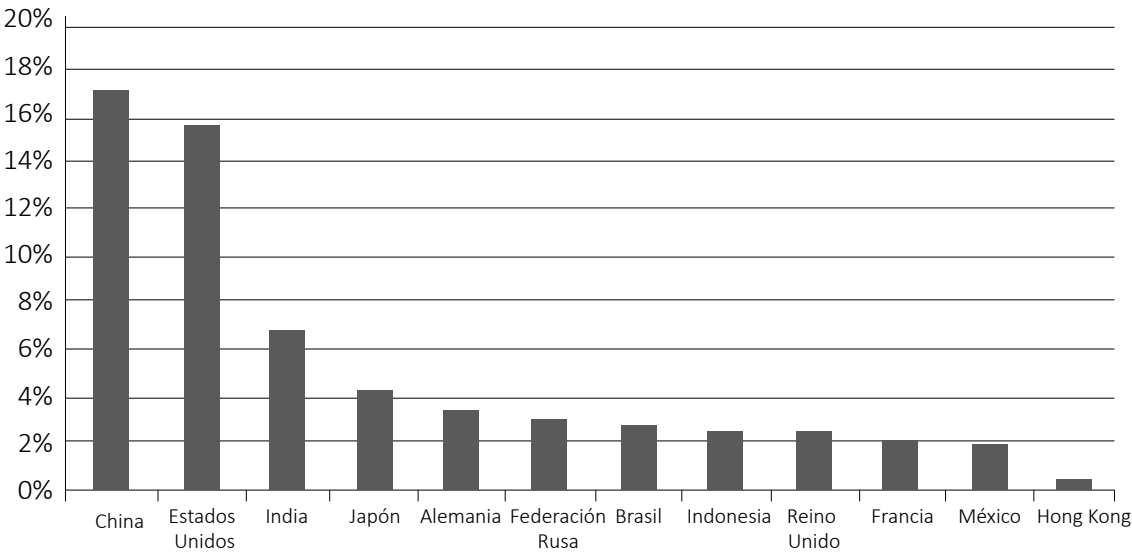
Por otra parte, la brecha con respecto a la participación sobre el PIB mundial en términos de PPA es considerable a favor de nuestro país. En 2015, México ocupó el onceavo lugar, 30 escaños por arriba de HK. En la Gráfica 1, se observa que, en 2015, México detentó 1.93% del PIB (PPA) y HK 0.36% del PIB (PPA). De acuerdo con la literatura especializada, el análisis comparativo del PIB entre dos economías contiene mayor veracidad cuando se utiliza el PIB en términos de PPA. Porque está siendo considerado el poder de compra de la moneda local sobre

una canasta común de consumo.² En este caso, la tasa de inflación es un indicador económico cuyo crecimiento en México y HK ha sido se-

2 Teóricamente, existe una brecha entre el peso del PIB que ha sido calculado a precios de mercado y aquel que ha sido estimado por el poder adquisitivo. Porque el PIB a precios de mercado tiende a subestimar el poder adquisitivo de la moneda local. “Esta diferencia es más significativa en los países en desarrollo que en los países avanzados. Por lo que, los países en desarrollo consiguen un peso mucho mayor en los agregados que usan las proporciones correspondientes a la PPA, en comparación con los agregados que utilizan las tasas de mercado” (Callen, 2012, párr.10).

mejante, particularmente, entre octubre 2015 y julio 2016. Sin embargo, el índice general de precios ha diferido significativamente entre estas dos economías.³

Gráfica 1 Participación sobre el PIB mundial en Paridad de poder adquisitivo, 2015

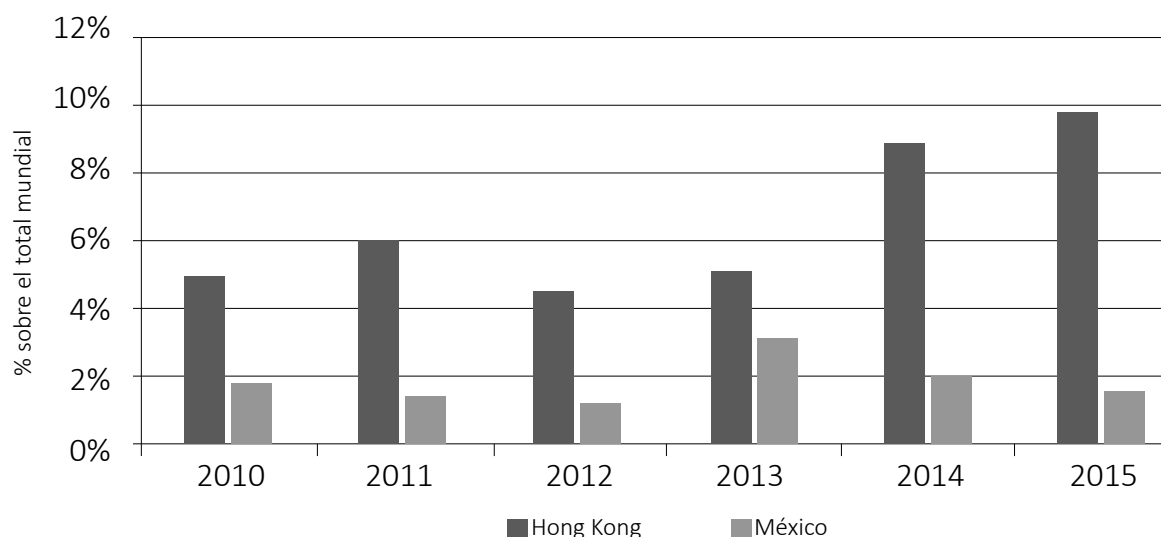


Fuente: Banco Mundial, 2015. http://databank.worldbank.org/data/download/GDP_PPP.pdf

Por lo tanto, la distancia entre la posición de México y HK sobre el PIB mundial (medido por PPA) podría responder a la suma de los productos en moneda nacional. Entre 2000 y 2014, México cuadruplicó, aproximadamente, el PIB nominal de HK. Y, en 2015 y 2016, México triplicó, aproximadamente, el PIB nominal de HK. Esto debido a una mayor tasa de crecimiento del PIB nominal de HK. Hecho que, a su vez, se explica por los crecientes proyectos de infraestructura en la península oriental.

³ De acuerdo con el portal Trading Economics, la tasa de inflación y el índice de precios al consumidor para México y Hong Kong, entre octubre de 2015 y septiembre de 2016, fueron de 2.58 y 2.7%, y, 119.01 y 102.69, respectivamente.

Finalmente, respecto a los flujos de entrada de IED en Asia y América Latina. Entre 2010 y 2015, Asia mantuvo, aproximadamente, un tercio del total de éstos. En 2014, la participación de Asia alcanzó un máximo de 37% y la subregión del Este y Sur-Este de Asia de 30%. En 2015, HK sumó 10% de las entradas totales de IED. En 2014, la región de América Latina y el Caribe alcanzó una destacada participación en los flujos de entrada de IED, sumando 13.33% del total mundial. Y, en 2015, México sumó 1.72% de las entradas totales de IED (ver gráfica 2).

Gráfica 2 Participación de los flujos de entrada de IED, 2010-2015

Fuente: United Nations Conference on Trade and Development, <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx>

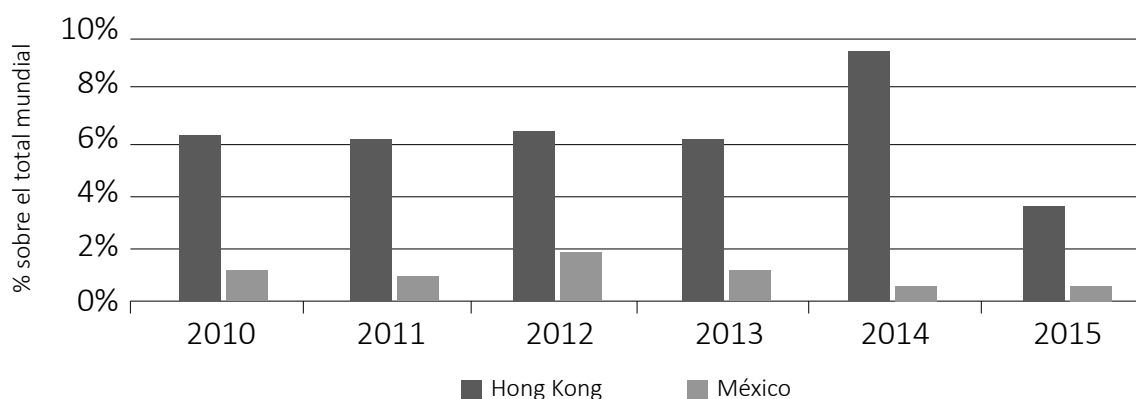
Respecto a los flujos de salida de IED. En 2014, Asia fue la principal región con salidas de IED, sumando 30.15% de los *outflows* de capital, y la subregión del Este y Sur-Este de Asia fue responsable de 27.69%. En 2015, HK sumó 3.74% de las salidas totales de IED. Por otra parte, a partir del 2012, los flujos de salidas de IED desde América Latina y el Caribe descendieron. En 2010 y 2015, la proporción de esta subregión fue de 4.11% y 2.24%, respectivamente. Aunque, en 2010, México destacó por ser responsable de 54.14% de 3.17% de las salidas de IED regionales, en 2015, México, únicamente, sumó 0.55% de las salidas totales de IED. Esto es, la participación regional de México resulta limitada cuando la estimación se realiza a escala mundial (ver gráfica 3).

El papel preponderante de HK en los flujos de inversión extranjera directa e indirecta a escala global encuentra una de sus explicaciones en el proyecto de integración asiático. Esto es, HK mantiene un papel trascendental en los

acuerdos comerciales desarrollados en la región, de ahí que la inversión fluya hacia y desde esta economía. La región asiática mantiene un proceso de integración a partir de cuatro estrategias: 1) El Área Económica de China (CEA) formada por Hong Kong, Taiwán y China; 2) El CEPA; 3) La Sociedad Transatlántica de Comercio e Inversión; y, 4) Las políticas “Silk Road Economic Belt” y “21st Century Maritime Silk Road” (conocido como “*One Belt - One Road*”). De hecho, Schott, *et al*, (2016) ha argumentado que la región Asia Pacífico está desarrollando un tipo de “Spaghetti bowl” a través de los pactos comerciales mega-regionales: Acuerdo de Asociación Transpacífico (Trans-Pacific Partnership Trade, por sus siglas en inglés, TTP), Foro Económico de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y Acuerdo de Integración Económica Regional. Hecho que, al margen de las especificidades de cada acuerdo, revela un voto a favor del comercio regional como un bien público.

Gráfica 3

Participación de los flujos de salida de IED, 2010-2015



Fuente: United Nations Conference on Trade and Development,
<http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx>

II. HK un intermediario de clase mundial en una región clave del comercio internacional

HK ha representado un jugador clave en el proyecto de integración regional asiático por dos razones⁴. Primero, por el papel histórico de HK como “intermediario” entre China y el mundo Occidental; segundo, por la relación estratégica entre Guandong y HK. La función de HK como intermediario de China se caracteriza por dos fases. Antes de la reversión, HK mantuvo significativos montos de re-exportación en su comercio exterior debido a la “certificación” de calidad que implica la aduana hongkonesa. Después de la reversión, el comercio en altamar de HK cobró una importancia considerable vía dos mecanismos de transbordo: merchanting (compra de bienes afuera de HK y venta de los mismos en un

tercer país sin implicar el pago de impuestos en la aduana hongkonesa) y merchandising (comercialización de firmas hongkonesas afuera de HK sin implicar el pago de impuestos en la aduana hongkonesa).

Recientemente, un factor que ha contribuido al descenso del comercio por re-exportación a través de HK ha sido la difusión de los controles de calidad dentro de China, particularmente, sobre Guandong, Macao, y Shanghái. Por ejemplo, Hutchison Whampoa (una firma operadora de contenedores y redes móviles) desarrolló el plan de modernización de la terminal de contenedores de Shanghái en 1993 y, a partir de ese año, el corporativo ha realizado cuantiosas inversiones desde el sur de Shanghái hasta el Delta del Río Perla, específicamente, en Yantian y Shenzhen.

También, existe la tesis que, desde el 2001, fecha en que China ingresó a la OMC, el papel de HK como intermediario podría mantener una tendencia descendente por las siguientes razones: 1) el trato directo de los negociantes extranjeros con China y 2) la adopción por China de los dos principios más importantes de la OMC: “liberalismo (mínimas restricciones sobre las transacciones internacionales) y simetría (todas las naciones deben ser tratadas iguales)” (Sung, *Op. Cit.*, p. 42).

4 En el siglo XXI, Hong Kong ha desarrollado los siguientes acuerdos comerciales: Acuerdo Cercano de Asociación Económica entre Hong Kong, China y Nueva Zelanda (Hong Kong, China–New Zealand Closer Economic Partnership Agreement), vigente desde el 1 de enero de 2011; Acuerdo de Libre Comercio entre Hong Kong, China – Asociación Europea de Libre Comercio (Hong Kong, China–European Free Trade Association States Free Trade Agreement), vigente desde el 1 de octubre de 2012, y el Acuerdo de Libre Comercio bajo negociación entre Hong Kong, China y la ASEAN, que comenzó pláticas en Julio de 2014.

