

Contenido

Impresiones

Fernando Acosta Chávez

Nota sobre generación de empleos y pobreza laboral 2005.I–2016.IV
Note on job creation and labor poverty 2005.I - 2016.IV

3

4

16

28

47

48

63

Orlando Álvarez Quiroz

La inversión pública federal en México, una lección pendiente
Federal public investment in Mexico, a pending lesson

Manuel Díaz Mondragón, Nitzia Vázquez Carrillo

Umbrales del sistema bancario en México: proceso de pugna entre nacionalismo y
advenimiento de capital foráneo
*Thresholds of the banking system in Mexico: process of struggle between
nationalism and advent of foreign capital*

Perspectivas

Hada Melissa Sáenz Vela

Metodología AF: Pobreza multidimensional en México, 2008 y 2018
AF Methodology: Multidimensional poverty in Mexico, 2008 and 2018

Apreciación de Hobsbawm *der Engländ*



ECONOMÍA INFORMA

ECONOMÍA INFORMA | 420 | ENERO - FEBRERO 2020 |



Impresiones



Nota sobre generación de empleos y pobreza laboral 2005.I–2016.IV

Note on Job creation and Labor Poverty 2005.I - 2016.IV

Fernando Acosta Chávez*

4

Palabras clave

Bienestar y Pobreza

Economía Laboral

Tendencias y Previsiones Demográficas

Política Pública

Key words

Welfare and Poverty

Labor Economics

Demographic trends and Forecasts

Public Policy

Jel: I3, J, J11, J18

- * Nacionalidad: Mexicana. Maestro en Economía por el Posgrado en Economía de la UNAM y licenciado en economía por la Facultad de Economía UNAM. Áreas de investigación: medición de la pobreza, distribución del ingreso, desarrollo regional; evaluación de impacto y diseño de programas sociales. Se desempeñó como Director de Proyectos Estratégicos en la Dirección General de Análisis y Prospectiva de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la Sedesol.

Correo: fern4ndo@hotmail.com.

Resumen

La dinámica del empleo tiene implicaciones importantes en relación con la situación de pobreza de las personas, dado que el ingreso laboral es el componente más importante del ingreso corriente total de los hogares. El comportamiento del mercado laboral, en especial la generación y pérdida de empleos remunerados, explica los movimientos en el ingreso laboral de los hogares. Para valorar el efecto de la generación de empleos en la pobreza, en esta nota se examina el cambio en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP-IS) asociado a los empleos que se crean trimestre a trimestre. La metodología consiste en un análisis estadístico efectuado a través de ejercicios contrafactuals que estiman el efecto de los empleos nuevos de cada trimestre.

Abstract

The dynamics of employment have important implications in relation to the poverty situation of people, given that labor income is the most important component of the total current income of households. The labor market, especially the generation and loss of paid employment, explains the movements in household labor income. To assess the effect of job creation on poverty, this note examines the change in the Labor Poverty Trend Index (ITLP-IS) associated with the jobs created quarter by quarter. The methodology consists of a statistical analysis carried out through counterfactual exercises that estimate the effect of new jobs for each quarter.

Introducción

El mercado laboral mexicano en años recientes se ha caracterizado por una recuperación sostenida de la ocupación. De acuerdo con datos de la ENOE, del primer trimestre de 2013 al cuarto trimestre de 2016 la población ocupada se ha incrementado en alrededor de 3.76 millones de personas y la tasa de desocupación ha disminuido de 4.9 a 3.5%. Por otra parte, el número total de trabajadores asegurados en el IMSS se ha incrementado en aproximadamente 2.51 millones de personas en el periodo referido. Esta dinámica favorable en el empleo tiene implicaciones importantes en relación con la situación de pobreza de las personas, dado que el ingreso laboral es el componente más importante del ingreso corriente total de los hogares.

El comportamiento del mercado laboral, en especial la generación y pérdida de empleos remunerados, explica los movimientos en el ingreso laboral de los hogares. A su vez, la evolución de los ingresos laborales aproxima en gran medida los cambios en la situación de las personas en el espacio del bienestar económico y de ahí, los posibles cambios en la situación de pobreza. Esto se debe a que los cambios en el ingreso laboral aportan información clave para explorar el poder adquisitivo de los ingresos para la adquisición tanto de la canasta de alimentos, como los bienes y servicios básicos.

Para valorar el efecto de la generación de empleos en la pobreza, en esta nota se examina el cambio en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP-IS) asociado a los empleos que se crean trimestre a trimestre. La metodología consiste en un análisis estadístico efectuado a través de ejercicios contrafactuals que estiman el efecto de los empleos nuevos de cada trimestre. La nota se organiza de la siguiente manera: en el segundo apartado se realiza una breve revisión de literatura sobre el tema empleo-pobreza

y, se aborda brevemente la importancia de los ingresos laborales en la estructura del ingreso corriente total de los hogares y su relación con la pobreza; en el tercer apartado se presenta el indicador que el Coneval ha diseñado para la medición de la pobreza laboral; el cuarto apartado describe la metodología empleada así como sus resultados, y finalmente en el quinto apartado se presentan las conclusiones.

1. Ingresos laborales y pobreza

a. Revisión de literatura

6

Una de las maneras en que el crecimiento económico puede impactar en la reducción de la pobreza es a través de la generación de empleos; sin embargo, como se señala en Melamed, C., Hartwig, R. y Grant, U. (2011), esto depende de varios factores, entre ellos la calidad de dichos empleos, su estabilidad frente a shocks económicos, así como las posibilidades de aprovechar nuevas oportunidades laborales, sobre todo para personas en situación de pobreza.

Melamed, C., Hartwig, R. y Grant, U. (2011) realizan un análisis de la evidencia empírica documentada sobre la relación crecimiento-empleo-reducción de la pobreza. Analizan 24 episodios de crecimiento económico entre las décadas de 1980, 1990 y 2000, y encuentran que en 18 de los 24 episodios dicho crecimiento, condujo a una reducción de la pobreza, mientras que en seis no. Como es de esperarse al tratarse de crecimiento económico, en los 24 casos, se observaron incrementos en el empleo en al menos un sector de la economía (en seis casos se presentaron incrementos en incluso dos sectores), lo cual significa que incluso en los seis casos sin reducción de la pobreza, se registraron incrementos en el empleo de al menos un sector de la economía. De

lo anterior, es importante señalar que el crecimiento económico y la creación de empleos que de ello se deriva, no necesariamente se traduce en reducción de la pobreza.

El papel del empleo como mecanismo a través del cual el crecimiento económico puede conducir a la reducción en la pobreza, es de suma importancia, ya que la trayectoria crecimiento-empleo-reducción de pobreza, no es automática. Según Melamed, C., Hartwig, R. y Grant, U. (2011), para que el crecimiento logre reducir la pobreza a través del mercado de trabajo, dos cosas deben ocurrir: por un lado los cambios asociados al crecimiento económico (y los desplazamientos sectoriales en la economía que de ello deriven) tendrían que generar un incremento en la demanda de trabajo y/o un incremento en la productividad de cada trabajador, y por otro lado esto debería de traducirse en ingresos a partir del mercado laboral prevaleciente y las condiciones políticas del país en particular.

Ahora bien, si nos concentramos específicamente en la parte de la relación que va de empleos a reducción de la pobreza, cabe preguntarse ¿Cuáles son los sectores que lideran la creación de nuevos empleos? Al respecto Melamed, C., Hartwig, R. y Grant, U. (2011) señalan que la tendencia, al menos hasta 2011, era que las manufacturas de bajo grado de calificación estaban perdiendo su lugar como conductores en la creación de nuevos empleos, mientras que los servicios cobraban mayor relevancia. No obstante, aquí cabe destacar que cada economía es distinta y no sólo eso, además como lo señalan los autores, la efectividad relativa de los diferentes sectores en la generación de empleos al interior de cada país cambia a través del tiempo.

Por su parte Annel Karnani (2011), analiza la relación empleo-reducción de la pobreza

partiendo de un enfoque práctico, es decir a través acciones que pueden implementarse directamente en las economías. Este autor destaca a partir de casos de estudio, la conveniencia de promover diversas acciones dirigidas a segmentos específicos para lograr efectos aceptables en la reducción de la pobreza por medio del empleo. De manera más específica, en Karnani, A. (2011), se señala que para que aquellas personas en situación de pobreza logren escapar de dicha situación, a partir de un incremento en sus ingresos derivado del acceso a empleos productivos, se requiere que se cumplan tres aspectos: generar empleos en sectores específicos, incrementar la empleabilidad y hacer más eficientes los mercados de trabajo.

Respecto a los sectores de la economía donde Annel Karnani, señala que es más conveniente la creación de empleos, destaca el sector de las pequeñas y medianas empresas, ya que por un lado, las microempresas tienen en general menores probabilidades de crecer, mientras que por otro lado, las grandes son más intensivas en capital y habilidades, lo cual no se ajusta a las características de la mano de obra en países emergentes. En lo que se refiere a la empleabilidad, propone enfocarse en los jóvenes quienes de hecho sufren de mayores tasas de desempleo que los adultos y, por lo tanto, se beneficiarían más de un incremento en el empleo. Así mismo el enfoque considera promover capacitación y educación de los jóvenes acorde a las necesidades del mercado laboral. Finalmente, en lo que se refiere a mejorar la eficiencia en el mercado de trabajo, propone atacar la fricción en dicho mercado, a través de mejorar la información sobre empleos disponibles y la movilidad laboral con programas de “*job matching*” y servicios de colocación.

De esta manera investigaciones como las descritas anteriormente, llevan a plantear varias interrogantes, y por lo tanto a examinar más a detalle la relación entre empleo y pobreza. En particular, esta nota analiza el caso de México, cómo ha evolucionado la creación de empleos y cuál sería la relación entre la variación en el empleo y los cambios en la pobreza laboral.

b. Pobreza laboral

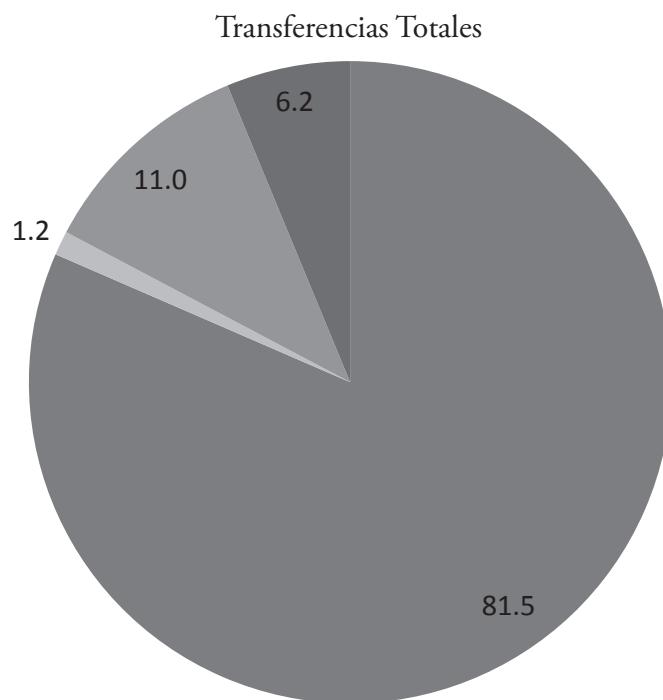
En México, la medición oficial de la pobreza que realiza el Coneval considera que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando se cumplen dos condiciones: *i)* no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos sociales (seis) y, *ii)* sus ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades en términos de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos. La primera condición se refiere a los derechos sociales; mientras la segunda corresponde a la dimensión del bienestar económico. Para conocer la situación de las personas en cuanto a su bienestar económico, se emplea como indicador el ingreso corriente total per cápita.