No obstante los cambios descritos sobre el papel de HK como una economía intermedia de China, HK está adquiriendo mayor importancia en el proyecto de integración asiático comandado por China. Así lo sugiere el proyecto, que comenzó oficialmente el 15 de enero de 2017, sobre doce ciudades fronterizas en las cuales se promueven zonas comerciales destinadas a desarrollar el comercio exterior bajo impuestos especiales y concesiones a los consumidores según lo establecido por el Consejo de Estado de China. El proyecto piloto será localizado en Tianjin, Shanghai, los municipios de Chongqing, Zhengzhou, Shenzhen, Guandong, y Hangzhou, siendo las dos penúltimas ciudades las que han comenzado a desarrollar el proyecto (HSBC, 6 Febrero de 2017).

De acuerdo con Qu Jian, vicepresidente del Instituto para el Desarrollo de China, el proyecto es atractivo para que compañías hongkonesas ingresen al mercado chino, incluso para desarrollar marcas o compañías minoristas que aprovechen las ventajas del comercio internacional. La prospectiva es que las compañías hongkonesas y las empresas extranjeras promuevan menores costos y mejoren la eficiencia dentro de las zonas piloto, el comercio exterior se dirija hacia “importaciones de calidad y exportaciones de calidad” y el nivel general de comercio aumente (*Ibidem.*).

Asimismo, la meta es hacer de Guandong una zona pionera para asuntos comerciales transfronterizos e innovar en el comercio virtual, así como desarrollar en Shenzhen un *cross – border ecommerce trading centre*, un centro de servicios financieros y un *hub* de servicios logísticos para toda la región Asia – Pacífico. (*Ibidem.*) Sin duda, estas metas sobre Guandong y Shenzhen serán reforzados por los acuerdos descritos en la siguiente sección, los cuales mantendrán un factor de impacto significativo sobre los flujos comerciales de HK.

III. HK frente a las estrategias de integración asiáticas: CEPA y One Belt – One Road

El CEPA, brevemente descrito en el primer apartado, centra los temas económicos de la región en cuatro áreas: 1) la reducción de las barreras institucionales entre HK y China; 2) el fortalecimiento del sector servicios: bancarios, seguros y telecomunicaciones; 3), el establecimiento de la agenda sobre la región asiática; y, 4), la concesión por parte de China a HK de trato de *Nación Más Favorecida*.

El acuerdo CEPA contribuye con el desarrollo de la relación económica entre Guandong y HK, fortaleciendo a HK como un hub de transporte vía la promoción del puente HK-Zhuhai-Macao. Aunque, en el largo plazo, la reestructuración que producirá el desarrollo de los puertos marítimos dentro de China determinará el cambio de HK desde un hub marítimo de carga hacia un hub aéreo.

La evolución de HK dentro de CEPA dependerá, en gran medida, de los intereses de China en la región y la relación que conserve con EUA, y, EUA con China. Porque China posee 18% de los valores de la Reserva Federal de EUA,⁵ después de Japón. Y, EUA es el principal consumidor de las exportaciones chinas.

Hasta el 11 de diciembre de 2016, EUA mantenía una opción jurídica y metodológica para otorgar a un socio comercial como China el estatuto de No Economía de Mercado (NEM). Esto debido al número de investigaciones antidumping (AD, por sus siglas en inglés) y Derechos Compensatorios (CV por sus siglas en inglés) que los bienes procedentes de un determinado país son sujetos. Hoy en día, no obstante los reclamos de Beijing sobre la ilegalidad de ubicar a China como una NEM, EUA y otros países pueden solicitar el estatus de NEM sobre un socio comercial. Esto en caso de de-

5 El cálculo se realizó con cifras del Departamento del Tesoro de EUA en <http://ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt>

mostrar que los bienes importados no proceden de una economía de libre mercado. Además, el secretario del Tesoro de EUA tiene la jurisdicción de designar a un país como manipulador de moneda, acusación que ha sido reiterada para China. Aunque, este estatus también lo podría obtener China a través de una orden ejecutiva por parte del presidente.

Respecto a HK, la Sección 337, administrado por la United States International Trade Commission (USITC), es el mecanismo al que han recurrido los productores estadounidenses contra prácticas desleales de comercio procedentes de la economía peninsular.⁶ Hoy en día, HK no está en la Lista Especial 301 o la Lista de Vigilancia, como estuvo en los años noventa del Siglo XX. Sin embargo, HK sigue teniendo una de las tasas más altas de piratería de software entre las economías avanzadas de Asia y el Pacífico. (Bureau of East Asian and Pacific Affairs, 2016)

Por otra parte, la estrategia “*One Belt-One Road*” fue firmada, entre el 29 de junio y el 31 de Diciembre de 2013, por 57 países de Asia, África y Europa; su objetivo principal es desarrollar seis corredores económicos,⁷ geográficamente estratégicos, cuyos puntos centrales son las conexiones propuestas por el proyecto Silk Road Economic Belt: “(1) el vínculo de China con Europa a través de Asia Central y Rusia; (2) la conexión de China con el Este Medio a través de Asia Central; y, (3) la interacción entre China y el Sudeste de Asia, Asia del Sur y el Océano Índico” (HKTDRC Research, 2016: 1).

El proyecto “*One Belt - One Road*” retomó el proyecto: *21st Century Maritime Silk Road*, el

cual está centrado en utilizar los puertos chinos costeros para vincular China con Europa a través del Mar del Sur de China y el Océano Índico; y conectar China con el Océano Pacífico del Sur vía el mar del Sur de China” (*Ibidem*).

En términos económicos, el pilar de la estrategia *One Belt - One Road* es el Banco de Inversión de Infraestructura Asiática, principal mecanismo de financiamiento regional, encargado de cerrar la brecha de infraestructura dentro de la zona Asia – Pacífico a través de la política de las cinco “i” (por su nombre en inglés): Visión, Innovación, Inversión, Integración e Integridad (*Insight, Innovation, Investment, Integration, Integrity*).

Tanto el proyecto CEPA como *One - Belt One Road* representan canales de distribución de la riqueza que contribuirán a aumentar los flujos comerciales de la región asiática, particularmente, del este de Asia. Las externalidades de este proceso estarán concentradas sobre Europa central y las economías de la zona del pacífico como México. Esto al facilitar los trámites administrativos del comercio y desarrollar economías de escala en sectores manufactureros de alto valor agregado.

El potencial de las relaciones comerciales de HK dependerá significativamente de China y, por lo tanto, de la relación de China con EUA. De acuerdo con el equipo de investigación del *Hong Kong Trade Development Council* (HKTDRC, en adelante), el pronóstico sobre China y EUA durante la Administración de Trump es una alta probabilidad de aumentar los conflictos comerciales con una baja expectativa de alcanzar una guerra comercial (HKTDRC, 2017).

En general, las economías nacionales enfrentarán la nueva política económica, industrial y comercial de EUA, la cual está enfocada en el rescate de las industrias estadounidenses no competitivas, como el acero, el carbón y los textiles, la promoción del contenido nacional, y el empleo de los sectores medios de la población estadounidense.

6 “La mayoría de los casos de la Sección 337 involucran alegatos de derechos de autor, patentes o violación de marcas registradas” (Fuente HKTDRC).

7 Éstos son: 1) Corredor Económico China – Mongolia – Rusia, 2) Corredor Económico del Nuevo Puente Terrestre de Eurasia, 3) Corredor Económico de Asia Central – China y Asia Occidental, 4) Corredor Económico China- Pakistán, 5) Corredor Económico Bangladesh-China-India-Myanmar, 6) Corredor Económico de la Península China – Indochina (HKTDRC Research, 2016: 2).

En estos pocos meses la agenda de la política comercial de la Administración de Donald Trump ha incluido la retirada de EUA del TPP y se espera la renegociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), y otros acuerdos de libre comercio vigentes en los EUA.

De acuerdo con el HKTDC, la prospectiva de una política comercial aislacionista y proteccionista por parte de EUA “proporcionará a Beijing una oportunidad de oro para dar forma a la hoja de ruta global para el comercio internacional durante muchos años” (*Ibidem*, p. 2). Según la citada dependencia, la influencia de China se puede consolidar en la región de Asia - Pacífico en perjuicio de los EUA debido a dos potenciales procesos. Primero, la posible aplicación con éxito del Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP, que incluye Australia, China, India, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda). Segundo, el establecimiento por parte de Pekín de una eventual Área de Libre Comercio de Asia-Pacífico.

En los hechos, en materia comercial no operará un aislacionismo de EUA.

En todo caso se espera que “favorezcan acuerdos bilaterales más que multilaterales o regionales” (*Ibidem*, p. 3). Sin embargo, según el equipo de investigación de HKTDC, “es muy probable que tales acuerdos bilaterales no sólo crearán desviación del comercio y cambiarán las importaciones de las fuentes mundiales de suministro más eficientes, como el continente chino y HK, también complicarán el entorno comercial al crear una red de reglas incoherentes que pudieran erosionar la integridad del sistema de comercio global” (*Ibidem*, p. 3).

Las posibilidades antes referidas podrían contribuir al siguiente escenario: “China, orientada hacia el mercado interno moviéndose en dos direcciones: compitiendo globalmente en los servicios y en la industria de alta tecnología, mientras despliega hacia adentro el consumo de bienes de baja y mediana tecno-

logía. Y, HK, siendo su brazo derecho en las incursiones sobre el comercio en servicios” (Álvarez, Alejandro. 2017).

Los procesos anteriormente descritos pueden reflejarse en la interrelación comercial entre HK, China, EUA y México. Además, es útil incorporar a México como representante de una economía situada sobre el Pacífico que mantiene fuertes vínculos de integración comercial con EUA.

Conclusiones

1. HK tiene una posición consolidada como un hub de servicios, de transporte y de carga, a escala internacional. HK ocupa un lugar clave en la promoción de inversión extranjera directa desde y hacia China, y en los flujos de exportación e importación entre China y el resto del mundo. Pero si HK es el cuarto Centro Financiero Global, queda por investigar cuáles son los elementos subyacentes por los cuales esta economía ocupa la posición 41 sobre el PIB mundial en términos de PPA. También, queda por indagar cómo México está entre las primeras economías considerando el PIB en PPA y, al mismo tiempo, conserva un amplio rezago en los flujos de inversión extranjera y el desarrollo de los estándares financieros internacionales.
2. HK es un centro financiero mundial con poco peso en términos del PIB en PPA. Razón por la cual, HK opera más como una región administrativa especial encargada de distribuir la riqueza en términos financieros y comerciales, hecho que consolida la histórica función de HK “como puente entre China y Occidente, y el papel de bisagra de las relaciones provinciales de HK y Guandong” (Álvarez, Alejandro 2017).
3. El proceso de integración asiático, centrado en CEPA y *One Belt - One Road*, podría

crear y reforzar una nueva división regional del trabajo que logre alcanzar la transformación de la estructura exportadora china hacia “Hecho en China” en bienes de alta tecnología. Situación que reforzaría el papel de HK como un *hub* de servicios de carga aérea y, al mismo tiempo, representaría un área de oportunidad para México si logra incorporarse en las nuevas cadenas de producción comandadas por China, reto que implicaría un gran trabajo si tomamos como referencia los escasos casos de éxito de México en las cadenas globales de producción dirigidas por EUA. 🌐

Bibliografía

- Álvarez, Alejandro , Comentarios en la Revisión de artículo: “La luminosa economía de Hong Kong y su relación comercial con México, 2010-2015”, (20 de mayo de 2017)
- Bureau of East Asian and Pacific Affairs, United States - Hong Kong Policy Act Report, ed. U.S. Department of State, (11 Mayo, 2016), en <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/reports/2016/257085.htm>
- Callen, Tim, Purchasing Power Parity: Weights Matter, *Finance & Development*, International Monetary Fund, (28 de Marzo 2012), Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/ppp.htm>
- Coulibaly, Souleymane, On The Complementarity Of Regional And Global Trade, *Reshaping Economy Geography World development report- The World Bank*, (2008), pp. 1-10
- Dodsworth, John, Dubravko, Mihaljek, Hong Kong, China. Growth, Structural Change, and Economic Stability During the Transition (1997), Occasional Paper 152, Recuperado de: <http://www.imf.org/external/pubs/nft/op152/op152con.htm>
- Hong Kong Trade Development Council, RESEARCH, The Belt and Road Initiative, (21 de Enero de 2016), Recuperado de <http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/The-Belt-and-Road-Initiative/The-Belt-and-Road-Initiative/obor/en/1/1X000000/1X0A36B7.htm>
- Hong Kong Trade Development Council, RESEARCH, “The Trump Administration: Implications for Sino – Us Trade Relations”, (24 Marzo de 2016), en <http://economists-pick-research.hktdc.com/business-news/article/Research-Articles/The-Trump-Administration-Implications-for-Sino-US-Trade-Relations/rp/en/1/1X000000/1X0A9J0F.htm>
- HSBC, “Case Study: China’s new ecommerce trade zones to welcome Hong Kong companies”, (6 Febrero de 2017), en <http://www.business.hsbc.com.hk/en-gb/hk/article/chinas-new-ecommerce-trade-zones-to-welcome-hk-companies>
- Long Finance, The Global Financial Centres Index 8, Financial Centre Futures (Septiembre de 2010), pp. 9, 33 y 39
- Schott, Jeffrey J, Cathleen, Cimno- Isaacs y Euijin Jung, Implications of the Trans-Pacific Partnership for the Wolrd Trading System. Policy Brief, Washington, DC, Peterson Institute for International Economics, (Julio de 2016), pp. 1-14.
- Sung, Yun Win, The emergence of greater China: the economic integration of Mainland China, Taiwan and Hong Kong, Palgrave – Macmillan, Reino Unido, (2005), pp. 18-61, 68-136, 156-222
- The World Bank, Doing Business 2017, Equal Opportunity for All, 14TH EDITION, A World Bank Group Flagship Report, Washington DC, (2016), p. 7, 164, 212, 224.
- The World Bank, Doing Business 2017, (2016), Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2017>
- The World Trade Organization, Trade Policy Review Report By Hong Kong, China, *Trade Policy Review Body* (1 de Octubre 2014), p. 7-8. (WT/TPR/G/306*)
- U.S. Department of State, Hong Kong Investment Climate Statement 2015, Washington, Dc, Bureau Of Economic And Business Affairs, (Mayo de 2011), p. 11
- Wu, Changqi y Leonard K. Cheng, Hong Kong’s business regulation in transition, NBER Working Paper Series 6332, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, (1997), pp. 1-28

El paquete económico para 2019 y las perspectivas de la economía mexicana*

The economic package for 2019 and outlook The Mexican economy

José Vargas Mendoza**

Palabras clave

Objetivos de Política económica,

Economía del Sector Público,

Presupuesto, déficit y deuda Pública,

Medición del crecimiento económico

Key words

Policy objectives,

Public Economics,

National Budget, Deficit, and Debt,

Measurement of Economic Growth

Jel: E61, H, H6, O47

* Se conoce como paquete económico al conjunto de disposiciones legales en materia económica que son aprobados por el Congreso de la Unión, como la Ley de Ingresos, la Ley del ISR, Ley del IVA, Ley del ISAN, Ley del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones legales (Miscelánea Fiscal), la Ley Federal de Derechos, la Ley de Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que es aprobado por la Cámara de Diputados como una de sus facultades exclusivas. El presente trabajo hace referencia a la Ley de Ingresos, al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como las reformas y adiciones que se hacen a las mismas.