En relación con el indicador ingreso corriente per cápita, éste se construye al dividir la suma de los ingresos o percepciones monetarias y no monetarias de todos los integrantes del hogar por el tamaño del hogar ajustado por escalas de equivalencia y economías de escala.

Entre las fuentes del ingreso corriente total de los hogares sobresalen los ingresos relacionados con el trabajo o ingreso laboral, seguidos por los ingresos por transferencias y los ingresos no monetarios. Entre 2008 y 2016, el ingreso laboral ha figurado como el componente más importante del ingreso corriente total con una participación promedio de 81.5%.

Gráfica 1

Estructura promedio del ingreso corriente total mensual de los hogares 2008-2016 (porcentaje)



8

■ Ingreso laboral ■ Ingreso por rentas ■ Ingreso por transferencias ■ Ingresos no monetario

Fuente: elaboración propia con base en MCS-ENIGH 2008, 2010 2012 y 2014. Para 2016 MEC-MCS-ENIGH.

Al ser el componente más importante del ingreso corriente total de los hogares, la evolución de los ingresos laborales aproxima en gran medida los cambios en la situación de las personas en el espacio del bienestar económico. Los cambios en el ingreso laboral aportan información clave para explorar el poder adquisitivo de los ingresos sobre la canasta de alimentos, y sobre bienes y servicios básicos. En tanto, el comportamiento del mercado laboral, la generación y pérdida de empleos, así como los niveles salariales, explican los movimientos en el ingreso laboral de los hogares.

2. Medición de la pobreza laboral

En México, de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es el encargado de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. Además de las mediciones oficiales de la pobreza que se realizan con una periodicidad bienal para cada entidad federativa y quinquenal en el ámbito municipal, el Coneval ha desarrollado otros indicadores para dar seguimiento a la evolución de las dimensiones de la pobreza.

Uno de esos indicadores es el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza con Intervalos de Salarios (ITLP-IS)¹. El objetivo del ITLP-IS es servir como indicador de corto plazo para aproximar de manera anticipada la evolución del ingreso laboral de los hogares en relación con la línea de bienestar mínimo que representa el costo de la canasta alimentaria.

Para la estimación del ITLP-IS se utiliza como fuente de información la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que levanta trimestralmente el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) desde 2005. Es importante señalar que el ITLP-IS no es una medida de pobreza multidimensional, ya que como señala el CONEVAL, no considera todas las fuentes de ingreso en los hogares ni todas las dimensiones de la medición oficial de la pobreza.

El ITLP-IS permite observar trimestralmente como cambia el poder adquisitivo del ingreso laboral de los hogares y examinar si se incrementa o desciende el porcentaje de la población cuyos ingresos laborales son insuficientes para adquirir la canasta alimentaria.

3. Efecto de la generación de empleo en la pobreza laboral

En esta nota se aprovecha que la ENOE capta las variables más relevantes del mercado laboral en México, entre las que destacan el ingreso laboral y el número de ocupaciones. Se explota además, que la ENOE es una encuesta continua trimestral que mantiene un esquema rotatorio, el cual implica que la muestra se divide en

cinco partes. Cada parte se entrevista o visita cinco veces, de manera que cada trimestre una quinta parte de la muestra que ya cumplió con su ciclo de cinco visitas o entrevistas, se reemplaza (ver Gráfica 2).

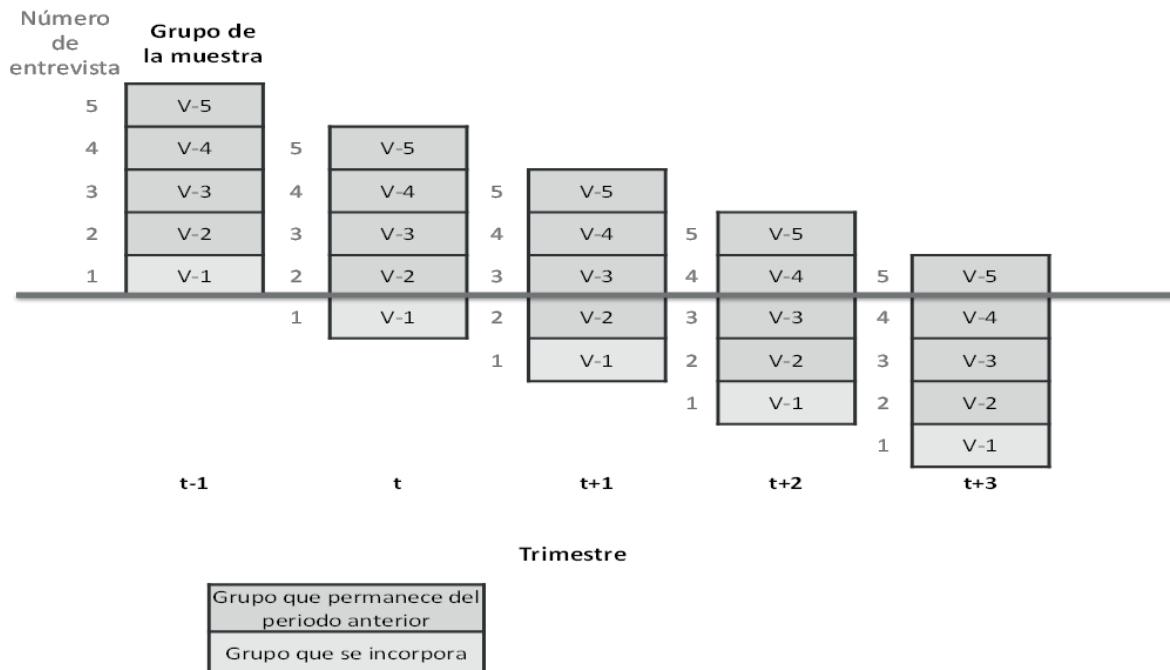
Para valorar el efecto de la generación de empleos en la pobreza laboral se examina el cambio en el ITLP-IS asociado a los empleos que se crean trimestre a trimestre (efecto de los empleos nuevos del trimestre). La metodología consiste en un análisis estadístico efectuado a través de ejercicios contrafactuals, esto es, se estima cuál habría sido el ITLP-IS si en cada trimestre t las personas ocupadas (POdt) que estaban desocupadas el trimestre anterior (PDdt-1) hubiesen mantenido esa condición de desocupación (PDdt). En seguida, se estima el ITLP_IS con el cambio en la condición de ocupación de las personas trimestre a trimestre, esto es, se tienen en cuenta todas las personas ocupadas (algunas de las cuales estaban desocupadas en el trimestre anterior t-1).

Este ejercicio puede realizarse para los ámbitos nacional, urbano y rural y para cada una de las entidades federativas. En la gráfica 3 se compara cuál habría sido el nivel del ITLP-IS si las personas desocupadas en t-1 pero ocupadas en t hubiesen seguido desocupadas en t (efecto de los empleos nuevos nacionales del trimestre). Se observa que en general, el ITLP-IS hubiese tenido un nivel mayor si no se consideran los empleos nuevos trimestre a trimestre; es decir, el porcentaje de la población cuyos ingresos laborales son insuficientes para adquirir la canasta alimentaria hubiese sido mayor sin los empleos nuevos que se generan trimestre a trimestre.

1 A partir de 2016, el ITLP-IS sustituyó al ITLP con base en el ingreso laboral reportado en pesos por periodo. De acuerdo con el Coneval, el cambio obedeció al creciente porcentaje de trabajadoras y trabajadores ocupados cuyos ingresos fueron declarados únicamente por rangos de salario mínimo, así como para reducir el efecto de la no respuesta directa del ingreso.