** Profesor del área de Investigación y Análisis Económico de la Facultad de Economía, UNAM. Agradezco a Marco César Como Franco sus valiosos comentarios.

Resumen

El objetivo principal del presente trabajo es plantear el contexto mundial en el que se inscribe la política de ingresos y gastos correspondiente al ejercicio fiscal de 2019 de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador. Se describen las estimaciones de las principales variables económicas para proyectar los ingresos públicos. Asimismo, se intenta explicar cuáles son las limitaciones que se imponen a la política de gasto público para cumplir con su cometido de promover el crecimiento económico y el empleo. Al mismo tiempo, se hace una descripción de los principales programas para el combate a la pobreza en el medio rural y urbano de nuestro país, así como las perspectivas que tiene la economía mexicana para cumplir con la meta de crecimiento económico para 2019.

Abstract

The main objective of this paper is to outline the global context in which income and expenditure policy for the 2019 fiscal year of the administration of president Andrés Manuel López Obrador is registered. Likewise, an attempt is made to explain the limitations imposed on the public expenditure policy in order to fulfill its mission of promoting economic growth and employment. The estimates of the main economic variables for projecting public revenues are also described. At the same time, a description is given of the main programs for the fight against poverty in rural and urban areas of our country, as well as the perspectives that the Mexican economy has to meet the goal of economic growth of 2019.

Introducción

En el presente trabajo se hace una breve explicación del contexto económico internacional en que se inscribe la aprobación del paquete económico en México correspondiente al ejercicio fiscal de 2019. Este contexto es sumamente incierto y complejo porque están concurriendo una serie de factores estructurales que amenazan con llevar a una nueva crisis a la economía mundial, que al sincronizarse con los viejos problemas estructurales que padece la economía mexicana desde hace décadas, podrían limitar el cumplimiento de las metas de crecimiento y de estimación de las diversas variables económicas que sirven de base para estimar los ingresos y los gastos del Sector Público Federal.

Asimismo, se hace una breve descripción de los recursos que fueron aprobados a los diversos programas para el combate de la pobreza en el medio rural y urbano de nuestro país, así como los destinados al costo financiero de la deuda interna y externa y el costo financiero de los programas relacionados con el FOBAPROA-IPAB, el gasto en pensiones y jubilaciones y de otros ramos relevantes en la promoción del desarrollo económico y el funcionamiento de la economía nacional.

Por último, se plantean las perspectivas de la economía mexicana en el marco del nuevo régimen político que encabeza el presidente López Obrador, destacando la incertidumbre en la que se mueve la economía mundial y los problemas que enfrenta México, así como la importancia que tiene la creación de nuevas instituciones económicas, políticas, sociales, etc., que permitan lograr una expansión sostenida de la economía en consonancia con la nueva orientación que imprime el gobierno actual a la política económica y social, así como el combate a la corrupción.

I. El contexto económico mundial y nacional en que se inscribe la aprobación del paquete económico para 2019 en México

El contexto mundial en el que se inscribe la integración y aprobación del paquete económico en México para 2019 es de incertidumbre y de volatilidad de las variables monetarias y financieras de las naciones, producto de la acumulación de una serie de contradicciones en la evolución de la economía internacional en los últimos años.

Estos factores estructurales que limitan el buen desempeño de la economía mundial tienen que ver con el sobreendeudamiento externo público y privado de las naciones, que el Fondo Monetario Internacional (FMI) valora para 2016 en 164 billones de dólares, que es equivalente al 225 por ciento del PIB mundial (FMI, 2018:X), que implica un considerable monto en el pago de las amortizaciones y del costo financiero de esa deuda, que retrae el crecimiento económico de los países deudores.

Asimismo, debe considerarse el exceso de liquidez en el mundo, producto de la plétora de capital-dinero que viene arrastrando la economía mundial capitalista desde finales de los años sesenta del siglo pasado, que provoca la movilización de los capitales en el ámbito financiero y especulativo al no encontrar una colocación rentable en la producción de riqueza material (Vargas, 2014:148-149), así como el papel retrógrada de la orientación neoliberal que limita el crecimiento en la mayoría de las naciones donde predominan estas políticas (Dabat, 2010), que privilegian el papel especulativo de los sistemas financieros desregulados y liberalizados (Vargas, 2013a), que junto con el agotamiento de las formas de propiedad que emergieron con la actual revolución tecnológica (Rivera, 2017), como las marcas, patentes, franquicias, etc., y la guerra comercial implementada por los Estados Unidos contra China y el resto del mundo (Reuters,

Dpa y Xinhua, 2018:25; Redacción de El Economista, 2018), se convierten en los factores que limitan la expansión de la economía de los países y de la incertidumbre mundial, como se puede ver en el Cuadro 1, pues durante 2018 se está produciendo un freno al crecimiento de algunos países y sólo Estados Unidos muestra un desempeño favorable, aunque basado en el creciente endeudamiento de esa nación y no en el aumento de la inversión fija bruta (ver Cuadro 1).

Estos factores internacionales se proyectan sobre los viejos problemas estructurales que padece la economía mexicana como la baja productividad del trabajo, el papel retrógrada de los monopolios y oligopolios asentados en nuestro territorio, la polarización regional, la falta de cadenas productivas internas y externas, la crisis fiscal del Estado mexicano, la dependencia productiva, comercial y financiera con Estados Unidos (Dabat, Leal y Romo, 2012), la falta de un núcleo tecnológico propio, la delincuencia social y de Estado, etc., hacen que el desempeño de la economía se desenvuelva en medio de vaivenes que se expresan en el descenso de los precios de las materias primas, el tipo de cambio, el comportamiento bursátil, etc., sobredimensionando los problemas de nuestra estructura productiva y las consecuencias que eso conlleva para el resto de las variables económicas, sociales y políticas.

En el contexto descrito, la propuesta de paquete económico que hizo el Titular del Ejecutivo Federal para 2019, es sumamente realista y prudente, porque no está proyectando el precio fiscal del petróleo, el tipo de cambio y el crecimiento económico esperado, sobre bases optimistas, que no considere los problemas que se están presentando en el contexto mundial y los graves problemas estructurales internos que vienen como herencia desde la política sustitutiva de importaciones y que el régimen neoliberal que le precedió, potenció y profundizó, además de haber creado otros.

Cuadro 1 Variación anual del PIB del mundo y de varios países 2000-2018 (%)

Años	Mundial	EE.UU	Alemania	Japón	China	Corea del Sur	India	Argentina	Brasil	México
2000	4.8	4.1	3.1	2.7	8.4	8.9	3.9	-0.8	4.3	6.9
2001	2.4	0.9	1.8	0.4	8.3	4.5	4.9	-4.4	1.3	-0.3
2002	2.9	1.7	0	0.1	9.1	7.4	3.9	-10.8	3	0.9
2003	4.2	2.8	-0.7	1.5	10	2.9	7.9	8.8	1.1	1.4
2004	5.3	3.7	0.6	2.2	10.1	4.9	7.8	9	5.7	4.2
2005	4.8	3.5	0.8	1.6	10.3	3.9	9.2	8.8	3.1	3
2006	5.4	2.8	3.8	1.4	11.3	5.1	9.2	8	3.9	5.3
2007	5.5	1.8	3.3	1.6	12.7	5.4	9.8	9	6	2.8
2008	3	-0.1	0.8	-1	14.2	2.8	3.8	4	5	1.5
2009	-0.1	-2.5	-5.5	-5.4	9.6	0.7	8.4	-5.9	-0.1	-6.2
2010	5.3	2.5	3.9	4.1	9.2	6.4	10.2	10.1	7.5	5.3
2011	4.2	1.5	3.7	-0.1	9.5	3.6	6.6	6.0	3.9	3.8
2012	3.5	2.2	0.6	1.4	7.9	2.2	5.4	-1	1.9	3.9
2013	3.4	1.8	0.6	2	7.8	2.8	6.3	2.4	3	1.4
2014	3.5	2.4	2.1	0.3	7.3	3.3	7.4	-2.5	0.5	2.2
2015	3.4	2.8	1.4	1.3	6.9	2.7	8.1	2.7	-3.5	3.5
2016	3.2	1.5	2.1	0.9	6.7	2.9	7.1	-1.8	-3.4	2.9
2017	3.7	2.2	2.4	1.7	6.8	3	6.6	2.8	0.9	2.1
2018	3.7/e	3.4	1.5	0.1	6.6	3.2	7.2	-3.5	1.3	2

e/ estimado.

Fuente: Para México, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Para el resto de países, IMF, World Economic Outlook. Database, october 2018, datosmacro.com

II. La propuesta de ingresos del Ejecutivo Federal y las modificaciones realizadas por el Congreso de la Unión

Atendiendo a lo que se establece en el artículo 74, fracción iv y el artículo 83 de la Constitución Política de nuestra nación y por tratarse de un año de la renovación del Poder Ejecutivo Federal, el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó al Congreso de la Unión el pasado sábado 15 de diciembre de 2018, el paquete económico que estará vigente durante el ejercicio fiscal de 2019.

Los Criterios de Política Económica que envió el Poder Ejecutivo Federal al Congreso

de la Unión no fueron modificados en lo sustancial, porque la propuesta original no sufrió cambio alguno en cuanto al precio promedio de exportación de la mezcla mexicana de petróleo que fue establecido en 55 dólares el barril frente a los 62 dólares que el gobierno estimó concluiría en 2018, que al final su precio promedio fue de 61.34 dólares en ese año (Pemex, 2018).

La idea de plantear la estimación del precio del petróleo en 55 dólares tiene que ver con la incertidumbre que genera actualmente el desempeño de la economía mundial a partir de la persistencia de los factores explicados en el apartado anterior.

Además, habría que agregar que la estimación no sólo dependerá de que no se desace-

lere el crecimiento de la economía mundial, sino también de las condiciones particulares que prevalecen en el mercado petrolero internacional, donde Estados Unidos ha pasado a ser desde 2014 el principal productor de petróleo crudo y gas en el mundo a partir del uso del fracking como método de extracción petrolera, el cual ha provocado un cambio en la correlación de fuerzas en el mercado petrolero internacional, superando a Arabia Saudita y Rusia como principales productores de petróleo crudo y gas, permitiéndole satisfacer el 90 por ciento de sus necesidades energéticas (Gualtieri, 2015).

Lo anterior puede incidir en una mayor oferta del crudo en el mundo que haga que los precios descendan y no se cumplan las expectativas planteadas en cuanto a la estimación del precio promedio del petróleo crudo de exportación de México.¹ Aunque también habría que tomar en cuenta la posibilidad de una acción concertada de los países miembros de la OPEP de continuar reduciendo la producción de crudo, como lo vienen haciendo desde septiembre de 2016 (Reuters, 2016:20), que favorezca una estabilización de los precios a lo largo de 2019.

Ahora bien, con base en los datos que publica PEMEX diariamente en su portal de internet,² los precios del petróleo mostraron su mayor volatilidad desde el 20 de junio de 2014 cuando la mezcla de exportación de nuestro país alcanzó los 102.41 dólares por barril, luego comenzaron a descender hasta alcanzar

el nivel de 37.36 dólares el 13 de enero de 2015. Después continuó la racha de volatilidad en la que subían y bajaban los precios hasta situarlos en su nivel más bajo el 20 de enero de 2016 cuando cayeron a 18.90 dólares por barril, luego el 19 de agosto de ese mismo año alcanzaron los 42.13 dólares, para después retomar su carrera descendente hasta el 21 de septiembre de 2016 cuando llegaron a 37.87 dólares, para luego comenzar a repuntar alcanzando los 76.93 dólares el 2 de septiembre de 2018 e iniciar otro período descendente que lo situó el 21 de diciembre de ese año en 45.96 dólares, contra los 55 dólares promedio anual que estimó el Congreso de la Unión para 2019.