Gráfica 2

Panel rotatorio de la ENOE

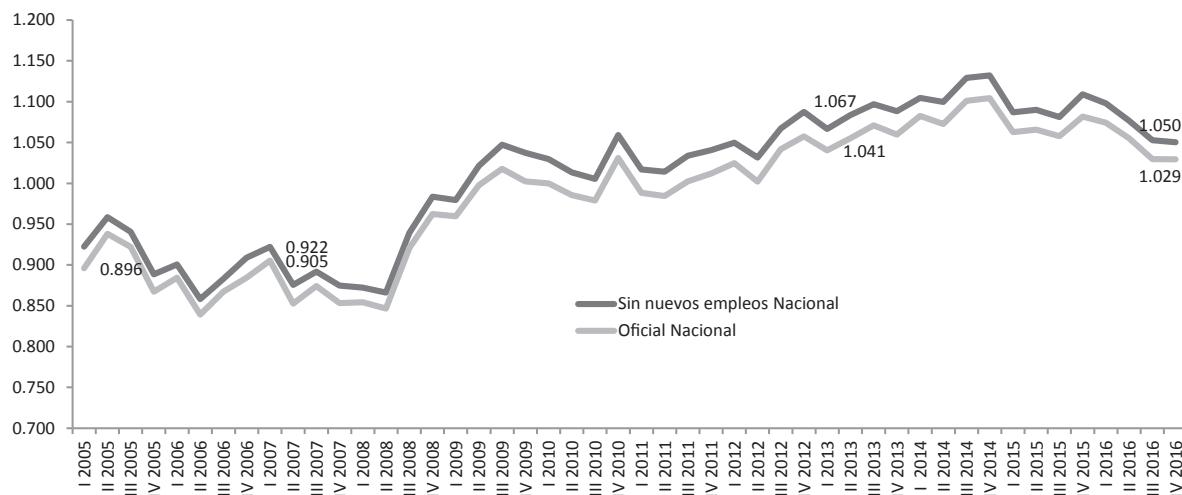


10

Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

Gráfica 3

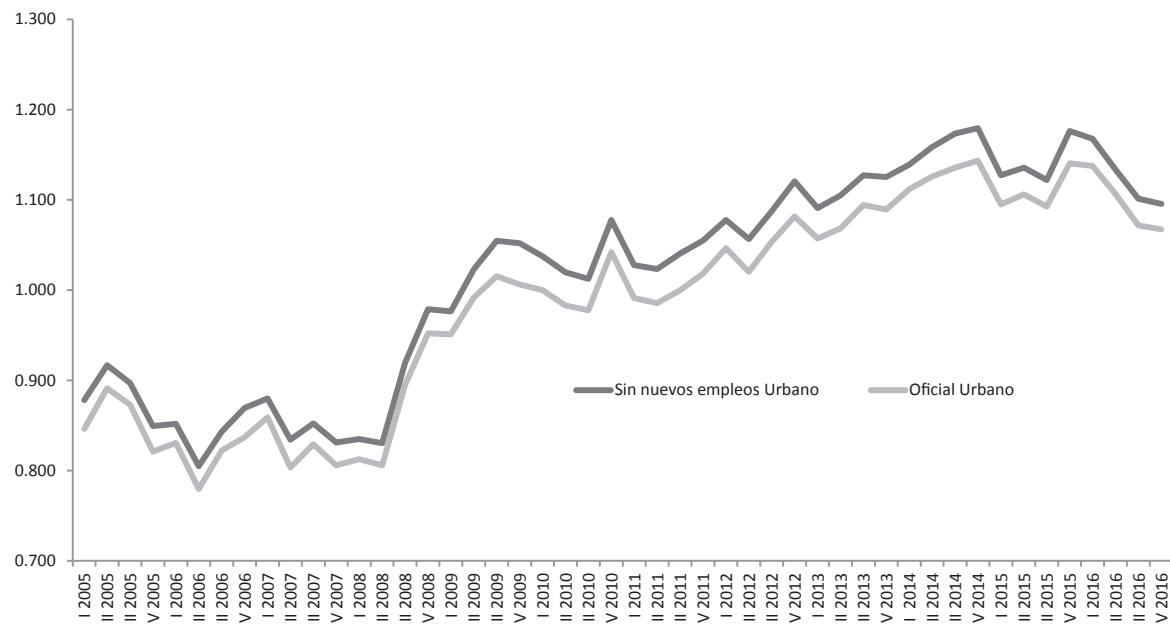
Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza Nacional con y sin empleos nuevos trimestre a trimestre 2005.II-2016.IV



Fuente: elaboración propia con base en la ENOE 2005.I – 2016.IV y Programa para estimar el ITLP-IS del CONEVAL.

Gráfica 4

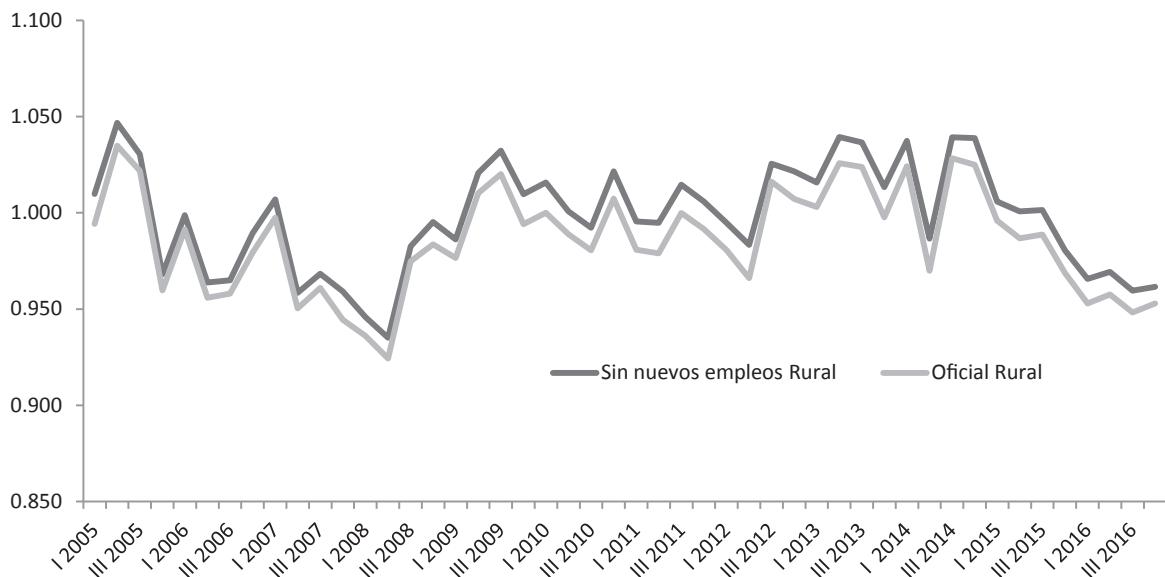
ITLP Urbano con y sin empleos nuevos trimestre a trimestre 2005.II-2016.IV



Fuente: elaboración propia con base en la ENOE 2005.I – 2016.IV y Programa para estimar el ITLP-IS del CONEVAL

Gráfica 5

ITLP Rural con y sin empleos nuevos trimestre a trimestre 2005.II-2016.IV



Fuente: elaboración propia con base en la ENOE 2005.I – 2016.IV y Programa para estimar el ITLP-IS del CONEVAL

Por otra parte, las gráficas 4 y 5 muestran el ejercicio de estimación del ITLP-IS para distinguir el efecto de los empleos nuevos trimestre a trimestre en los ámbitos urbano y rural. De nueva cuenta, se constata que el ITLP-IS es mayor cuando no se incluyen los nuevos empleos.

Como en el caso nacional, tanto en el ámbito urbano como en el rural, se aprecia que sin los empleos nuevos de cada trimestre el ITLP-IS hubiese tenido un nivel mayor.

Para tener una idea más clara de las implicaciones de niveles más altos del ITLP-IS, se examinan los porcentajes y niveles de personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo. El ITLP-IS toma como base el primer trimestre de 2010, periodo en el cual 38.83% de la población a nivel nacional tenía ingresos labores per cápita inferiores a la línea de bienestar. Para el mismo trimestre, en los ámbitos urbano y rural, el porcentaje de personas con ingresos laborales per cápita en similar situación era de 33.07 y 56.67% respectivamente. Al no tomar en cuenta los empleos nuevos que se generaron durante el primer trimestre de 2010, los porcentajes de personas con ingresos laborales per cápita inferiores a la línea de bienestar mínimo para dicho trimestre serían de 39.98; 34.31 y 57.56% para las ámbitos nacional, urbano y rural respectivamente (ver porcentajes para cada trimestre en el cuadro xx del anexo). En resumen, sin considerar los empleos nuevos para el primer trimestre de 2010, los porcentajes de personas en pobreza laboral se habrían incrementado en 1.16; 1.24; y 0.89; puntos porcentuales para los ámbitos nacional, urbano y rural respectivamente.²

² En términos porcentuales los incrementos habrían sido de 3.0%; 3.8%; y 1.6% para los ámbitos nacional, urbano y rural respectivamente.

El Cuadro 1 muestra las diferencias promedio entre el ITLP-IS con y sin nuevos empleos en términos de puntos porcentuales y en porcentaje para varios períodos. Sobresale que en los tres períodos considerados el ámbito urbano registra una mayor diferencia. También destaca que la diferencia promedio en términos de puntos porcentuales es mayor para el periodo correspondiente a 2013.I-2016.IV comparada con la diferencia que se observa para un periodo similar pero 2007.I - 2010.IV.

Cuadro 1. Diferencias promedio trimestrales del ITLP-IS con y sin empleos nuevos, para varios períodos (puntos porcentuales y porcentaje)

	Periodo	Nacio-nal	Urbano	Rural
Diferencias Promedio en puntos porcentua-les	2007.I-2012.IV 2007.I - 2010.IV 2013.I-2016.IV	0.978 0.913 0.978	1.070 1.001 1.063	0.696 0.639 0.717
Diferencias promedio en porcen-tajes	2007.I-2012.IV 2007.I - 2010.IV 2013.I-2016.IV	2.60% 2.48% 2.36%	3.37% 3.26% 2.92%	1.25% 1.15% 1.28%

Fuente: elaboración propia con base en la ENOE 2005.I – 2016.IV y Programa para estimar el ITLP-IS del CONEVAL.

En términos de personas, las implicaciones de niveles más altos del ITLP-IS considerar tener en cuenta los empleos nuevos trimestre a trimestre indican que, en promedio, un millón de personas más se encontraría en pobreza laboral cada trimestre, de los cuales alrededor de 80% se ubicarían en al ámbito urbano y el resto en el rural.

Por sub-periodos, al no tener en cuenta los empleos nuevos que se generan trimestre a tri-

mestre, en promedio la población adicional con ingresos laborales inferiores a la línea de bienestar mínimo entre 2007.I y 2012.IV sería de 989,612; 817,713 y; 172,178 personas; para los ámbitos nacional, urbano y rural respectivamente. Para el periodo entre 2007.I y 2010.IV las personas adicionales con ingresos laborales inferiores a la línea de bienestar mínimo ascenderían a 920,373; 764,141 y; 156,401; para los ámbitos nacional, urbano y rural respectivamente. Finalmente, para el sub-periodo de 2013.I a2016.IV, en promedio la cantidad adi-

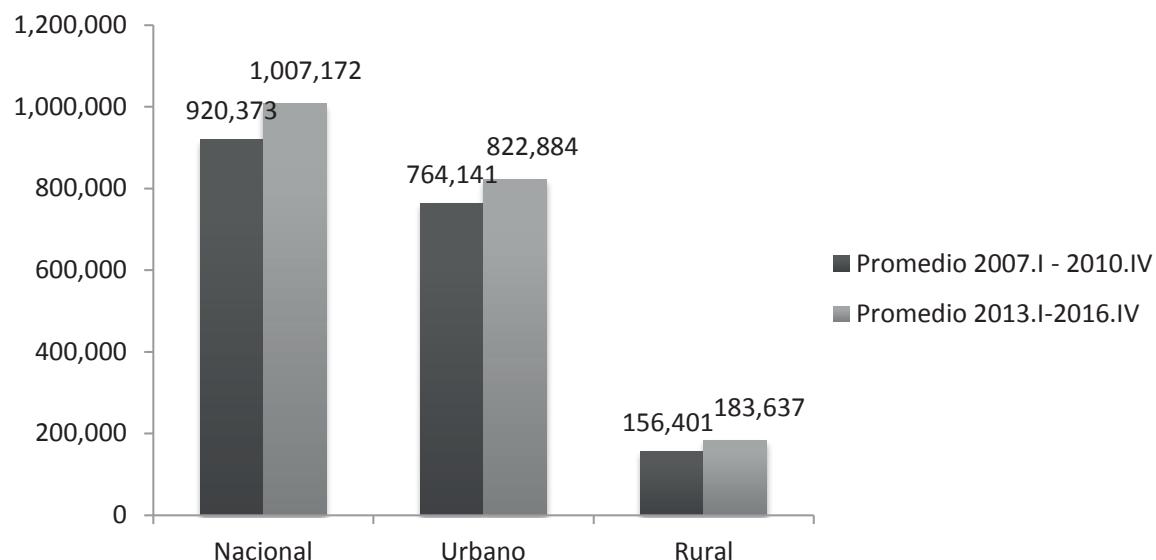
cional de personas con ingresos laborales inferiores a la línea de bienestar sería de 1,007,172; 822,884 y; 183,637; para los ámbitos nacional, urbano y rural respectivamente. Como se muestra en la gráfica 6, al comparar estos los últimos sub-periodos, se observa que el efecto de los empleos que se generan trimestre a trimestre es mayor en el periodo más próximo; esto es, sin los empleos que se generan trimestre a trimestre, un mayor número de personas se encontraría en pobreza laboral en años recientes.