Por otra parte, el crecimiento económico se estimó en 2 por ciento para 2019 (ver cuadro 2), cuando se esperaba que en 2018 fuese de 2.3 por ciento, a pesar del bajo desempeño que experimentó el PIB de nuestro país en el tercer trimestre de ese año que fue de 0.9 por ciento, aunque en el año creció en 2 por ciento (ver nuevamente cuadro 1).

A partir de esta estimación que se tiene del crecimiento del PIB de sólo 2 por ciento para 2019, queda claro que no es suficiente para hacerle frente a los graves problemas de empleo y pobreza que prevalecen en nuestro país, porque el PIB tendría que crecer de forma sostenida por arriba del 6 por ciento anual para darle trabajo a los más de 1.2 millones de mexicanos que se incorporan cada año al mercado laboral y el rezago histórico que se tiene en esta materia, en ese sentido, se tendrían que empezar a crear las condiciones para darle oportunidades a los millones de mexicanos que han tenido que recurrir a la economía informal para poder subsistir, los cuales calcula el INEGI que representan más de 30 millones de personas, que significa el 56.7% del total de la población ocupada en el país (citado por Rodríguez, 2018:21).

1 Como parte de las medidas de prevención del no cumplimiento de la estimación del precio del petróleo, la Secretaría de Hacienda compró las coberturas requeridas para enfrentar el posible descenso del precio aprobado por el Congreso de la Unión al que aseguró a un precio de 55 dólares por barril, costando dicha cobertura 23 mil 489 millones de pesos (Albarrán, 2019).

2 Disponible en: <http://www.pemex.com/en/Paginas/default.aspx>

Cuadro 2 Marco macroeconómico 2018-1029 (estimado).

Concepto	2018	Propuesta 2019	Aprobado
Ejecutivo Federal			
Crecimiento real del PIB (%)	2.3	2	2
Inflación Dic/Dic %	4.7	3.4	3.4
Tipo de cambio nominal (pesos por dólar) fin de período	20	20	20
Promedio	19.2	20	20
Cuenta corriente (millones de dólares)	-21,698	-27,326	-27,326
(%) del PIB	-1.8	-2.2	-2.2
Déficit presupuestario % del PIB	-2	-2	-2
Precio promedio del petróleo (canasta mexicana en dólares)	62	55	55
Plataforma de producción petrolera (millones de barriles diarios)	1,849	1,847	1,847
Plataforma de exportación petrolera (millones de barriles diarios)	1,192	1,016	1,016

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley.

Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al año 2019, P. 123 y 130.

Por lo tanto, el gobierno federal en turno tendrá que empezar a generar desde ahora esas condiciones, porque en el campo económico no se conoce ninguna iniciativa de ley o acciones articuladas de gobierno que permitan ver que se está transitando hacia una transformación real del aparato productivo del país, que es la base para resolver los graves problemas de crecimiento económico, empleo, pobreza y la violencia que prevalece en todo el territorio nacional desde hace décadas.

Respecto a la estimación de la plataforma de producción petrolera en 1 millón 849 mil barriles diarios, así como una plataforma de exportación de petróleo crudo de 1 millón 192 mil barriles diarios, se hace a partir de un diagnóstico realista de la situación petrolera del país, porque toma en cuenta el descenso que ha sufrido la producción de PEMEX en los últimos años, pues, no hay que olvidar que en el pasado, la plataforma de producción de petróleo crudo fue durante 2004 de 3 millones

383 mil barriles diarios (PEMEX, 2005) y luego comenzó a descender producto del agotamiento de los principales pozos, entre ellos, el de Cantarell en el estado de Campeche, para situarse en 2017 en 1 millón 948 mil barriles diarios y en 2018 cerró en 1 millón 813 mil barriles diarios (PEMEX, 2018).

En cuanto al nivel de endeudamiento interno y externo neto que autorizó el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos para 2019 (*Diario Oficial de la Federación*, 2018a), el techo del primero fue por hasta 490 mil millones de pesos, mientras que el techo para el segundo fue por hasta 5 mil 400 millones de dólares.

Estos montos no significan en modo alguno que es lo que se contratará como monto absoluto para ese año, porque el término neto implica que no se está considerando la contratación del total de las amortizaciones que se pagarán para 2019, pero que el Congreso de la Unión no conoce, pues, sólo aprueba lo que

resulta de la diferencia entre el total de las nuevas disposiciones de deuda que se harán durante todo 2019 y el monto total de amortizaciones que se pagarán en ese año, donde la diferencia entre estos dos conceptos arroja el total de endeudamiento neto que autoriza el Congreso de la Unión, partiendo del hecho de que las nuevas disposiciones tienen que ser superiores a las amortizaciones para que quede un techo de endeudamiento neto equivalente al autorizado para cada caso.

El presidente López Obrador hizo el compromiso de no endeudar más al país, pero para estos efectos, ese compromiso no podrá cumplirlo para este año, porque en ambos casos (deuda interna y externa) tendrá que hacerlo por el equivalente de 490 mil millones de pesos y 5 mil 400 millones de dólares, además, de los montos de amortizaciones para ambas modalidades de deuda del sector público presupuestario.

Dada la dinámica que viene experimentando el endeudamiento interno y externo desde el gobierno de Calderón, resulta imposible no endeudar más al país por los compromisos que ya se adquirieron con los acreedores nacionales e internacionales como se puede ver en el cuadro 3, donde se aprecia que para el 2017, el monto del servicio de la deuda externa del Sector Público Federal de nuestro país, alcanzó los 43 mil 599.1 millones de dólares, compuesto por 35 mil 270.7 millones de dólares por amortizaciones y 8 mil 328.4 millones de dólares de intereses, que nos da un total de 43

mil 599.1 millones de dólares de servicio para ese año (Presidencia de la República, 2018a).

Referente a la decisión que tomó el Congreso de la Unión sobre la propuesta de ingresos que presentó el titular del Ejecutivo Federal, resalta la que se refiere a incorporar en la aprobación de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2019 la cantidad de 23 mil 784 millones de pesos por mayor eficiencia recaudatoria.

También aprobó eliminar la Compensación Universal que propuso el Ejecutivo Federal en la Iniciativa de Ley de Ingresos, que permitía que los saldos a favor del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que obtenían los contribuyentes los utilizaran para pagar otros impuestos, como por ejemplo, el Impuesto Sobre la Renta (ISR), sin previa autorización del Servicio de Administración Tributaria (SAT), lo cual creó espacios para la evasión fiscal porque posibilitaba utilizar saldos a favor que eran ilegales, sobre todo, los soportados por comprobantes fiscales de operaciones inexistentes para compensar de forma irregular pagos que debían realizarse del ISR por adeudo propio o enteros que debían hacerse por impuestos retenidos (Presidencia de la República, 2018b:78-79).

En ese contexto, el total de ingresos que recibirá el gobierno federal para 2019 será de 5 billones 838 mil 59.7 millones de pesos (ver cuadro 4), cuando la propuesta del Ejecutivo Federal en los Criterios Generales de Política Económica para 2019 fue de 5 billones 814.7 miles de millones de pesos.

Cuadro 3 Endeudamiento interno y externo y servicio de la deuda externa del sector público Federal de México 1990-2018

Años	Deuda interna bruta (Miles de millones de pesos)	Deuda externa bruta (Millones de dólares)	Servicio de la deuda Externa (Millones de dólares)
1990	178,418.10	77,770.3	54,015.6
1991	174,022.60	79,987.8	16,118.2
1992	157,377.10	75,755.2	25,720.7
1993	168,099.60	78,747.4	24,762.0
1994	200,035.50	85,435.8	32,817.1
1995	182,737.8	100,933.7	31,899.6
1996	214,877.10	98,284.5	42,598.4
1997	305,638.10	88,321.2	39,806.8
1998	406,456.30	92,294.5	29,694.3
1999	546,661.10	92,289.5	29,014.8
2000	712,046.70	84,600.2	34,693.0
2001	802,738.00	80,339.2	35,318.0
2002	950,243.60	78,818.1	26,052.2
2003	1,086,141.30	79,023.5	30,711.5
2004	1,181,311.40	79,225.8	29,435.2
2005	1,339,420.20	71,674.5	27,440.4
2006	1,741,407.60	54,766.3	44,229.6
2007	1,957,992.30	55,354.9	25,405.8
2008	2,498,688.90	56,939.2	26,764.4
2009	2,887,880.10	96,354.0	46,536.5
2010	3,080,885.00	110,428.0	33,404.9
2011	3,446,808.60	116,420.2	27,125.1
2012	3,861,092.40	125,726.0	34,198.50
2013	4,408,878.50	134,435.9	35,692.10
2014	5,049,533.30	147,665.80	38,680.70
2015	5,639,503.9	162,209.5	37,238.10
2016	6,182,250.7	180,986.0	44,502.90
2017	6,448,500.8	193,981.2	43,599.10
2018	7,086,044.50	202,004.10	Nd

Fuente: SHCP, Dirección General Adjunta de Deuda pública. Los datos de 2018 abarcan hasta el 30 de noviembre. Nd. No disponible.

Cuadro 4 *Ingresos totales del Gobierno Federal de México para 2019*
(millones de pesos).

Total	5,838,059.70
1. Impuestos	3,311,373.40
2. Cuotas y aportaciones de seguridad social	343,133.40
3. Contribuciones de mejoras	38.30
4. Derechos	46,273.60
5. Productos	6,778.10
6. Aprovechamientos	67,228.8
7. Ingresos por venta de bienes, prestación de servicios y otros Ingresos	1,002,697.50
8. Participaciones, aportaciones, convenios, incentivos derivados de la colaboración fiscal y fondos distintos de aportaciones	
9. Transferencias, asignaciones, subsidios, y subvenciones, y pensiones y jubilaciones	520,665.20
10. Ingresos derivados de financiamientos	539,871.40

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2019, artículo 1.

Obviamente que los partidos que defienden los intereses empresariales, como el PRI y el PAN no estuvieron de acuerdo con esta propuesta por considerar que primero se tenía que modificar la Ley del ISR en lo relativo a la Compensación Universal para después establecer en el contenido de esa Ley la prohibición expresa de utilizar los saldos del IVA para pagar otros impuestos con éstos (Becerril, 2018:14).

Ante esta debilidad jurídica, la Secretaría de Hacienda decidió posponer la aplicación de dicha Ley hasta el primero de febrero de 2019, para evitar que los empresarios interpongan amparos contra la citada disposición y se acordó establecer mesas de trabajo entre el Senado y la SHCP para continuar discutiendo las adecuaciones a esta Ley con el propósito de evitar que se castigue a los contribuyentes cumplidos y a los pequeños y medianos empresarios (Becerril, op.cit.).

Otra disposición tributaria presentada en la iniciativa de Ley de Ingresos y que el Congreso de la Unión aprobó fue la relativa a aumentar la tasa de retención a las cuentas de inversión y de ahorros que pasó de 0.46, como estaba previsto en la Ley de Ingresos de 2018 a 1.04 para 2019. Este aumento causó polémica, porque afectará en particular a los pequeños ahorradores y a quienes ganan menos de 400 mil pesos al año en virtud de que no se establecieron los mecanismos para solicitar al SAT la devolución de este dinero a fin de año a pesar de ya se hayan pagado los impuestos (Villanueva, 2018:17).

Es importante destacar que uno de los hoyos fiscales que podría enfrentar el gobierno federal en cuanto a los ingresos estimados, es el relativo a la reducción del IVA de 16 a 8% en las zonas fronterizas, así como la reducción del ISR de 30 a 20% para las personas mora-

les y la homologación del precio de los combustibles con Estados Unidos que propuso el presidente López Obrador a través del Decreto de Estímulos Fiscales Región Fronteriza Norte que emitió el pasado 31 de diciembre de 2018, que tendrá vigencia durante 2019 y 2020 y beneficiará a 43 municipios de los 6 estados que comprende esa zona, que incluye a Baja California, Sonora, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas (Diario Oficial de la Federación, 2018b), para el cual el gobierno federal estimó que por estos subsidios se dejarán de percibir 42 mil millones de pesos, aunque algunas consultoras como la Dirección de Estudios Económicos de Citibanamex lo contabilizan en más de 100 mil millones de pesos (citado por Expansión, 2018). Asimismo, propuso elevar el salario mínimo al doble en esa zona fronteriza, por lo que a partir del primer día de enero de 2019 se comenzó a pagar un salario de 176 pesos diarios.

En síntesis, la propuesta de ingresos del Ejecutivo Federal para 2019 se moverá en medio de la incertidumbre de la economía mundial y nacional y en esas condiciones el Ejecutivo Federal deberá estar atento a tomar las decisiones pertinentes para proteger a los amplios sectores de la población que fueron víctimas de los regímenes neoliberales que gobernaron a nuestro país por más de 30 años.

En esas circunstancias, la propuesta de distribución de los ingresos que propuso el gobierno federal para 2019, sí tiene un amplio sentido social en la medida en que propone diversos programas de este carácter para paliar la desigualdad social que se produjo en los últimos 34 años, aunque insuficientes para lograr resolver los graves problemas que se han acumulado en este ámbito en México como se pasará a ver a continuación.

III. La política de gasto público para 2019

En el marco de la austeridad republicana que planteó el presidente Andrés Manuel López Obrador para revertir los graves problemas del país y atacar a fondo la corrupción, la política de gasto público para el presente año, tuvo como escenario la reestructuración total del aparato burocrático del Sector Público Federal, entre cuyas acciones implicó eliminar la asistencia médica privada y la caja de ahorro para altos funcionarios, la desaparición de todas las delegaciones federales para crear 32 coordinaciones, el traslado paulatino de algunas secretarías de Estado a diversas entidades del país, la desaparición de las áreas de comunicación social (Monroy, 2018), el recorte de plazas en las cámaras del Congreso de la Unión, así como en diversas dependencias federales y la aprobación de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Ley Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 2018c), que es la base para determinar las remuneraciones de forma anual, las cuales se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación de los distintos cargos y plazas dentro de la Administración Pública Federal y determina en su artículo 6, fracción primera la prohibición para que ningún funcionario público pueda tener una remuneración superior a la del presidente de la República.

Con base en el contenido de esta Ley se establece una remuneración neta mensual del presidente de la República para 2019 en 108 mil 656 pesos y para los senadores una remuneración neta anual de un millón 571 mil 344 pesos y para los diputados de un millón 145 mil 745 pesos, datos que están asentados en los Anexos 23.1.3, 23.2.2 y 23.3.4 del Decreto del PEF para 2019.

En consonancia con la austeridad planteada por el presidente López Obrador, también se eliminó la pensión para los ex presidentes del país, cuestión que quedó establecida en el artículo 10, primer párrafo de la citada Ley. Por lo tanto, con esta Ley se acabaron los sueldos faraónicos que prevalecieron en el Sector Público Federal y su espíritu tendrá que hacerse extensivo a todos los congresos en las entidades federativas para que legislen en esa dirección y sea aplicable también a los municipios del país.³

En este contexto, la política de gasto público que plantea el Ejecutivo Federal para 2019 está en consonancia con los objetivos de crecimiento que se esperan para el presente año, dado el contexto mundial y nacional y las limitaciones presupuestales que enfrenta el Estado mexicano por la crisis fiscal que padece desde hace décadas.⁴ Además, tendrá que hacer frente a los graves problemas económicos estructurales

que son herencia de la sustitución de importaciones, que los regímenes neoliberales alentaron y potenciaron, así como los que crearon.

Las limitaciones presupuestales y estructurales del gasto que se destina al financiamiento del crecimiento económico y los destinados a paliar los problemas sociales están limitados por el cuantioso volumen de recursos que se destinarán durante todo el año al costo financiero de la deuda interna y externa y al rescate de la banca que se asumió en diciembre de 1998, así como al financiamiento de las pensiones y jubilaciones.

Por ejemplo, con base en los datos del cuadro 5, al pago del costo financiero de los pasivos del Sector Público Federal y al Programa de Ahorradores y Deudores de la Banca, así como el costo financiero que se sufraga por la deuda de PEMEX y la CFE representan el total de 749 mil 74.4 millones de pesos para 2019, cuando se estima para 2018 se tenga un cierre con un total de 630 mil 791.7 millones de pesos.

Desglosando el total de ese costo financiero para 2019, se puede apreciar que para la deuda interna se erogarán 453 mil 749. 8 millones de pesos, mientras que para la deuda externa ascenderá a 89 mil 212.5 millones de pesos.

Por lo que hace al monto que se destinará para 2019 a los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, es decir, al costo financiero del FOBAPROA-IPAB, suma un total de 51 mil 345.2 millones de pesos y para el costo financiero de PEMEX y la CFE (que en el cuadro 5 se presenta como Organismos y Empresas), se destinarán 154 mil 766.9 millones de pesos.

3 Es importante destacar que los funcionarios y empleados de diversos entes públicos se negaron a aceptar las disposiciones de esta Ley, recurrieron al amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo ésta, la primera en negarse a acatar estas disposiciones, llegando incluso a la protesta en las calles, argumentando ser un poder autónomo, aunque al final los ministros de la Corte, convinieron en reducir sus salarios en 25 por ciento. Entre los que solicitaron el amparo están el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, La Comisión Nacional de Telecomunicaciones, el Inegi por reducción de su presupuesto y contra la Ley en comento, un consejero del INE y más de 15 mil funcionarios a título personal, en su mayoría jueces y magistrados, así como la Comisión Federal de Competencia Económica a la que le fue negado en dos ocasiones (Castillo, 2019:12).

4 Incluso, ante la posibilidad de que baje la recaudación fiscal para lo que resta de 2019, el Jefe de la Oficina de la Presidencia, Alfonso Romo, anunció el 25 de marzo ante esta situación, el presidente López Obrador pidió a los miembros del gabinete analizar un nuevo recorte para no caer en déficit, pues, en el marco de la aprobación del PEF 2019 se redujo el gasto público para ese año (González, 2019:19).

Cuadro 5. Costo financiero de la deuda del Sector Público Federal en México 2018-2019 (Millones de pesos)

	Al cierre de 2018	2019
Costo total	630,791.70	749,074.4
Costo financiero Ramo 24:		542,962.30
a) Deuda interna		453,749.80
b) Deuda externa		89,212.50
Erogaciones para los Programas de Apoyo		
a Ahorradores y Deudores de la Banca (Ramo 34):		51,345.20
a) Apoyos al IPAB		45,431.70
b) Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca		5,913.50
Organismos y Empresas:		154,766.90
a) internos		36,952
b) externos		117,814.52

Nota. El costo financiero de los Organismos y Empresas no incluye el monto que corresponde a las empresas de control presupuestario indirecto, sólo incluye a CFE y PEMEX.
Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, Ramos 24, 34 y Tomo VII, Empresas Productivas del Estado (Consolidado de CFE y PEMEX), Origen y Aplicación de Recursos y Anexo 1 y 8 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

Es muy importante precisar que el total de las obligaciones de pago por concepto de pensiones de los tres órdenes de gobierno en México, equivalen a 1.4 veces el producto interno bruto del país, con base en los cálculos que hace la consultora actuarial Valuaciones Actuariales del Norte (citado por Albarrán, 2018), mientras que la Auditoría Superior de la Federación (2015), planteó que para 2013 estos pasivos representaban 17 billones 512 mil 444.4 millones de pesos, siendo el PIB para ese año de 13 billones 282 mil 61 millones de pesos, es decir, representaban el 131.9 por ciento del PIB. Por esa razón, constituyen el problema financiero más grave de la política de gasto del gobierno de México.

Tan sólo para este año, se pagarán 877 mil 500 millones de pesos por las pensiones y jubilaciones concerniente al Sector Público Federal del país (ver cuadro 6), donde también se puede ver la trayectoria de los recursos que se destinan anualmente desde el año 2000 hasta lo que se hará en 2019.

Con base en el contexto de la mayor longevidad de los mexicanos y de la tasa de crecimiento de la población que hacen suponer que el sistema actual basado en la individualización de las cuentas es insostenible y que requerirá cada vez más recursos públicos, dada la trayectoria que éstos han tenido en los últimos años y específicamente para 2019 (ver nuevamente cuadro 6).

Cuadro 6 Trayectoria del gasto en pensiones y jubilaciones en México 2000-2019 (Millones de pesos)

2000	99,471.60
2001	109,403.30
2002	124,756.70
2003	142,622.00
2004	148,010.60
2005	177,100.20
2006	201,571.00
2007	232,069.10
2008	265,064.10
2009	289,124.50
2010	339,552.40
2011	388,316.90
2012	429,237.40
2013	465,699.40
2014	525,946.00
2015	588,886.00
2016	648,568.30
2017	706,118.20
2018	824,400.00
2019	877,464.10

Fuente: Para datos de 2000-2017, SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública, varios años. Para datos de 2018-2019. Criterios Generales de Política Económica para 2019, P. 87.

Otra partida que ha crecido también en los últimos años es la relativa a los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), pues, con base en datos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a los años que se indican, durante 2001 fue de 4 mil 982.1 millones de pesos, para 2017, el monto aprobado fue de 23 mil 375.6 millones de pesos y se ejercieron 19 mil 793.4 millones de pesos,⁵ mientras que para 2018, se aprobó un monto de 17 mil 91.1 millones de pesos, para 2019 se apro-

baron recursos para este ramo 30 por 21 mil 745 millones de pesos, cuando en la propuesta de la Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ramo 30, para ese año se planteó obtener recursos por 28 mil 30.1 millones de pesos. Sin embargo, la Cámara de Diputados le redujo ese monto en 6 mil 285 millones para terminar con un monto aprobado por 21 mil 745 millones de pesos con base en datos del Anexo 31 del Decreto del PEF para 2019 (*Diario Oficial de la Federación*, 2018c).

En cuanto a las asignaciones y reasignaciones de la propuesta que envió el Ejecutivo Federal destacan las relativas a los recortes que sufrieron varias dependencias, por ejemplo, el Poder Judicial sufrió una reducción de mil 700

5 Para datos de los montos ejercidos de las ADEFAS se consultó el material de la SHCP, Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública (Apéndices Estadísticos de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Documento completo), correspondiente al cuarto trimestre de los años que se indican.

millones de pesos, quedando su presupuesto final en 63 mil 656.7 millones de pesos (ver cuadro 7). En este mismo cuadro se puede apreciar el recorte que sufrieron el INEGI equivalente a 950 millones de pesos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos por 161.9 millones de pesos, el Instituto Nacional para la

Evaluación de la Educación por 300 millones, el Instituto Federal de Telecomunicaciones por 280 millones, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales por 37 millones, mientras que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sufrió un recorte de 277.2 millones de pesos.

Cuadro 7 *Propuesta de gasto, reducciones y monto aprobado para 2019 (Millones de pesos)*

	Propuesta del Ejecutivo Federal para 2019	Reducciones	Aprobado 2019
Poder Judicial.	65,356.70	1,700.00	63,656.70
Instituto Nacional Electoral (INE)	16,313	950	15,363.00
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).	12,629.7	500	12,129.70
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).	1,971.3	161.9	1,809.40
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).	987.3	300	697.30
Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL).	1,780	280	1,500.00
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).	937.1	37	900.10
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	2,973	277.2	2,695.8

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, Anexo 1 y 31 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

Además, con base en los datos que se presentan en el Anexo 31 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, se observa que al Ramo 04 Gobernación tenía proyectado recibir recursos por 60 mil 697.2 millones de pesos, sin embargo, en el análisis y discusión del pef recibió una reasignación de recursos por 85.8 millones de pesos para que el total de su presupuesto quedara en 60 mil 783 millones de pesos,

ello fue posible, porque el Congreso de la Unión aprobó recursos adicionales por 23 mil 768 millones de pesos derivados de la mayor eficiencia recaudatoria, como ya se vio, al tiempo que la Cámara de Diputados aprobó el recorte de recursos a algunas entidades que posibilitó la reasignación de éstos por la cantidad de 16 mil 757 millones, que en conjunto dieron un total de 40 mil 525 millones de pesos (ver cuadro 8).

Cuadro 8 *Fuentes adicionales de ingresos y reasignaciones presupuestarias para 2019 (Millones de pesos)*

Recursos	
Ingresos tributarios	23,768
Reasignaciones al gasto	16,757
Total	40,525

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, Anexo 31.

Para el Ramo 08 Agricultura y Desarrollo Rural que originalmente tenía contemplado en la Iniciativa de Decreto del pef la cantidad de 57 mil 343.1 millones de pesos, la Cámara de Diputados le reasignó recursos por 8 mil 91.7 millones, habiéndole aprobado un total de 65 mil 434.8 millones de pesos, que serán insuficientes para atender los graves problemas que enfrenta, en particular, el sector ejidal y comunal, así como los pequeños propietarios.

Al Ramo 20 Bienestar tenía un presupuesto en la Iniciativa de Decreto del PEF por 148 mil 491 millones de pesos. Luego en la discusión y análisis del PEF, la Cámara de Diputados le reasignó 2 mil 114.9 millones de pesos, para tener un presupuesto aprobado de 150 mil 606 millones de pesos.

Por su parte, el Ramo 11 Educación Pública se le aprobaron recursos por 308 mil millones 434.7 miles de pesos, habiendo propuesto en la Iniciativa del PEF la cantidad de 300 mil 140.2 millones de pesos y con la ampliación de recursos por 7 mil 860.2 millones de pesos, fue posible alcanzar ese monto. De este total reasignado, se destinarán a la educación superior 6 mil 960.2 millones de pesos, donde una parte sustantiva será para la UNAM y el Instituto Politécnico Nacional, tal como se detalla en el Anexo 35 del Decreto del PEF. Además, dentro de este Ramo 11 se incluyen mil millones de pesos para iniciar la construcción de las 100 universidades en el marco del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, que se abocarán a paliar la falta de educación superior en las zonas indígenas y pobres del país.

El presupuesto aprobado para el Ramo 12 Salud será de 124 mil 266.8 millones de pesos, partiendo de un presupuesto en la Iniciativa de Decreto del PEF por 123 mil 209.4 millones de pesos, pero, con la ampliación de mil 57.4 millones de pesos se alcanzó la cifra

aprobada. En la medida que este Ramo fue de los más castigados durante los regímenes neoliberales, el monto aprobado es insuficiente para atender el rezago en la infraestructura médica y el mantenimiento de la vigente, así como crear infraestructura de ese nivel para atender enfermedades complejas como el cáncer, el mal de Parkinson, Alzheimer, diabetes y la contratación de personal calificado para atender estas enfermedades, equipo médico y medicinas para los derechohabientes del sistema de salud público del país.