Gráfica 6

Población adicional en pobreza laboral al no considerar los nuevos empleos de cada trimestre.

13

Promedios trimestrales: 2007.I-2010.IV y 2013.I-2016.IV



Fuente: elaboración propia con base en la ENOE 2005.I – 2016.IV y Programa para estimar el ITLP-IS del CONEVAL.



Conclusiones

Lo expuesto en estas notas permite señalar que, los ingresos laborales son el componente más importante del ingreso corriente total de los hogares, por lo que la evolución de éstos aproxima en gran medida los cambios en la situación de las personas en el espacio del bienestar económico y en su condición de pobreza. Los cambios en el ingreso laboral aportan información clave para explorar el poder adquisitivo del ingreso corriente total de los hogares en lo que respecta a canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

La favorable evolución en cuanto a la generación de empleos registrada en años recientes, contribuye a explicar los movimientos observados en el ingreso laboral de los hogares y la consecuente disminución de los niveles de pobreza laboral. Además, se espera que dicha generación de empleos tenga un efecto similar en la pobreza multidimensional.

De los ejercicios realizados, sobresale que en general, el ITLP-IS hubiese tenido un nivel mayor si no se hubiesen generado nuevos empleos trimestre a trimestre; es decir, el porcentaje de

la población cuyos ingresos laborales son insuficientes para adquirir la canasta alimentaria hubiese sido mayor, en los ámbitos nacional, urbano y rural, sin los empleos nuevos que se generaron trimestre a trimestre.

En términos de personas, las implicaciones de niveles más altos del ITLP-IS al no tener en cuenta los empleos nuevos trimestre a trimestre indican que, en promedio, cada trimestre un millón de personas más se encontraría en pobreza laboral, de los cuales alrededor de 80% se ubicarían en el ámbito urbano y el resto en el rural.

Para el periodo entre 2007.I y 2010.IV las personas adicionales con ingresos laborales inferiores a la línea de bienestar mínimo ascenderían a 920,373; 764,141 y; 156,401; para los ámbitos nacional, urbano y rural respectivamente. En tanto, para el subperiodo que va de 2013.I a 2016.IV, en promedio la población adicional con ingresos laborales inferiores a la línea de bienestar sería de 1,007,172; 822,884 y; 183,637; personas para los ámbitos nacional, urbano y rural respectivamente.

Al comparar los sub-periodos anteriores, se observa que el efecto de los empleos que se generan trimestre a trimestre es mayor en los últimos años; esto es, sin los empleos que se generan trimestralmente, un mayor número de personas se encontraría en pobreza laboral en años recientes.

Se concluye que los empleos que se generados a partir de 2013 tienen un mayor efecto al evitar que un mayor número de personas caiga en pobreza laboral, lo que probablemente se reflejará en un menor número de personas en pobreza multidimensional. ☺

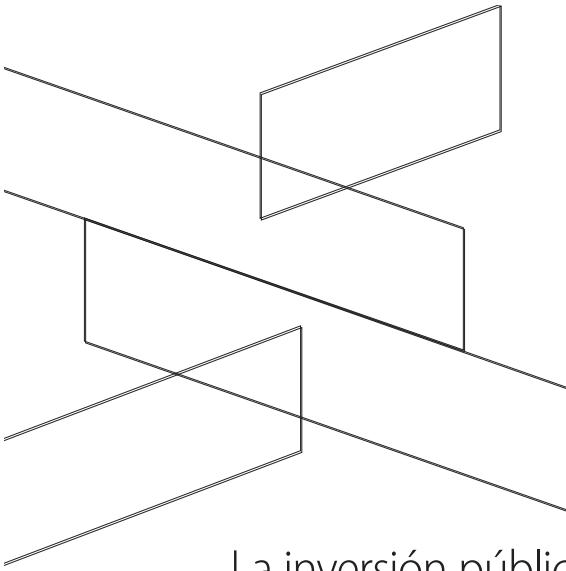
Bibliografía

Coneval, *Análisis de la evolución de la información de los ingresos laborales en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP-IS)*, 2016.

INEGI, ENOE, *Cómo se hace la ENOE. Métodos y procedimientos*, 2007.

Melamed, C., Hartwig, R. y Grant, U. Jobs, *Growth and poverty: what do we know, what don't we know, what should we know?*, Overseas Development Institute, 2011.

Karnani, A, *Reducing Poverty Through Employment, Innovations*, 2011, 6 (2): 73-97.



La inversión pública federal en México, una lección pendiente

Federal public investment in Mexico, a pending lesson

Orlando Álvarez Quiroz*

16

Palabras clave

*Economía Pública, Infraestructura,
Déficit/Superávit, Administración Pública*

Key words

*Public Economics, Infrastructure,
Deficit/Surplus, Public Administration*

Jel: H, H54, H62, H83

* Licenciatura y Maestría por la Facultad de Economía, UNAM. Prestador de Servicio Social en la Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2015 a marzo de 2016). Ayudante de Profesor en las asignaturas de Finanzas Públicas y Política Fiscal en la Facultad de Economía de la UNAM, en los semestres 2017-I y 2017-II
Teléfonos: 5551482167 (Fijo) 5579076030 (Móvil)
Correo electrónico: orlandoalvarezqui@gmail.com

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar la evolución de la inversión pública federal en México en el periodo 2007-2018. Se realiza una breve revisión a la política económica aplicada a las obras del último sexenio y un comparativo con otros países. Se destaca que sus grandes limitantes son la disciplina fiscal y los problemas institucionales y por último se concluye que sigue existiendo un importante pendiente en materia de desarrollo de obras a largo plazo, bien diseñadas, reguladas y de gran impacto económico, para lo cual también debe replantearse el esquema de política económica vigente en el país.

Abstract

This article has as objective to analyse the evolution that federal public investment in Mexico has had during 2007-2018. It is shortly revised the political economy instrumented, infrastructure built in the last government and a comparison between countries. It is shown that its main limits are fiscal discipline and institutional problems. It is concluded that there is a big matter about this topic to develop long run infrastructure, with a good design, with regulation and big economic impact, and also it is needed to change the political economy in the country.

Introducción

Es ampliamente reconocido, tanto en la teoría económica como empíricamente, el papel de la inversión pública en el desarrollo económico de las naciones. Sin embargo, la lección parece no ha sido comprendida en México o no se desea hacerlo. Lamentablemente, continúa desaprovechándose el potencial, no sólo de la inversión del sector público, sino de la política fiscal.

La inversión pública federal ha tenido una grave caída en los últimos sexenios. Con base en información oficial, como Formación Bruta

de Capital Fijo (FBCF), representó el 4.7% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2007, el 6.0% en 2009 y, finalmente, sólo el 2.8% en 2018. No hace falta mencionar que se trató de uno de los niveles más bajos en décadas.

En este artículo se pretende analizar la evolución de la inversión pública en el periodo 2007-2018 y se da cuenta de que su abandono ha tenido severas consecuencias para el crecimiento económico del país. Sin embargo, el problema no sólo ha sido su preocupante reducción por las limitantes de la disciplina fiscal, sino también la cuestionable calidad y planeación de varios programas y proyectos realizados.

En el primer apartado se muestra la caída de la inversión pública en el país en el periodo señalado. Posteriormente, se menciona su impacto en la demanda agregada. En el tercer apartado, se critica la búsqueda del equilibrio fiscal y del superávit primario y se propone aplicar una política fiscal contracíclica. Después, se realiza un comparativo internacional para demostrar el rezago en infraestructura del país. En el quinto apartado, se resaltan las mayores fallas identificadas en la inversión pública. Finalmente, se presentan las conclusiones sobre el tema.

1. Caída de la inversión pública federal

En México, la inversión pública se contabiliza de tres maneras diferentes: La formación bruta de capital fijo, que publica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), es una variable de flujo. El gasto de capital, que difunde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es una variable de flujo y por último la inversión física, también calculada por la SHCP que también es una variable de flujo. Como la contabilidad de las tres clasificaciones no es igual, sus valores suelen ser distintos.

En los tres casos, desde 2007, se aprecia una clara tendencia decreciente en la inversión

18

del gobierno. Para la FBCF, ésta inició con la crisis del 2008. Para la inversión física, la caída ocurrió desde el 2014. El gasto de capital, pese a incrementarse a un nivel importante en 2016, ha tenido el mismo desenlace en 2017 y 2018 (ver Gráfica 1).

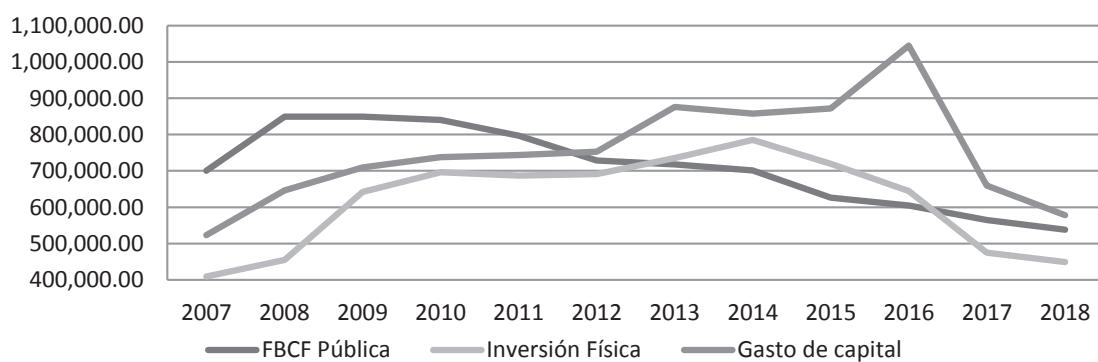
Resulta sorprendente que la inversión pública haya presentado este desarrollo, incluso después de la crisis económica del 2008, porque da cuenta de la poca voluntad o conciencia de las autoridades hacendarias para estimular el desarrollo mediante el aprovechamiento de herramientas de política económica. Aunque el gasto de capital y la inversión física fueron ligeramente mayores en años posteriores, su impulso fue insuficiente para contrarrestar la crisis económica que azotó al país.

A pesar de las limitaciones en las estadísticas oficiales, pues la FBCF y el gasto de capital no disponen de mayores desgloses contables, la clasificación funcional de la inversión física permite comprender el destino sectorial de estos recursos.

La mayor parte de la inversión física se ha concentrado en el sector energético, el cual sufrió las mayores caídas. Lo mismo ha ocurrido con la inversión en comunicaciones y transportes y en obras hidráulicas, pese a su importancia. Aunque la inversión en educación y salud no resultó relevante, también se redujo. El resto de la inversión, registrada como “Otros”, y que comprende una gran cantidad de recursos, también decreció (ver Gráfica 2).

Gráfica 1

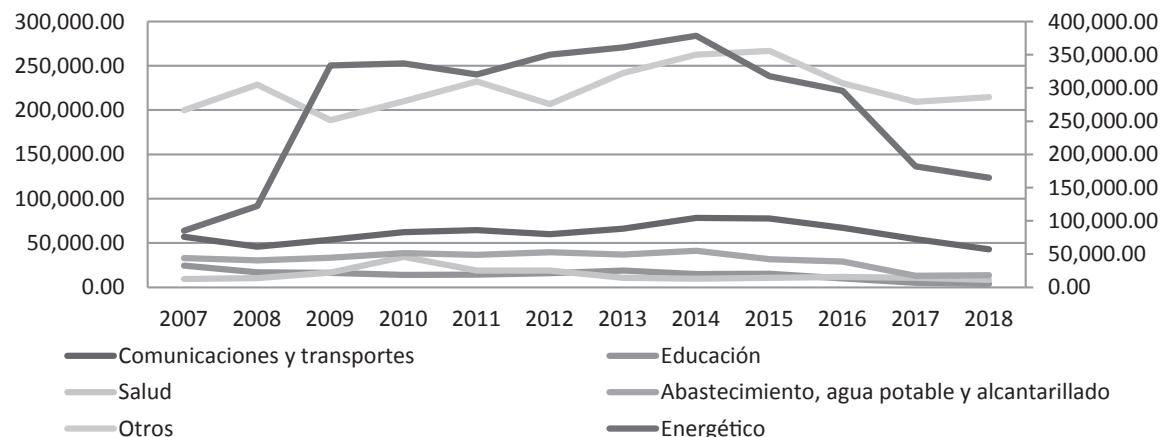
México. Formación bruta de capital fijo público, gasto de capital e inversión física, 2007-2018 (Millones de pesos, base 2013)



Fuente: elaboración propia con base en cifras del INEGI y SHCP.

Gráfica 2

México. Inversión física presupuestaria, 2007-2018
(Millones de pesos, base 2013).



Fuente: elaboración propia con base en datos de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP y deflactores implícitos del PIB del INEGI. Notas: El sector energético se muestra en el eje de la derecha; La clasificación de "Otros" incluye rubros tan variados, como medio ambiente, seguridad, justicia, empleo, agricultura, turismo, ciencia y tecnología, entre otros.

En los últimos meses, Petróleos Mexicanos (PEMEX) ha cobrado importancia en los medios de comunicación, no sólo por la baja en su calificación crediticia, sino por el efecto dominó que puede tener en la calificación crediticia del país y en su imagen para la atracción de capital internacional.

Aunque no es novedad que PEMEX ha perdido dinamismo, debido a "diversos factores como: la disminución en su productividad, las bajas exportaciones y la caída de los precios internacionales del petróleo, además del aumento en las importaciones por parte de la paraestatal, es sorprendente que su situación haya empeorado justo luego de que la inversión física en el sector se redujo bruscamente desde 2014. ¿Ninguna autoridad pudo percibirse de ello? Parece que la Reforma Energética no dio los resultados esperados.

2. Impacto en la demanda agregada

Una revisión breve de la demanda agregada muestra que los sectores público y privado han tenido un crecimiento débil desde el año 2007. La única excepción han sido las exportaciones, que responden a la demanda del exterior y han tenido un alza considerable. Es decir, la demanda interna se ha debilitado, mientras que la demanda externa ha elevado su participación (ver Gráfica 3).

Por su parte el consumo privado ha tenido un crecimiento débil, para luego descender desde 2017, mientras que su nivel de inversión llegó a un nivel máximo en 2016 y, desde entonces, ha descendido. El sector público ha mostrado un comportamiento aún más preocupante, porque su nivel de consumo no ha mostrado un crecimiento considerable desde

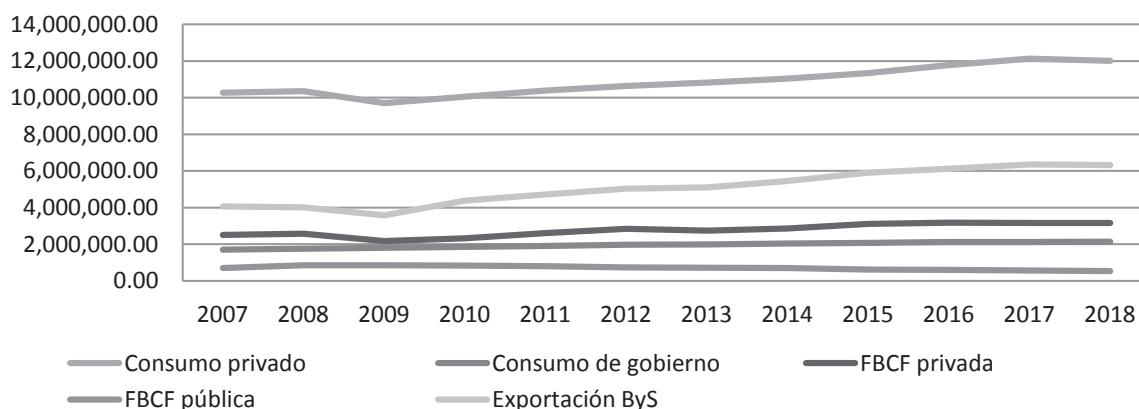
2007 y su inversión ha caído desde el 2014. Lo anterior da lugar a un mercado interno débil.

La inversión pública y privada han sido insuficientes para estimular verdaderamente el crecimiento económico, pese a que no se trata de un simple gasto, porque tiene un efecto multiplicador en la economía que hace crecer

el nivel de ingreso. Para su aprovechamiento, la inversión debe ser bien diseñada e implementada en las áreas realmente necesarias. Sin embargo, al verse limitada por presiones de gasto, la economía se ve condenada a un menor nivel de crecimiento potencial.

Gráfica 3

México. Evolución de la demanda agregada por componente, 2007-2018 (Millones de pesos, base 2013)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de México, que considera cifras del INEGI. Notas: Se trata de promedios anuales, a partir de datos trimestrales; No incluye la "Discrepancia estadística" ni la "Variación de existencias".

3. Necesaria una política fiscal contracíclica

Debe destacarse que las autoridades hacendarias, en especial, desde la crisis de la deuda de 1982, han colocado al equilibrio fiscal como un objetivo fundamental de la política económica. Se argumenta que éste es un requisito para la "estabilidad macroeconómica", aunque su cumplimiento implique restringir el gasto público para que no supere los ingresos y no genere déficit fiscal ni inflación.

Sin embargo, estas medidas de política fiscal no sólo han limitado la capacidad del gobierno para gastar e incentivar el crecimiento, sino que han tenido como principal víctima a la inversión pública, por considerarse más fácil afectar

a ésta que al gasto corriente, por ser menos perceptible para la población (Mitchell, 2016a).

México no puede seguir aplicando un esquema de política económica como el anterior. Un enfoque alternativo es el de la Teoría Monetaria Moderna (Mitchell, 2016b), que establece que, si el sector privado ha dejado de fomentar el crecimiento, entonces el sector público debe hacerlo y utilizar la política fiscal para elevar la demanda agregada, ya sea con gasto en consumo o en inversión, para llevar a la economía al pleno empleo.

Esta escuela de pensamiento tiene el siguiente modelo contable, que incluye al sector privado (S-I), sector público (G-T) y sector externo (X-M), respectivamente:



$$(S - I) = (G - T) + (X - M)$$

Para una economía en crecimiento, se requiere que el sector externo sea superavitario, para lo cual el sector privado debe serlo primero. El sector público debe asegurar esta situación o medio de la política fiscal. Si se trata de un gobierno soberano con su propia moneda, puede financiarse indefinidamente con su Banco Central y recurrir a un déficit público para lograr un superávit privado.

De esta manera, la política fiscal contracíclica consiste en que el gobierno recurra al gasto y tributación para mantener o llevar a la economía al pleno empleo. Cuando exista capacidad ociosa, será necesario elevar el gasto público y reducir impuestos, sin temor a presiones inflacionarias. Por su lado, cuando se sobreponga el nivel de pleno empleo, el gasto público deberá ser menor y los impuestos deberán elevarse para reducir la demanda agregada.

Sin embargo, en México no ha ocurrido así. A pesar de la débil actividad del sector privado, el sector público ha hecho lo mismo y ha aplicado una política económica restrictiva, incluso luego de la crisis económica del 2008. Si se considera la institucionalización de la disciplina fiscal y la autonomía del Banco de México, el panorama económico para el país no resulta muy alentador.

Es lamentable esta situación, ya que el incremento en la inversión pública tiene un efecto multiplicador en el PIB en una proporción mayor a la de su monto. Además, si es bien canalizada, puede mejorar las expectativas de crecimiento económico e incentivar la inversión privada. Si el gobierno incurre en déficit fiscal, inyecta más recursos a la economía de los que extrae de ella, pero con un equilibrio fiscal o un superávit, ocurre lo contrario y atenta contra el crecimiento.

Entre 2015 y 2018, ante el debilitamiento del crecimiento mundial, la caída en los precios internacionales del petróleo y la disminución de los ingresos públicos, el gobierno federal anterior realizó una serie de recortes presupuestales, con la finalidad de “estabilizar” la economía, así como mantener el equilibrio fiscal o incluso lograr un superávit primario.

No obstante, parte de estos recortes repercutieron a obras de infraestructura, que fueron canceladas. Cabe destacar que el *Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018* contenía diagnósticos de la infraestructura del país por sectores, incluso se aceptaba la relación directa entre el desarrollo de ésta y la competitividad (p. 16). Además, mencionaba que se trataba del programa de infraestructura más ambicioso del país en las últimas décadas (p. 172). Siendo así ¿Por qué se echó por la borda?

Aun cuando las estadísticas oficiales recientes demuestran que la economía mexicana se encuentra en desaceleración, con un panorama preocupante para el futuro, no se ha ejecutado un cambio en la política fiscal. Aplicar la austeridad fiscal a la inversión pública resulta contraproducente, porque la infraestructura requiere mantenimiento y si deja de ser atendida, se reduce su calidad y se afecta el crecimiento, además, tarde o temprano, el gobierno deberá gastar en ello (Mitchell, 2016a).

Como muestra de la insostenibilidad de la política económica implementada en México, debe notarse el bajo crecimiento del PIB en los últimos dos sexenios. Además, la situación ha sido contrastante entre la deuda y la inversión del sector público federal, ya que, en general, la primera ha crecido a mayor ritmo que la segunda (ver cuadro 1).