Otro ramo que tendrá un aumento significativo en comparación con 2018 es el Ramo 07 Defensa Nacional, al que se le aprobaron recursos por 93 mil 670.1 millones de pesos en relación a los 81 mil 21.9 millones de pesos que recibió en 2018. Este aumento es porque tendrá el cometido de reclutar, ascender y entrenar a los cuadros que formarán parte de la Guardia Nacional, que estará bajo un mando civil, a través de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se coordinará con estados y municipios y el titular de esta Guardia será nombrado por el presidente de la República (Molina y Velázquez, 2019), además de que tendrá coordinación inter-institucional con las fuerzas armadas.

La conformación de esta Guardia se hizo con base en la reforma a diversos artículos de la Constitución (Méndez y Jiménez, 2019:4; Méndez y Garduño, 2019:3), estableciéndose la obligatoriedad de que en cinco años el ejército estará impedido de realizar funciones de seguridad y estar en las calles (aunque es justo decir que diversas organizaciones de la sociedad civil no comparten con el gobierno la idea de militarizar el combate a la inseguridad pública, por considerar la naturaleza tripartita de la institución en tanto en su conformación participarán elementos de la policía militar, naval y federal (Ballinas, 2019:5).

Al Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas se le aprobaron recursos por 88 mil 606.1 millones de pesos, que es una cifra que el presidente López Obrador considera que resarce en parte el olvido en que se ha mantenido a los pobladores más pobres del país, en tanto que en las comunidades indígenas es donde mayor pobreza extrema existe, como ya se vio. Obviamente, que este monto tendría que ir aumentando progresivamente en los próximos años para cumplir con la meta de saldar la deuda que se tiene históricamente con este sector de la población mexicana.

El Ramo 48 Cultura tenía en la propuesta del PEF 12 mil 394 millones de pesos, a la cual le incrementaron recursos por 500 millones de pesos ante la presión de los sectores involucrados en las actividades de este ramo, para terminar con la aprobación de un presupuesto de 12 mil 894 millones de pesos.

Al Ramo 38 relativo al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) le fueron asignados recursos por 24 mil 864.7 millones de pesos para este año, gracias a la ampliación por 100 millones de pesos que autorizó la Cámara de Diputados, porque en la Iniciativa de Decreto del PEF tenía 24 mil 764.7 millones de pesos. Esos 100 millones se destinarán al Programa de Apoyos para Actividades Científicas, Tecnológicas e Innovación que tenía propuesto en la iniciativa del PEF recursos por mil 103.6 millones de pesos y con esta ampliación le corresponderán mil 203.6 millones de pesos, tal como lo establece el Anexo 41 del Decreto del PEF para 2019.

Dentro del monto aprobado para este Ramo 38, le corresponden al Sistema Nacional de Investigadores la cantidad de 5 mil 86.2 millones de pesos, para apoyar a 30 mil 440 científicos y tecnólogos miembros del Sistema con base en datos de la Iniciativa de Decreto

del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019 correspondiente a este Ramo.

Como es reconocido en los estudios sobre el desempeño de la ciencia y la tecnología en México, el sector no ha recibido el apoyo necesario para poner a este rubro como uno de los baluartes del desarrollo nacional, como sí lo hacen naciones del Sudeste de Asia y China, toda vez que el monto de la inversión en el sector apenas alcanza el 0.5 por ciento del PIB en el período 2014-2015, cuando en naciones como Brasil se destina el 1.15 por ciento, China, 2.01, Corea del Sur, 4.15, Malasia, 1.13, Turquía, 0.94, Alemania, 2.85, Japón, 3.47, Estados Unidos, 2.81, India, 0.82 (Hernández, 2018:34).

Además, la forma en que se estructura el fomento a la investigación en México no se corresponde con las exigencias de la realidad nacional y mundial con base en estudios realizados por la UNAM respecto a los retos de la investigación en el país (citado por Sánchez, 2019:33), pues, no hay que olvidar que en el CONACYT se dan transferencias de recursos en lo fundamental a las grandes empresas nacionales y transnacionales, castigando los proyectos de investigadores reconocidos y talentosos que se encuentran en la UNAM y en otras instituciones públicas y privadas del país, conforme lo ha denunciado su actual Directora (citado por Sánchez, 2019:35), así como acabar con la simulación en el manejo de recursos públicos y redefinir criterios de evaluación del quehacer científico para realizar cambios en los mecanismos de la rendición de cuentas del trabajo financiado con el erario federal y acabar con la práctica de simulación que se da en el quehacer científico que privilegia la cantidad en lugar de la calidad, como lo afirmó la actual Directora del CONACYT, Elena Álvares-Buylla Roces (citado por Poy, 2019a:33).

En relación a los recursos para el ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios se aprobaron 919 mil 817.4 millones de pesos, cuando en la Iniciativa de Decreto del PEF, tenía contemplado recursos por 914 mil 496.7 millones de pesos, pero, con la ampliación que realizó la Cámara de Diputados a este ramo por 5 mil 320.6 fue posible que su presupuesto aprobado fuese superior al que propuso el Ejecutivo Federal.

Por otra parte, al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios le fueron aprobados recursos por 735 mil 758.5 gracias a la ampliación de su presupuesto por mil 736.4 millones de pesos a partir de la propuesta inicial de 734 mil 22.1 millones de pesos que hizo el Ejecutivo Federal.

Respecto a lo aprobado para inversión física presupuestaria para el presente año, ascenderá a 715 mil 566.8 millones de pesos frente a los 4 billones 810.4 mil millones de pesos que se destinarán a gasto obligatorio con base en datos del Anexo 1 y 3 del PEF aprobado (ver cuadro 9). Estos recursos para inversión, servirán entre otras cosas, para la ampliación del proyecto del Tren Maya que además de Tabasco, Chiapas y Quintana Roo, llegará a Yucatán y Campeche con una ruta de mil 500 kilómetros y una inversión estimada entre 120 mil y 150 mil millones de pesos, donde el Estado pondrá 28 mil millones de pesos que se obtendrán del impuesto al turismo y el resto con la participación del capital privado en un lapso de 4 años (Méndez y Jiménez, 2018:3).

Cuadro 9 *Gasto total y gasto corriente estructural e inversión física presupuestaria del Gobierno Federal de México para 2019 (Millones de pesos)*

Concepto	
Gasto neto total	5,838,060
Gasto corriente estructural	2,314,188.90
Previsiones para gastos obligatorios con pensiones y jubilaciones	4,810,470.50
Gasto de inversión física	715,566.8
Inversión física en pemex	273,069.20
Inversión física en cfe	62,475.90

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, tomo I, Información consolidada del gasto programable y Anexo 1 y 3 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

En ese mismo Anexo 1 del Decreto del PEF, se presenta la información del gasto aprobado a las empresas productivas del Estado, que ascienden a un billón 54 mil millones de pesos que se desagregan de la siguiente manera: a PEMEX consolidado le corresponden 464 mil 601.6 millones de pesos, mientras a la CFE consolidado le asignaron 434 mil 702.9 millones de pesos y para el costo financiero de

ambas empresas se aprobaron 154 mil 766.9 millones de pesos, de los cuales a PEMEX consolidado le corresponden 125 mil 135 millones de pesos y a CFE consolidado le corresponden 29 mil 631.9 millones de pesos, además de recursos autorizados por 10 mil 552.8 millones de pesos para proyectos de inversión diferidos en el registro del gasto público (Pidiregas), con base en datos del PEF tomo VII CFE Consolida-

do, toda vez que es la única empresa que cuenta con esta clase de inversión, ya que PEMEX no cuenta con ella desde 2008 por decisión del Congreso de la Unión.

El gasto aprobado para estas dos empresas, seguramente será insuficiente al finalizar el año, porque ambas están sumamente endeudadas en pesos y en dólares y en un contexto de elevamiento de las tasas internacionales de interés y las domésticas, tendrán que endeudarse más para poder hacer frente a sus compromisos financieros. Al tiempo que ambas empresas enfrentan el deterioro de su infraestructura o la insuficiencia de ella, como es el caso de la falta de infraestructura en pemex para transportar gasolina, dado que sus poliductos han sufrido desgaste y deterioro en los últimos años, como consecuencia natural de su uso (Molina, 2019) y de las acciones del llamado “huachicoleo”.⁶

Es importante plantear que los recursos aprobados para inversión física son insuficientes para poder realizar obra pública, en función de los requerimientos estructurales que necesita el país, porque en la actualidad, las naciones no sólo tienen que desarrollar y dar mantenimiento a la infraestructura propia de la fase keynesiana como las comunicaciones y los transportes, etc., que para cumplir con este cometido en el caso de México, se necesitan inversiones anuales por 71 mil millones de dólares durante diez años consecutivos, con base en estimaciones del Consejo Coordinador Empresarial (citado por Miranda, 2014:27), además, deben desarrollar la infraestructura que corresponde a la fase actual de la industrialización que es la relativa a la

información y las telecomunicaciones asociadas a la introducción de la banda ancha de internet, la construcción de radio bases para hacer funcional los dispositivos móviles, gobierno electrónico, etc. (Vargas, 2013b:73; Ordóñez y Bouchain, 2011).

Para las tareas de seguridad pública, y en particular en el combate al crimen en estados y municipios, se aprobaron recursos por 7 mil 210 millones de pesos con base en datos del Anexo 31 del Decreto del PEF para 2019 relativo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, cuyo monto equivale al que se aprobó en 2018. Con la aprobación de los gobernadores, el INEGI elaboró una nueva fórmula de reparto de estos recursos, donde se establece que el 25% será para el criterio de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, 25% para el criterio de Fortalecimiento Tecnológico y de Información, 15% para el criterio de Sistema Penitenciario, 15% para el criterio de Tamaño del Problema, 15% para el criterio de Población y 5% para el criterio de Prevención (*Diario Oficial de la Federación*, 2019; Martínez, 2019:9).

En relación a los recursos que fueron aprobados para el combate a la pobreza, este año será el que marcará la curva de ascenso en este ámbito, porque para los cinco programas que el presidente López Obrador señaló como compromisos prioritarios de su campaña política, como son los destinados a la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores⁷ al

6 Se refiere a la ordeña de los ductos de pemex que transportan gas y gasolina que hace los grupos criminales en contubernio con las autoridades estatales, federales y municipales, así como empleados y funcionarios de la empresa productiva del Estado en el marco de los regímenes neoliberales, aunque con el nuevo gobierno a pesar del ataque frontal a estas prácticas lesivas, no se ha podido detener esta ordeña.

7 El programa tendrá cobertura nacional. Beneficiará a personas indígenas adultas mayores de 65 años o más de edad, mexicanas por nacimiento que residan en nuestro país, a personas adultas mayores de 68 años o más de edad, mexicanas por nacimiento que residan en el país. Personas adultas mayores de 65 a 67 años inscritas en el Padrón de derechohabientes del programa Pensión para Adultos Mayores activos a diciembre del ejercicio 2018. Para este año recibirán 1, 275 pesos mensuales que serán entregados cada bimestre (Secretaría del Bienestar, 2019).

que le aprobaron recursos por 100 mil millones de pesos (ver cuadro 10), correspondiendo a cada beneficiario de 68 años y más de pensionados y jubilados y adultos mayores la cantidad de 2 mil 550 pesos bimestrales, cuando en la administración anterior recibían mil 160 pesos. Estos recursos se comenzaron a entregar desde el 14 de enero de 2019 a 2 millones 500 mil personas y se espera que a finales de febrero se totalice con la entrega de 8 millones 500 mil tarjetas (Redacción de Excelsior, 2019).

Al mismo tiempo, la actual administración federal ha dispuesto que la entrega de los recursos destinados al combate a la pobreza se haga de forma directa a través de tarjetas bancarias que serán distribuidos por Banco Azteca y Banorte, descartando que fuese el Banco del Bienestar, antes Banco Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI), como banco del Estado, por no contar con cajeros en todos lados, conforme lo afirmó la Secretaria de Bienestar, María Luisa Albores (citado por Enciso, 2019:31).

Al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro se le asignaron 44 mil 320 millones de pesos, correspondiendo al Ramo 11 Educación la cantidad de 4 mil 320 millones de pesos y al Ramo 14 Trabajo y Previsión Social la cifra de 40 mil millones de pesos, para tratar de incorporar al mercado de trabajo a 2 millones 300 mil jóvenes cuya edad oscile entre los 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, previa capacitación laboral implementada por las empresas que se sumen al citado programa que hasta finales de enero sumaban 39 mil que habían abierto 300 mil vacantes con base en datos de la Secretaria del Trabajo y Previsión Social (citado por Juárez, 2019). En caso de superar la meta de los solicitantes, el presiden-

te López Obrador ha ofrecido conseguir más recursos para incorporar a un número mayor de jóvenes a este programa (Factor Capital Humano, 2019).

Este programa será fundamental para comenzar a atacar uno de los problemas más graves, como es la delincuencia social y de Estado que impera en nuestro país, que en lo fundamental se nutre de jóvenes. Fenómeno que viene sucediendo desde la puesta en marcha de los regímenes neoliberales, esto es, desde el gobierno de Miguel de la Madrid, porque a los jóvenes y en general a los sectores desposeídos del país sólo les quedó tres opciones ante la cancelación de las oportunidades de trabajo formales: emigrar a los Estados Unidos y Canadá, recurrir a la delincuencia social y de Estado y a la economía informal sin ninguna clase de protección o seguridad social.

En este sentido, el nuevo programa contará con la participación de todas las empresas que quieran capacitarlos para el trabajo a cambio de recibir un subsidio que les permitirá contar con la fuerza de trabajo de la juventud y al final, ellas serán las beneficiadas de este programa. Cada joven recibirá una beca por 3 mil 600 pesos mensuales por realizar la actividad de aprendiz en las empresas o despachos.

Otro programa de combate a la pobreza es Prospera, que tendrá recursos por 64 mil 452.9 millones de pesos para beneficiar a 6.9 millones de familias, distribuidos de la siguiente manera: para el Ramo 20 Bienestar le corresponden 20 mil 299.5 millones de pesos, al Ramo 12 Salud, le corresponden 2 mil 510.6 millones de pesos y para el Ramo 11 Educación le corresponden 41 mil 642.8 millones de pesos.

Cuadro 10 Principales programas destinados al combate a la pobreza en el campo y el medio urbano en México para 2019 (Millones de pesos)

Ramos /Programas	Propuesta PEF	Aprobado
Ramo 06 Hacienda y Crédito Público.		
Diseño y aplicación de la política pública para el desarrollo de Zonas Económicas Especiales	111.2	111.2
Fomento y promoción para el desarrollo de Zonas Económicas Especiales	59.2	59.2
Ramo 08 Agricultura y Desarrollo Rural		
Agromercados Sociales y Sustentables	5,407.70	6,707.70
Fomento a la Agricultura	2,886.60	2,886.60
Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	1,217	1,217
Productividad y Competitividad Agroalimentaria	1,298	1,298
Desarrollo Rural		7,832
Abasto Rural a cargo de DICONSA	2,147.10	2,147.10
Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA	1,240.70	1,240.70
Crédito ganadero a la palabra	4,000	4,000
Fertilizantes	1,000	1,500
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	6,000	6,000
Desarrollo Productivo del Sur-Sureste y Zonas Económicas Especiales		330.7
Ramo 11 Educación Pública		
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1,000	1,000
Beca universal para estudiantes de educación media superior Benito Juárez	17,280	17,280
Jóvenes Construyendo el Futuro	2,160.00	4,320.00
Programa Nacional de Becas	5,719.20	6,259.30
Ramo 14 Trabajo y Previsión Social		
Apoyo al Empleo	722.9	722.9
Jóvenes Construyendo el Futuro	40,000.00	40,000.00
Trabajadores agrícolas temporales		35
Ramo 20 Bienestar		
Prospera:		
20 Bienestar	20,299.50	20,299.50
12 Salud	2,510.60	2,510.60
11 Educación	41,642.80	41,642.80
Total	64,452.90	64,452.90
Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	2,041.60	2,041.60
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	100,000	100,000
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad		
Permanente	7,000	8,500
Seguro de Vida para Jefas de Familia	10.5	10.5
Fomento a la Economía Social	685	685
Coinversión Social		136.4
Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)	16.8	16.8
Sembrando Vida	15,000.00	15,000.00
Programa de Apoyo a las Instancias de la Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)		278.5
3x1 para Migrantes	9.4	209.4

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal de 2019, tomo III, Ramos 06, Hacienda y Crédito Público, 08 Agricultura y Desarrollo Rural, 11 Educación, 12 Salud, 14 Trabajo y Previsión Social, 20 Bienestar y Anexo 11, 33, 35, 40 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Nota. El programa Desarrollo Productivo del Sur-Sureste y Zonas Económicas Especiales en un programa independiente que no está presupuestado en el Ramo 08 Agricultura y Desarrollo Rural.

Es evidente que, en función del nivel que alcanza la pobreza en nuestra nación, el monto de recursos aprobados para este programa no alcanza a cubrir el universo de la pobreza, porque el CONEVAL, que es el organismo público que mide la pobreza, reconoce en 2016, que es el cálculo más reciente, que hay 53.4 millones de mexicanos en pobreza, mientras que en pobreza extrema se calcula en 9.4 millones de personas (CONEVAL, 2016). Otro estudio elaborado por investigadores independientes, miden la pobreza en 2014 en 100 millones de personas y para 2016 dicen que en pobreza extrema hay 54.32 millones (Boltvinik y Damián, 2016:86.87).

La magnitud que alcanzó la pobreza en México en el marco de los regímenes neoliberales constituye la base para entender por qué razón se multiplicó la delincuencia social, el desempleo estructural y la pobreza estructural, la delincuencia de Estado, los asesinatos dolosos, el narcotráfico, los secuestros, el cobro de derecho de piso, las extorsiones, la trata de personas, etc. Tal como se ha documentado en otro trabajo (Vargas, 2015), que a su vez es el resultado de la propia dinámica de la acumulación capitalista, porque en este sistema económico, la inversión fija bruta crece más rápidamente que la inversión en mano de obra y eso con el tiempo lleva a ocupar menos trabajadores y el desempleo aparece como expresión de ese proceso, que al no ser atacado, se traduce en pobreza estructural, factor que tiene que ver con la organización capitalista del trabajo y también con la posición que ocupan los individuos en la división social del trabajo, en tanto quienes trabajan en sectores mejor remunerados tienen acceso a mayores recursos que aquéllos que no tienen esa oportunidad.

Para el Programa de Beca Universal para estudiantes de educación media superior Benito Juárez, le asignaron 17 mil 280 millones

para este año, correspondiendo a cada beneficiario mil 600 pesos bimestrales, que serán un apoyo importante para quienes aspiran a desarrollar sus habilidades cognitivas, de investigación, manuales y de comprensión de la realidad en todos los ámbitos, mientras que al Programa Nacional de Becas se le aprobó un monto de 6 mil 259.3 millones de pesos.

Al Programa Sembrando Vida le corresponden 15 mil millones de pesos⁸ para cumplir con la meta sexenal de sembrar un millón de hectáreas de árboles frutales y maderables en zonas degradadas por la deforestación y la erosión que se encuentran en territorios de comunidades indígenas y ejidales del Sureste del país, donde la Secretaría de la Defensa Nacional apoyará en el desarrollo y administración de 11 viveros. El presidente López Obrador dijo el pasado primero de febrero del presente año que con este Programa se sembrarán este año 575 mil hectáreas, que permitirá generar 200 mil empleos con salario de 5 mil pesos para cada campesino, donde 500 pesos se irán a un fondo de ahorro. También señaló que se trata de fortalecer la producción de la pequeña propiedad y el arraigo en el campo para evitar la migración forzada, así como la autosuficiencia alimentaria (citado por Muñoz, 2019:4).

Se debe señalar, que diversos especialistas han cuestionado la viabilidad de este Programa, porque argumentan que no se está considerando qué quieren las comunidades y qué

8 El presidente López Obrador señaló que para este año el programa va a contar con 24 mil millones de pesos, cifra que no coincide con lo que se aprobó en el Decreto del PEF para 2019, tal como se ilustra en el cuadro 10. Por su parte, la Secretaría del Bienestar, señaló que en la primera fase del programa contará con la participación de más de 250 mil productores, donde además del apoyo económico, contarán con herramientas y obtendrán las plantas para la siembra de los más de 3 mil 900 viveros y biofábricas que ellos mismos atenderán (Secretaría del Bienestar, 2019).

requieren los entornos donde se pretende incidir, dado que los pueblos originarios tienen una enorme reserva de sabiduría y conocimientos y se les debe preguntar qué quieren, qué plantas son las más adecuadas y cuáles se necesitan, pues, el gobierno ha insistido en dos especies como caoba y cedro que son especies tropicales, pero no son las únicas. Además, debe implementarse con el uso de plantas nativas y contemplar una estrategia de rescate de selvas que tienen que ser restauradas como resultado de la creciente destrucción por el desarrollo de mega-proyectos turísticos e inmobiliarios (citado por Poy, 2019b:4).

Ahora bien, si el gobierno actual quiere atacar a fondo el problema de la pobreza, tendrá que elevar a rango constitucional el establecimiento de programas de Estado que puedan paliar la desigualdad social, para evitar que cuando se dé la transición de una administración a otra, sean desincorporados de la política social,⁹ porque programas como Liconsa, Diconsa, Becas Universal para Estudiantes, etc., cuyos recursos se detallan en el cuadro 7 deberían elevarse a rango constitucional, así como el monto que se les asigna cada año. Al mismo tiempo, debe pasar del plano asistencialista al ámbito productivo, porque para romper con la base de la pobreza, se necesitan multiplicar proyectos productivos que deben ser encabezados por la creación de empresas cooperativas en el campo y la ciudad, así como el desarrollo en general de la economía social y en particular de la industria de la información y de las telecomunicaciones y la biotecnología.

9 Por ejemplo, la actual administración federal desapareció cuatro programas en la Iniciativa del PEF para 2019, como Empleo Temporal (pet), Jornaleros Agrícolas, Coinversión Social y el Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en la Entidades Federativas, aunque en la discusión y análisis del PEF, se reincorporaron estos dos últimos (ver cuadro 7).

III. Perspectivas de la economía mexicana para 2019

Aunque el presidente López Obrador señaló en su mensaje de año nuevo a los mexicanos que el cambio de gobierno no produjo sobresaltos en la economía y que se han sentado las bases para emprender la transformación del país (citado por Urrutia y Garduño, 2019:3), así como que a un mes de haber arrancado la nueva administración no hay señales de crisis económica en México (citado por Jiménez, 2019), son verdades parciales en función de lo descrito en el primer apartado de este trabajo

Sin embargo, la política de gasto público que implementará el Gobierno Federal para 2019 no será suficiente para lograr la meta de hacer crecer a la economía en los niveles que ésta requiere para poder satisfacer las demandas de la población en términos de ingreso, empleos, seguridad pública, etc., porque los problemas acumulados en el pasado y los que se están presentando en el presente, son en los hechos, factores que asfixian a la política económica para hacer frente a los requerimientos estructurales del aparato productivo y del dinamismo económico.

Uno de los principales factores de asfixia lo representa la falta de ingresos tributarios, pues, al no contar el Estado con los suficientes recursos para hacer obra pública e impulsar el empleo, no se puede promover el crecimiento de la economía ni garantizar la estabilidad política, dado que el propio presidente de la República prometió en su campaña política no incrementar los impuestos y apostarle al ejercicio del gasto público a partir de frenar los intereses privados que han convertido al Estado en una extensión de su propiedad para hacer negocios mediante el empleo informal del dinero, es decir, mediante la corrupción de los funcionarios públicos y de las institu-

ciones, privatizando ganancias y socializando pérdidas (Vargas, 2014:313-314), asimismo, le está apostando a la reducción del dispendio del erario federal para cubrir la insuficiencia de recursos (Sánchez, 2019b).

Además, dada la incertidumbre que prevalece en la economía mundial, los inversores no arriesgan su dinero y por ello mismo, no se invierte en la actualidad en inversión fija bruta que haga crecer a la economía¹⁰.

A lo anterior, hay que agregar que el régimen de López Obrador se desenvuelve en el marco de instituciones neoliberales que no le permiten hacer uso de los diversos instrumentos de política monetaria y financiera para impulsar el crecimiento económico.

Asimismo, en el marco de las instituciones neoliberales que son dominantes en nuestro país, donde las cosas se hacen de forma individual, donde no hay certidumbre para los ciudadanos e inversores, entonces, las cosas se complican más para impulsar políticas que fomenten la inversión, porque los dueños del dinero tienen animadversión al riesgo, por lo tanto, buscan seguridad para arriesgar sus inversiones y como eso no existe en nuestro país, las cosas se complican para conseguir la meta de crecimiento de la economía.

En esas circunstancias, para que la economía mexicana pueda tomar un ritmo de creci-

miento sostenido, necesita crear instituciones económicas, políticas y sociales que aseguren la certidumbre en esos ámbitos, cuestión que en la actuación del actual gobierno no entra como prioridad, pues, el presidente López Obrador ha mostrado en los meses que lleva de gobierno, que su gestión se caracterizará por poner a la cabeza de sus iniciativas a hombres de su confianza, que no dejan ninguna experiencia de empoderamiento de la población ni permiten que las acciones se hagan sobre la base de instituciones que garanticen su continuidad cuando culmine su administración.

Por lo tanto, si quiere sentar las bases institucionales de combate, por ejemplo, a la corrupción debe elevar a rango constitucional, no sólo la tipificación de esto como delito grave, sino también, la figura de contraloría social para que sean los beneficiarios de los programas y acciones de gobierno quienes conozcan en cada comunidad, quiénes son los que integran el padrón de beneficiarios, vigilen la calidad de las obras y servicios, etc. Asimismo, debe elevarse a rango constitucional la figura de presupuesto participativo para que sean los ciudadanos quienes participen en la formulación de políticas públicas en los municipios y las comunidades del país, tal como ya se hace en naciones como Brasil, Bolivia, en ciudades de Europa, etc.

En ese contexto, al no haber acciones de gobierno e iniciativas de ley que garanticen una política articulada a partir de la creación de esas nuevas instituciones que garanticen la buena marcha de la economía, las cosas pueden terminar complicándose para el actual gobierno en el contexto de incertidumbre nacional e internacional que se ha descrito en la primera parte de este trabajo. ☹

10 Incluso el FMI destacó el 21 de enero del presente año que revisaría a la baja las expectativas de crecimiento para México durante 2019 al incorporar una perspectiva externa más compleja, condiciones financieras más estrictas e incertidumbre externa, de tal forma que el PIB crecerá 2.1 por ciento (citado por Morales, 2019). También la CEPAL se pronunció en el mismo sentido, al alertar sobre el escenario internacional y el descenso de la actividad económica en Estados Unidos (citado por Villanueva, 2019:19; Morales, 2019).