Cuadro 1. México. Variaciones reales del PIB, deuda pública, inversión física y formación bruta de capital fijo público, 2007-2018 (%).

Año	PIB		Deuda pública		Inversión física		FBCF pública	
	Anual	Sexenio	Anual	Sexenio	Anual	Sexenio	Anual	Sexenio
2007	2.28		-0.07		16.98		4.47	
2008	0.88		15.45		11.04		21.22	
2009	-5.04		3.76		41.32		0.00	
2010	5.13		5.06		8.39		-0.99	
2011	3.67		7.02		-1.30		-5.19	
2012	3.39	1.72	3.80	5.84	0.60	12.84	-8.53	1.83
2013	1.62		8.75		6.38		-1.57	
2014	2.81		9.64		6.77		-2.28	
2015	3.31		12.81		-8.33		-10.68	
2016	2.63		7.72		-10.50		-0.81	
2017	2.31		-3.55		-26.35		-17.02	
2018	2.03	2.45	-0.12	5.87	2.99	-4.84	-0.75	-5.52

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de México, del INEGI y de la SHCP. Notas: Cálculos a partir de series reales, base 2013.

22

Resulta difícil comprender cómo una economía puede crecer si su nivel de deuda se eleva y representa una creciente obligación futura de pago, al mismo tiempo que su inversión pública, un gasto productivo y con efecto multiplicador en el ingreso nacional, se reduce y limita la obtención de recursos futuros para la hacienda pública. Claramente, no es posible que México continúe implementando la misma política económica.

4. Rezago internacional en inversión pública

No sólo la inversión pública en México es menor con respecto a sus niveles de años anteriores, sino también con relación a otros países. En comparación con China, Alemania, Canadá, Estados Unidos, Brasil y el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México destaca no sólo por el nivel más bajo, sino por su aguda tendencia decreciente. Tal vez el caso más contrastante sea

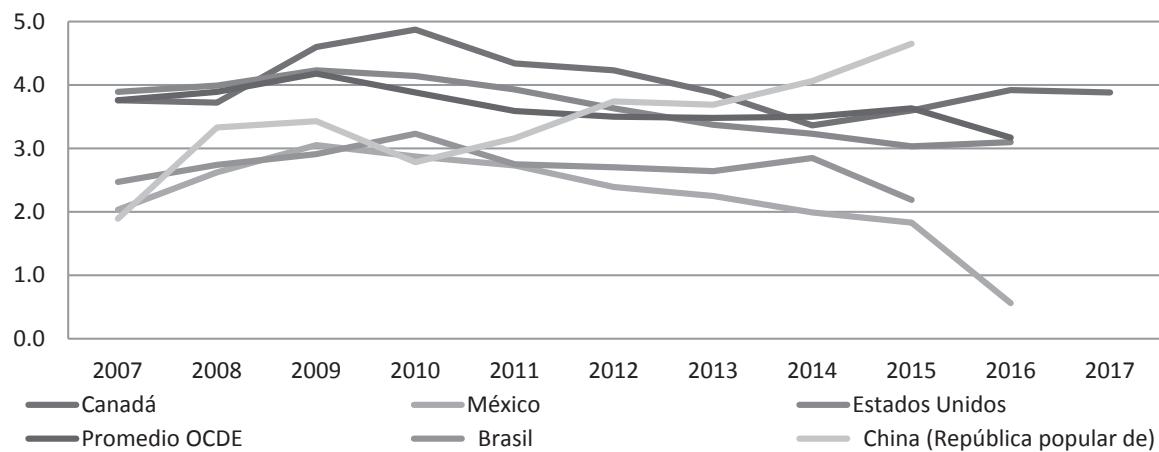
China, pues, desde 2010, su inversión pública ha crecido lo cual seguramente es un factor de su éxito económico (ver gráfica 4).

Incluso Brasil, con un nivel de desarrollo muy similar al mexicano, no ha registrado una caída tan grave en su inversión pública. Aunque Estados Unidos, Canadá y el promedio de la OCDE también han tenido caídas en este indicador recientemente, éstas no se comparan con la de México. Así, no debe sorprender que el desempeño económico de nuestro país siga siendo decepcionante.

El Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) ha publicado, desde hace algunas décadas, indicadores anuales de competitividad y de competitividad de infraestructura de varios países. Para México, desde 2006, su situación no ha cambiado sustancialmente. Aunque algunos indicadores han mejorado un poco, el lugar que ha ocupado nuestro país a nivel mundial demuestra que otras naciones han pasado a ocupar mejores puestos (ver cuadro 2).

Gráfica 4

Inversión del gobierno como porcentaje del PIB, 2007-2017



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE.

23

Cuadro 2. México. Indicadores de competitividad del Foro Económico Mundial, 2006-2018

Reporte	Índice de Competitividad Global		Subíndice A, Segundo pilar: Infraestructura		2.01 Calidad de infraestructura general		2.02 Calidad de carreteras		2.03 Calidad de infraestructura ferroviaria		2.04 Calidad de infraestructura portuaria		2.05 Calidad de infraestructura de transporte aéreo		2.06 Calidad de oferta de electricidad	
	R	S	R	S	R	S	R	S	R	S	R	S	R	S	R	S
2006-2007	58	4.2	64	3.4	60	3.6	49	3.8	65	2.4	64	3.4	55	4.7	73	4.1
2008-2009	60	4.2	68	3.5	76	3.3	66	3.5	72	2.1	94	3.3	56	5	87	4
2013-2014	55	4.3	64	4.1	66	4.4	51	4.6	60	2.8	62	4.4	64	4.7	81	4.7
2017-2018	51	4.4	62	4.3	71	4.1	52	4.4	65	2.8	62	4.3	67	4.4	72	4.9

Fuente: elaboración propia con datos del World Economic Forum. Notas: Sólo se consideran algunos indicadores; La lectura de los datos consiste en que, a mayor competitividad, hay un valor más elevado en la escala 1-7 en el score (S) y un lugar más cercano a 1 en el rank (R); El report 2006-2007 comprendió 125 países, el report 2008-2009 comprendió 134 países, el report 2013-2014 comprendió 148 países y el report 2017-2018 comprendió 137 países.

No debe separarse el hecho de que la competitividad de infraestructura, en términos de México no ha mejorado con la menor inversión pública. Es claro que, si se registra menor inversión, habrá menor gasto en mantenimiento o menor desarrollo de nuevas obras, con lo cual los activos de un país pasan a perder valor y calidad y reducen su capacidad para estimular el crecimiento económico.

5. Algunas fallas de la inversión pública en México

No se trata sólo de elevar el gasto público en inversión, sino también de asegurar su calidad y su impacto económico a largo plazo. Si se revisan informes recientes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), es posible notar varias irregularidades detectadas en programas y proyectos de inversión de PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), dependencias federales y de otras instituciones que manejan recursos públicos.

En México, existe un Sistema Nacional de Inversión Pública. Éste señala que todo programa o proyecto de inversión debe ser propuesto a la SHCP para que ésta determine su factibilidad y su incorporación a la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión, con lo cual se completa su registro y adquiere la posibilidad de obtener presupuesto.

Además, existen diversos lineamientos en la materia que buscan dar seguimiento a las obras registradas. Tiene que presentarse información periódica sobre su diseño, su implementación y sus resultados, así como los estudios de factibilidad legal, ambiental y económica, por mencionar algunos. Es obligatorio evaluar que las obras sigan siendo rentables o factibles, así como también justificar su desarrollo como inversión pública o esquema de Asociación Pública-Privada (APP).

Considerando que existe un marco legal e institucional importante para la inversión pública en México, es sorprendente que se presenten tantos problemas en las obras públicas. Esto significa que las instituciones encargadas de llevar a cabo los programas y proyectos no han seguido bien las normativas o que las instituciones encargadas de regular no han cumplido bien sus funciones.

A pesar de lo anterior, no debe quedar de lado que uno de los mayores problemas de la inversión pública es la disciplina fiscal, porque su cumplimiento ha implicado la limitación del gasto público y de la inversión pública, con lo cual se han afectado varios programas y proyectos de inversión que pudieron haber sido bien diseñados, justificados y, hasta cierto grado, implementados.

El sexenio 2012-2018 ofrece varios ejemplos de fracaso en infraestructura con las medidas de disciplina fiscal. Algunos de los grandes proyectos, que prometían mucho, tuvieron destinos decepcionantes. Por mencionar algunos, considérense el Nuevo Aeropuerto International de la Ciudad de México (NAICM), el Tren México-Toluca, el Tren México-Querétaro, así como obras de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro de la capital.

La Línea 12 ha presentado irregularidades desde su construcción y durante su ampliación. El Tren México-Toluca, cuya obra inició en 2014, todavía no concluye y presenta un gran sobrecosto. El Tren Transpeninsular (Mérida-Cancún) y el Tren México-Querétaro fueron cancelados en la administración anterior por razones presupuestales, aunque el actual gobierno ha señalado que este último será realizado luego del Tren Maya, una de las obras estrella para la actual administración.

El NAICM ha sido uno de los proyectos de inversión más polémicos en la historia reciente del país, no sólo por su ubicación, sino por su

costo y su impactos urbano-ambientales. Aunque ya fue cancelado, se le dedicaron millones de pesos de recursos públicos. Además, pese a que el proyecto ahora se hará en Santa Lucía, Zumpango, Estado de México, ya se ha registrado un aumento importante en su costo por la existencia no prevista de un cerro que ha obligado a modificar el proyecto.

6. La inversión pública en el nuevo gobierno

En los *Criterios Generales de Política Económica 2019*, el nuevo gobierno federal ha señalado que busca fomentar el crecimiento económico del país, al mismo tiempo que pretende lograr un superávit primario y un gasto de capital promedio de sólo 2.45% del PIB para todo el sexenio. A pesar de que el anterior titular de la SHCP declaró, en una reunión anual del Banco Nacional de México (BANAMEX), que el sector público ha fallado para hacer crecer la inversión pública en las últimas décadas, la situación no parece cambiar sustancialmente con respecto a sexenios pasados.

En el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 2019-2024 se menciona que el gobierno federal respetará la autonomía del Banco de México, no elevará los impuestos ni contratará mayor deuda. Aunque afirma rescatar al sector energético, con inversión en refinerías de PEMEX, en instalaciones de la CFE y con apoyos para la producción agrícola, no se especifican medidas concretas y detalladas para lograrlo. Tampoco en materia de infraestructura, aunque se reconoce que ésta permitirá retomar el crecimiento del mercado interno y la creación de empleos. Lo mismo ocurre con la construcción de caminos rurales para algunos municipios de los Estados de Guerrero y Oaxaca.

Los proyectos regionales que destacan en el PND son el Tren Maya, que recorrerá parte del

sureste del país y pretende detonar la actividad económica de la región, el Corredor Multimodal Interoceánico, para desarrollar el Istmo de Tehuantepec con inversión en infraestructura.

También se menciona el Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles”, de Santa Lucía, luego de la cancelación del de Texcoco. Así como el apoyo al campo y a la ciencia y tecnología, pero con pocos detalles al respecto.

Es preocupante que no se aprecie una visión a mayor plazo y con mayor especificidad en metas y objetivos en materia de inversión pública por parte de la nueva administración. De no contarse con un mejor planteamiento, es posible que se incurran en medidas discrecionales que poco podrán aportar para un mejor crecimiento económico. Un ejemplo reciente es la refinería de Dos Bocas, Tabasco ya que, mientras el actual mandatario federal destaca su factibilidad, hay estudios que señalan lo contrario.

El actual gobierno en México, el primero en autodenominarse ideológicamente de izquierda, tiene la oportunidad histórica de corregir los problemas que han estancado el crecimiento económico del país durante décadas. Se cuenta con instituciones que pueden llevar a cabo los grandes proyectos y programas de inversión necesarios, reglamentos y leyes que permiten darles seguimiento, así como con la ASF que anualmente fiscaliza los recursos públicos federales involucrados.

Sin embargo, debe realizarse un cambio radical en la política económica en México, no sólo contemplando la parte administrativa e institucional. La disciplina fiscal actual debe sustituirse con una política fiscal contracíclica, que permita incurrir en déficit para estimular el crecimiento. El Banco de México debe coadyuvar con la política fiscal y contar con un segundo mandato de empleo o crecimiento,

sobre su único objetivo de control de precios. Sin tener que llegar a presiones inflacionarias, puede reformarse su Ley Orgánica para permitirle financiar al gobierno.

No debe renunciarse al “Big Government”, es decir, a un gobierno fuerte con amplio nivel de ingreso y de gasto que pueda prevenir crisis económicas y recesiones con sólo elevar su gasto (incluso en niveles deficitarios), así como a un Banco Central que procure la estabilidad financiera, que prevenga las crisis, que sea prestamista de última instancia y trabaje con la autoridad hacendaria (Minsky & Vaughan, 1990, pp. 27-28). El nuevo gobierno puede y debe corregir el rumbo.

26

Conclusiones

El breve análisis realizado en este indica que la inversión pública no ha parecido ser una prioridad para los últimos gobiernos. Se necesita que la política fiscal retome su papel fundamental dentro de la economía y que la inversión se incremente sustancialmente en sectores estratégicos y básicos. Desde hace mucho tiempo no se aplica en México una política económica contracíclica que permita incentivar el crecimiento, y las condiciones actuales indican que es momento de hacerlo.

Los dos problemas identificados de la inversión pública en México son la disciplina fiscal como objetivo de política económica y las fallas institucionales para su buen diseño e implementación. Pese a haber leyes y reglamentos que pretenden regular y vigilar el desarrollo de los programas y proyectos de inversión, su implementación no ha estado exenta de irregularidades, dañando su calidad y su impacto económico.

Por desgracia, en los últimos sexenios, no ha habido voluntad para cambiar la política eco-

nómica de raíz. No se ha renunciado a la disciplina final, e incluso, peor aún, se han establecido metas de superávit primario. En cuanto a la política monetaria, no se ha buscado que el Banco de México promueva el crecimiento del empleo y del producto con una reforma a su ley orgánica, de modo que sólo sigue controlando la inflación mediante el manejo de la tasa de interés objetivo.

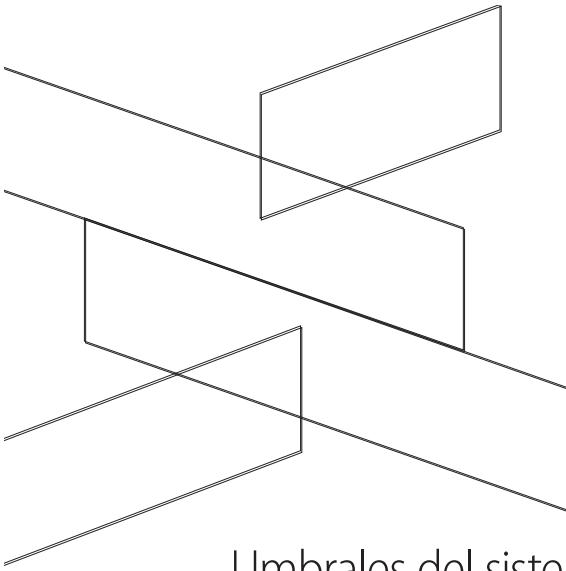
Queda demostrado que la inversión pública del país no es baja con relación a años previos, sino también con respecto a otros países, como China. Además, la insostenibilidad de esta política económica para México se demuestra si se compara la grave caída de la inversión con el crecimiento de la deuda pública, ya que reduce las posibilidades de crecimiento económico futuro. ☰

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación, ASF. Auditorías de varios años.
- Ayala, C. (2019, 27 de marzo). “Falta presupuesto para terminar el tren México-Toluca: SCT” [en línea]. *El Economista*. Recuperado el 19 de junio de 2019 de <<https://www.economista.com.mx/empresas/Falta-presupuesto-para-terminar-el-tren-Mexico-Toluca-SCT-20190327-0011.html>>.
- Banco de México. Sistema de Información Económica. <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/>>.
- 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.
- Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 2007.
- De la Rosa, A. (2017, 1 de diciembre). “Proyecto sexenal de trenes de pasajeros, el pendiente” [en línea]. *El Economista*. Recuperado el 19 de junio de 2019 de <<https://www.economista.com.mx/empresas/Proyecto-sexenal-de-trenes-de-pasajeros-el-pendiente-20171201-0011.html>>.



- (2019, 23 de abril). “Cerro de Paula causa primer ajuste en Santa Lucía; costará 11.7% más” [en línea]. *El Economista*. Recuperado el 24 de junio de 2019 de <<https://www.economista.com.mx/empresas/Cerro-de-Paula-causa-primer-ajuste-en-Santa-Lucia-costara-11.7-mas-20190423-0015.html>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. Banco de Información Económica <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>>.
- Minsky, H. P. & Vaughan, M. D. (1990). “Debt and business cycles”. *Business Economics*, 23-28.
- Mitchell, B. (2016a, Diciembre 14). “Austerity is the enemy of our grandchildren as public infrastructure degrades” [en línea]. Recuperado el 24 de junio de 2019 de <<http://bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=34963>>.
- (2016b, Diciembre 20). “A lying government pushing economy towards recession and greater inequality” [en línea]. Recuperado el 24 de junio de 2019 de <<http://bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=35014>>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD. Stat. <<https://stats.oecd.org/>>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.
- Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT (2019). “Razones para la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco” [en línea]. Recuperado el 19 de junio de 2019 de <<https://www.gob.mx/sct/articulos/razones-para-la-cancelacion-del-proyecto-del-nuevo-aeropuerto-en-texcoco>>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. “Avances y desafíos en el sistema de inversión pública en México”. Sexenio 2012-2018.
- Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx>.
- Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Varios años.
- “La SHCP anuncia medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad”. Comunicado de prensa (30 de enero de 2015).
- World Economic Forum, WEF. *The Global Competitiveness Report*. Varios años.
- (2019, 8 de marzo). “Ve Urzúa fracaso en inversión pública” [en línea]. Reforma. Sección Negocios. Recuperado el 24 de junio de 2019 de <[https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1626847](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1626847&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1626847)>.
- (2019, 9 de abril). “IMCO propone cancelar refinería de Dos Bocas por baja probabilidad de éxito” [en línea]. MVS Noticias. Sección Economía. Recuperado el 25 de junio de 2019 de <<https://mvsnoticias.com/noticias/economia/imco-propone-cancelar-refineria-de-dos-bocas-por-baja-probabilidad-de-exito/>>.



Umbrales del sistema bancario en México: proceso de pugna entre nacionalismo y advenimiento de capital foráneo

Thresholds of the banking system in Mexico: process of struggle between nationalism and advent of foreign capital

Manuel Díaz Mondragón*
Nitzia Vázquez Carrillo**

28

Palabras clave

Bancos,
Instituciones y Servicios financieros,
Bancos comerciales

Key words

Banks,
Financial Institutions and Services,
commercial banks

Jel: G21, G2, E58

* Profesor de Finanzas de la Facultad de Economía y de la Facultad de Contaduría y Administración. Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: iafi2@yahoo.com

** Profesora TC Asociado “C” en la Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: iaftimexico@yahoo.com.mx



Resumen

En la economía mexicana los inversionistas nacionales y extranjeros han mantenido una lucha constante por la propiedad del sistema bancario. La banca comercial privada nació con predominio de capitales extranjeros, pero durante la revolución mexicana el escenario cambió y la pugna se agudizó durante la década de los años veinte del siglo XX. A partir de la llegada de gobiernos nacionalistas se realizaron cambios sustanciales que paulatinamente lograron que se impidiese la participación de extranjeros en el capital social de los bancos en México.

Nuestro propósito es contar la historia de este periodo cuando se construyó un sistema bancario nacional, no sin un largo camino de conflictos, hasta lograr la exclusión de los principales bancos extranjeros.

Abstract

National and foreign investors have maintained a constant struggle for the ownership of the banking system in the Mexican economy. Private commercial banking was created with a predominance of foreign capital, but this changed during the Mexican Revolution and the conflict became more acute during the decade of the twenties of the twentieth century.

Substantial changes were made in Mexico since the arrival of nationalist governments, such that they gradually prevented the participation of foreigners in capital ownership of banks in Mexico.

Our purpose is to tell the history of Banks during this period when a national banking system was built, not without an extensive list of conflicts to the point of excluding the main foreign banks.

Introducción

El sistema bancario comercial en México tuvo como protagonistas al Banco de Londres y México y al Banco Nacional Mexicano fundados en 1864 y 1884 respectivamente. Ambos nacieron con capital privado extranjero, el primero de origen inglés, el segundo una combinación franco-egipcia y como toda inversión extranjera directa fue ampliamente apoyada por el presidente Porfirio Díaz quien incluso fungió como accionista del segundo y lo apoyó ampliamente para consolidarse como el principal banco de emisión.

Durante todo el periodo porfirista creció vertiginosamente el número de bancos en toda la República Mexicana, con aportaciones de capital tanto de inversionistas locales –miembros del gabinete o personajes cercanos al presidente– como foráneos provenientes de Gran Bretaña, Francia, España y Estados Unidos.

Es un error pensar que los conflictos sociales exacerbados en 1910, la renuncia y exilio de Porfirio Díaz y el desarrollo de la Revolución Mexicana, propiciaron que los capitales extranjeros participantes en la naciente banca en México abandonaran el país y peor aún, suponer que su participación en las decisiones de política económica concluyó, dejando el camino para la construcción de un verdadero sistema bancario mexicano. La confrontación entre mexicanos y extranjeros aún tendría eventos que cambiarían el rumbo del país y en especial de la banca privada en México.