Bibliografía

- Albarrán, Elizabeth (2018), “Pensiones, el problema financiero más grave de México”, en *El Economista*, 26 de junio, México. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Pensiones-el-problema-financiero-mas-grave-de-Mexico-20180626-007>. Fecha de consulta: 11 de enero de 2019.
- (2019), “Aseguran precio de 55 dólares por barril de petróleo”, en *El Economista*, 10 de enero, México. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Hacienda-concluye-compra-de-coberturas-petroleras-para-el-2019-20190110>. Fecha de consulta: 11 de enero de 2019.
- Auditoría Superior de la Federación (2015), “Evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones, México, Cámara de Diputados. Disponible en: https://issuu.com/almazan/docs/asf_sistema_de_pens_y_jub_2015. Fecha de consulta 10 de enero de 2019.
- Ballinas, Víctor (2019), “La oposición exige participar más en la conformación de la Guardia Nacional”, en *Periódico La Jornada*, 11 de febrero, México. P. 5.
- Becerril, Andrea (2018), “Detiene la SHCP la eliminación de la compensación universal”, en *Periódico La Jornada*, 29 de diciembre, México. P. 14.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2016), “Pobreza creciente y estructuras sociales cada vez más desiguales en México. Una visión integrada y crítica”, en *Revista Acta Sociológica* número 70, mayo-agosto, México, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/57844/51252>, fecha de consulta 29 de septiembre 2018.
- Castillo García, Gustavo (2019), “Segundo revés de la Corte a la Cofece por tope a salarios de servidores públicos”, en *Periódico La Jornada*, 25 de enero, México. P. 12.
- CONEVAL (2016), “Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2016 a nivel nacional y por entidades federativas”. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>, fecha de consulta 23 de septiembre de 2018.
- Dabat, Alejandro (2010), Estado, desarrollo y crisis del neoliberalismo, en Dabat, Alejandro (coordinador), *Estado y desarrollo*, México, UNAM.
- y Paulo Leal y Samuel Romo (2012), “Crisis mundial, agotamiento del neoliberalismo y de la hegemonía norteamericana: contexto internacional y consecuencias para México”, en revista *Norteamérica*, Vol. 7, Número 2, julio/diciembre, México.
- Diario Oficial de la Federación (2018a), Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, 28 de diciembre, México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547401&fecha=28/12/2018. Fecha de consulta: 29 de diciembre de 2018.
- (2018b), Decreto de Estímulos Fiscales Región Fronteriza Norte. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547485&fecha=31/12/2018. Fecha de consulta: 22 de enero de 2019.
- (2018c), Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Ley Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de noviembre, México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRemSP_051118.pdf. Fecha de consulta: 20 de enero de 2018.
- (2018d), Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, 28 de diciembre de 2018. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018. Fecha de consulta: 30 de diciembre de 2018.
- (2019), Criterios de distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal (FASP) para el ejercicio fiscal 2019 y los resultados de su aplicación, 25 de enero, México. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548893&fecha=25/01/2019. Fecha de consulta: 27 de enero de 2019.
- Enciso L, Angélica (2019), “Apoyos sociales llegarán a la gente en forma directa”, en *Periódico La Jornada*, 21 de enero. México. P. 31.

- Expansión* (2018), “Ley de Ingresos 2019: lo bueno, lo dudoso y un hoyo fiscal”, 21 de diciembre. Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2018/12/21/ley-de-ingresos-2019-lo-bueno-lo-dudoso-y-un-hoyo-fiscal>. Fecha de consulta: 22 de enero de 2019.
- Factor Capital Humano (2019), “Lo que tienes que saber sobre los lineamientos de Jóvenes Construyendo el Futuro”, en *El Economista*, 11 de enero, México. Disponible en: [2019/https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Lo-que-tienes-que-saber-sobre-los-lineamientos-de-Jovenes-Const](https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Lo-que-tienes-que-saber-sobre-los-lineamientos-de-Jovenes-Const). Fecha de consulta: 12 de enero de 2019.
- FMI (2018), “Capitalizing on good times”, en revista *Fiscal Monitor*, Washington, D.C., International Monetary Fund. Disponible en: <file:///C:/Users/Dr.%20Vargas/Downloads/fm1801.pdf>. Fecha de consulta: 25 de enero de 2019.
- Gualtieri, Thomas (2015), “Estados Unidos se convierte en el primer productor mundial de crudo”, en *el País*, 15 de junio, Madrid, España. Disponible en: https://elpais.com/economia/2015/06/11/actualidad/1434022844_813264.html. Fecha de consulta: 3 de enero de 2019.
- González G., Susana (2019), “Pidió AMLO más recortes a secretarías, afirma Romo”, en Periódico *La Jornada*, 26 de marzo, P. 19, México.
- Hernández Estrada, Alfonso (2018), *Industrializaciones contrastantes: México, Corea del Sur y las ondas largas*, tesis de maestría, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM.
- Jiménez, Néstor (2019), “Ninguna señal de crisis económica en México: López Obrador”, en *República Noticias*, 2 de enero, México. Disponible en: <https://www.republica1111.com/2019/01/02/ninguna-senal-de-crisis-economica-en-mexico-lopez-obrador/>. Fecha de consulta: 24 de enero de 2019.
- Juárez, Blanca (2019), “Guarderías y asesoría psicológica, opciones para mejorar Jóvenes Construyendo el Futuro”, en *El Economista*, 24 de enero, México. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Guarderias-y-asesoria-psicologica-opciones-para-mejorar-Jovenes-Construyendo-el-Futuro-20190124-0052.html>. Fecha de consulta: 25 de enero de 2019.
- Martínez, Fabiola (2019), “Mecanismo de base cero registrará gasto para seguridad pública”, en Periódico *La Jornada*, 27 de enero, México. P. 9.
- Méndez, Enrique y Néstor Jiménez (2018), “Anuncia AMLO ampliación del proyecto del Tren Maya”, en Periódico *La Jornada*, 14 de agosto, P. 3, México.
- Méndez, Enrique y Roberto Garduño (2019), “Diputados repiten votos de unidad del Senado y aprueban la Guardia Nacional”, en Periódico *La Jornada*, 1 de marzo, P. 3, México.
- Miranda, Juan Carlos (2014) (“Se requieren 71 mil millones de dólares al año para superar rezago en infraestructura: CCE”, en Periódico *La Jornada*, 8 de julio, México. P. 27.
- Molina, Héctor (2019), “Alertó la ASF de crear mayor infraestructura”, en *El Economista*, 22 de enero. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Alerto-la-ASF-de-crear-mayor-infraestructura-20190122-0153.html>. Fecha de consulta: 23 de enero de 2019.
- Molina, Héctor y Marisol Velázquez (2019), “Nace la Guardia Nacional”, en *El Economista*, 28 de febrero, México. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Nace-la-Guardia-Nacional-20190228-0197.html>. Fecha de consulta: 3 de marzo de 2019.
- Monroy, Jorge (2018), “AMLO anuncia reestructura total del aparato burocrático”, en *El Economista*, 12 de julio. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/AMLO-anuncia-reestructura-total-del-aparato-burocratico-20180712-0030.html>. Fecha de consulta: 25 de enero de 2019.
- Morales, Yolanda (2019), “FMI recortaría expectativa para México al incorporar incertidumbre: Analistas”, en *El Economista*, 20 de enero, México. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/FMI-recortaria-expectativa-para-Mexico-al-incorporar-incertidumbre-Analistas-20190120-0023.html>. Fecha de consulta: 21 de enero de 2019.

- Muñoz, Alma E. (2019), “Sembrar el campo y emplear a la gente, claves ante la violencia: AMLO”, en Periódico *La Jornada*, 2 de febrero, México. P. 4.
- Ordóñez, Sergio y Rafael Bouchain (2011), *Capitalismo del conocimiento e industria de servicios de telecomunicaciones en México*, México, UNAM/IEEC.
- y Rafael Bouchain (2011), *Capitalismo del conocimiento e industria de servicios de telecomunicaciones en México*, México, UNAM/IEEC.
- PEMEX (2005), *Anuario Estadístico, México*. Disponible en: http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/anuario_estadistico/anuario_estadistico_2005.pdf. Fecha de consulta: 20 de enero de 2019.
- PEMEX (2018), *Estadísticas Petroleras, diciembre, México*. Disponible en: http://www.pemex.com/en/investors/publications/Indicadores%20Petroleros%20Archivos/epreciopromedio_ing.pdf. Fecha de consulta: 27 de enero de 2019.
- PEMEX (2005), *Anuario Estadístico, México*. Disponible en: http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Anuario%20Estadistico%20Archivos/2005_ae_00_vc_e.pdf. Fecha de consulta: 2 de enero de 2019.
- PEMEX (2018), *Estadísticas Petroleras, diciembre, México*. Disponible en: http://www.pemex.com/en/investors/publications/Indicadores%20Petroleros%20Archivos/epublico_ing.pdf. Fecha de consulta: 26 de enero de 2019.
- Poy Solano, Laura (2019a), “Evaluará Conacyt con más rigor el trabajo científico”, en Periódico *La Jornada*, 16 de enero, México. P. 33.
- Presidencia de la República (2018a), Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno (México Próspero), México. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/sexta-informe-de-gobierno>. Fecha de consulta: 4 de enero de 2019.
- Presidencia de la República (2018b), Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2019, México. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2019.pdf. Fecha de consulta: 5 de enero de 2019.
- Redacción de Excelsior (2019), “Busca López Obrador llegar a 8.5 millones de apoyos a adultos mayores”, en Excelsior, 13 de enero, México. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/busca-lopez-obrador-llegar-a-85-millones-de-apoyos-a-adultos-mayores/1289997>. Fecha de consulta: 13 de enero de 2019.
- Redacción de *El Economista* (2018), “Trump impone aranceles al acero y aluminio de México, Canadá y la UE”, en periódico *El Economista*, 31 de mayo, México. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Trump-impone-aranceles-al-acero-y-aluminio-de-Mexico-Canada-y-la-UE-20180531-0032.html>. Fecha de consulta: 24 de octubre de 2018).
- Reuters (2016), “Acuerda OPEP recortar la producción”, en Periódico *La Jornada*, 29 de septiembre, México. P. 20.
- Reuters, Dpa y Xinhua (2018), “Trump a la UE: “habrá gran impuesto por no tratar bien a Washington”, en Periódico *La Jornada*, 7 de marzo, P. 25, México.
- Rivera Rios, Miguel Ángel (2017), *Implicaciones para México. Tendencias socioeconómicas y situación actual. Perspectivas de re-inserción*, Facultad de Economía, UNAM.
- Rodríguez, Israel (2018), “Suben a 30 millones las personas en informalidad”, en Periódico *La Jornada*, 17 de mayo, México. P. 21.
- Sánchez Jiménez, Arturo (2019), “Crece 57% número de mexicanos que trabajan en ciencia o tecnología”, en Periódico *La Jornada*, 20 de enero, México. P. 33.
- (2019), “Desviaron 50 mil millones de pesos de recursos para ciencia a empresas”, en Periódico *La Jornada*, 17 de enero, México. P. 35.
- Sánchez Talanquer, Mariano (2019), “Los derechos cuestan: debilidad fiscal y límites de la cuarta transformación”, CIDE, México. Disponible en: <https://oraculus.mx/2019/01/18/los-derechos-cuestan-debilidad-fiscal-y-limites-de-la-cuarta-transformacion/>. Fecha de consulta: 21 de enero de 2019.

- Secretaría de Bienestar (2019), “Sembrando vida busca reestructurar el tejido social en comunidades marginadas de México: María Luisa Albores González, 3 de febrero. Disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/sembrando-vida-busca-reestructurar-el-tejido-social-en-comunidades-marginadas-de-mexico-maria-luisa-albores-gonzalez>. Fecha de consulta: 10 de febrero de 2019.
- (2019). “Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”, 11 de febrero. Disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>. Fecha de consulta: 10 de febrero de 2019.
- Urrutia, Alonso y Roberto Garduño (2019), “AMLO: el cambio en el país ya empezó y nos va a ir bien”, Periódico *La Jornada*, 2 de enero, México. P. 3.
- Vargas Mendoza, José (2014), *Nuevo ciclo de endeudamiento externo de la economía mexicana*, México, ediciones Sísifo.
- (2013a), “Crisis actual y Ciclo financiero especulativo en la economía mundial y mexicana”, en la *Revista internacional Mundo Siglo XXI* No. 31, volumen IX, revista del CIECAS, México, septiembre-diciembre, México, Instituto Politécnico Nacional.
- Disponible en: <https://www.mundosigloxxi.ipn.mx/pdf/v09/31/06.pdf>. Fecha de consulta: 25 de enero de 2019.
- (2013b), “El endeudamiento de PEMEX y su rol en las transformaciones mundiales, en revista *El Cotidiano* No. 177, enero-febrero, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- (2015), Balance Económico y político del primer año de gobierno de Peña Nieto, en revista electrónica *Antípoda*, año 1, número 2, México, Facultad de Economía, UNAM: disponible en: <http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/antipoda/antipoda2.pdf>. Fecha de consulta: 24 de enero de 2019.
- Villanueva, Dora (2018), “Critican alza a tasa de retención de ahorros”, en Periódico *La Jornada*, 27 de diciembre, México. P. 17.
- (2019), “Repunte del desempleo y menor crecimiento en 2019: Cepal”, en Periódico *La Jornada*, 25 de enero, México, P. 19.