Aunque el gobierno de Madero fue muy breve, el apoyo para aumentar la presencia de capital extranjero en el país se mantuvo, por ejemplo, durante su administración se otorgó la concesión para el establecimiento del Banco Español Refaccionario e impulsó la fundación del Banco Hipotecario y Agrícola del Pacífico. En el primero participaron principalmen-

te inversionistas mexicanos y españoles, en el segundo, se trató de una coinversión entre nacionales y alemanes. El propio presidente Francisco I. Madero se manifestó el 1 de abril de 1912 sobre el crédito y la banca en los siguientes términos:

En octubre del año anterior, se otorgó la concesión para el establecimiento del Banco Español Refaccionario, con capital de dos millones de pesos, y el cual empezó a funcionar en Puebla el 2 de enero próximo pasado. Se ha solicitado de la Secretaría de Hacienda concesión para establecer un Banco de Emisión en la Baja California, con capital de dos millones de pesos. Considerando de alta importancia todo cuanto conduzca al progreso de ese Territorio, dicha Secretaría ofreció otorgar la concesión tan pronto como el Congreso reforme la ley del 19 de junio de 1908 en la parte relativa. Hay, además, pendientes de resolución algunas solicitudes para el establecimiento de bancos hipotecarios. Todo lo anterior demuestra que el crédito bancario sigue desarrollándose entre nosotros y que el capital no ha perdido la confianza en el porvenir del país.

Es satisfactorio hacer constar que los valores del Estado no han sufrido demérito alguno en su cotización en las bolsas extranjeras, lo que prueba que la confianza puesta por los capitalistas en esa clase de títulos sigue siendo firme.

Los valores bancarios e industriales han tenido oscilaciones diversas; pero el movimiento en sentido de la baja no ha sido de gran importancia.¹

Con el asesinato de Madero y la apropiación de la presidencia por Victoriano Huerta los bancos, lejos de cerrar sucursales, se convirtieron en protagonistas, independientemente de si tenían presencia física vía sucursales, agencias en territorio mexicano o únicamente con

presencia administrativa y operación política que se promovía desde el exterior.

La llegada de Huerta al poder a través de un golpe de Estado propició que las principales fuerzas revolucionarias que apoyaban a Madero, dirigiesen sus ataques contra su gobierno. Razón por la cual, dicho personaje se enfrentó a la necesidad de cubrir elevados gastos militares sin tener a su vez fuentes de ingresos relevantes.

Por esta razón negoció un crédito por 16 millones de libras esterlinas con el Banco de París y de los Países Bajos. De esa suma sólo pudo disponer de £6 millones (58.5 millones de pesos mexicanos) que, según el propio Huerta, se aplicaron en parte, a cubrir los compromisos derivados de los empréstitos gestionados por Madero, y en otra, a cubrir gastos de guerra.²

El asesinato de Madero y la dictadura de Huerta crearon un fuerte temor que se reflejó principalmente en una disminución de la colocación de bonos mexicanos en los mercados financieros internacionales, así como una disminución de los inversionistas extranjeros con tenencia de títulos gubernamentales. Por ejemplo, los socios europeos de la Corporación Bancaria Internacional no pudieron vender su parte de la emisión, la cual tenía un valor de £4 300 000 y los americanos se dividieron, de esta manera, Stillman y Baker consideraban al usurpador un riesgo extremo y vendieron su participación de bonos mexicanos con una tasa de descuento de 92%, a Morgan Guarantee Trust, Ladenburg-Thalman, M.M Warbur y Kuhn Loeb, cada uno de los cuales asumió un interés de una quinta parte. Los inversionistas del este de Estados Unidos lo apoyaron y la colocación se consideró un éxito. No obstante, tres meses después muere el banquero

¹ Cámara de diputados (1966) página 13. El documento se encuentra en línea en la dirección <http://lanic.utexas.edu/larrp/pm/sample2/mexican/history/index.html>. Es además citado por Paz (2006).

² Paz (2006).

J.P. Morgan y en tres más los bancos estadounidenses se deshicieron de prácticamente todos sus bonos.³

Para 1914 la fuerte pugna entre mexicanos y extranjeros regresaría, en especial enfocada hacia banqueros de origen estadounidenses. La aversión hacia los capitales extranjeros provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica nacería inicialmente en el siglo XIX por el aumento indiscriminado de territorio mexicano adquirido por estadounidenses quienes decidieron establecerse en México, particularmente, en el norte de la república.

Más tarde tal resentimiento se agudizó derivado de una amplia participación de capitalistas foráneos en la banca, así como el apoyo que brindaron a Huerta para financiar sus gastos militares. El desenlace resultó en la confrontación con la política restrictiva impuesta por Venustiano Carranza, particularmente, respecto en materia de reservas y la facultad de emitir dinero.

En este periodo, los inversionistas foráneos eran vistos como una creciente amenaza para el país y sus agentes económicos. Por su parte, el interés tanto de gobiernos como de banqueros en el mundo era aprovechar el caos, en este caso militar, para obtener algún tipo de beneficio y expandir su influencia en las decisiones políticas de México.

A los conflictos internos debemos agregar dos eventos que cambiarían el rumbo de la economía mundial; la I Guerra Mundial (1914) y la Revolución Rusa (1917). Todo ello provocó una significativa disminución tanto en la presencia física como en las operaciones que la banca extranjera tendría en la economía mexi-

cana. En especial, el momento protagónico lo encabezaría el gobierno estadounidense que bajo el pretexto de su preocupación en torno a sus ciudadanos residentes en México y para asegurar la riqueza acumulada por los mismos, realizó una nueva incursión militar el 21 de abril de 1914, tomando Veracruz cuando ya se encontraba Venustiano Carranza como Jefe Constitucionalista.

La operación duró tan sólo siete meses por dos motivos principales: 1) Altos costos financieros ocasionados por el mantenimiento de tropas norteamericanas en suelo mexicano. 2) Incremento en la participación e influencia en el rumbo económico y político de México, dado que la opción de apropiarse de territorio mexicano no era de interés para el gobierno estadounidense.

Ambos motivos impulsaron que los gobiernos de Wilson y Carranza buscaran solucionar el conflicto rápidamente y así fue como el 23 de noviembre del mismo año de la Intervención, las tropas estadounidenses abandonan el país.

La difícil situación causada por la Revolución Mexicana y la confrontación con los norteamericanos, no significaron la destrucción de la infraestructura de sucursales y agencias bancarias en territorio nacional, tampoco paralizaron sus actividades.

No obstante, los problemas relacionados con los bancos de emisión, el disgusto de Carranza con las instituciones bancarias que otorgaron financiamiento a Huerta, así como la urgente necesidad de controlar el dinero en circulación, fueron las causas directas de la configuración de un nuevo sistema bancario en México, la cual tuvo presencia la banca extranjera tanto en forma de inversión mixta como de sucursales extranjeras.

Dos son los eventos financieros claves para entender esta transformación, el primero fue en pleno proceso revolucionario cuando, en

3 Hart (2010). Incluso en la página 279 incluye una cita del superintendente de la Batopilas Mining Company en la que se refleja la visión americana: En general, el pueblo bajo ha empezado a actuar sobre el principio de que el poder es bueno, y de que lo que está en el país le pertenece y lo único que le resta por hacer es tomarlo.

1913, se emite un decreto para la incautación de las reservas de los bancos de emisión. Este ordenamiento no afectó por igual a todos los integrantes del sistema bancario, dado que a partir de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 además de los bancos emisores, fueron creados los bancos hipotecarios y refaccionarios, los cuales no tenían el privilegio para emitir billetes. Las sucursales bancarias controladas por extranjeros, que tampoco tenían facultades de emisión, no fueron afectadas seriamente. A pesar de ello, fue hasta el 21 de septiembre de 1916 cuando se creó el Consejo de Incautación con facultades vigilar la conservación de las especies metálicas, ejecutar operaciones para salvaguardar los intereses de los bancos y liquidar las instituciones previa autorización de la Secretaría de Hacienda.⁴

El segundo hito se presentó una vez restablecido el orden constitucional y la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, que establece en su artículo 28:

El monopolio y control de la emisión monetaria recaería en un sólo banco controlado por el Estado, con lo cual, al menos legalmente cualquier banco privado nacional o extranjero quedó excluido de la emisión de moneda.

El mapa bancario se modificó nuevamente y por medio de disposiciones normativas, únicamente se autorizó a nueve bancos para continuar en operación, al resto se le declaró caducada su concesión y, por tanto, desaparecieron. Entonces para 1921 solo existían nueve bancos, en cuyo capital social aún permanecía la presencia de los inversionistas extranjeros. En tanto que el Banco de México no comenzó operaciones sino hasta 1925.

Al llegar Álvaro Obregón a la presidencia inició una política tendiente a la pacificación y

ordenación del país, incluyendo naturalmente a los mercados financieros. Así, uno de sus primeros propósitos fue conseguir el respaldo del gobierno estadounidense, por lo que decidió reanudar el pago de la deuda externa que se había suspendido durante el conflicto armado, para lo cual en 1921 expidió un decreto que estableció un impuesto de exportación sobre el petróleo, ello con el único propósito de pagar la deuda con dichos recursos. Finalmente, el 16 de junio de 1922 se firmó el convenio De La Huerta-Lamont por el cual México quedó comprometido a cubrir capital e intereses desde el momento de la suspensión.

Obregón, además de sus esfuerzos por el reconocimiento estadounidense, se enfrentó a dos problemas en materia financiera: el primero fue la restauración y normalización del mercado de crédito, y el segundo, la reorganización de la política fiscal que le permitiera al Estado mexicano allegarse de recursos. Para ello, se propuso devolver los bancos incautados por medio de un decreto expedido el 31 de enero de 1921, que otorgaba la propiedad de los activos fijos, pero que no autorizaba la emisión monetaria, función que quedaba de manera exclusiva en manos del gobierno.

Esto permitió que a partir de 1923 se abriese un nuevo periodo de crecimiento, tanto en el número de bancos como de sucursales, promovido por las autoridades financieras, a pesar de la difícil situación que significó la incautación. La visión de Obregón fue distinta a la de Carranza y su interés por mejorar las relaciones con la comunidad financiera nacional e internacional resultó primordial. Ello tenía un sustento claro, durante los trece años de destrucción provocada por la lucha armada, así como de la desorganización ocasionada por los enfrentamientos personales entre los caudillos victoriosos llevaron a las finanzas públicas a un deterioro crítico, por tanto su reforma no

⁴ Vázquez (1998).



solo era necesaria sino urgente, lo cual tenía como fundamentos el relativo logro de la paz, la muerte de los principales actores revolucionarios, el objetivo de crear un banco central, la posibilidad de generar consensos políticos que permitieran tomar medidas para la reactivación del crédito interno e incluso facilitar el flujo de capital extranjero hacia el país.

Por ello a fines de dicho año, el Secretario de Hacienda Alberto J. Pani, convocó la primera Convención Bancaria con el propósito de escuchar opiniones en relación con el banco único de emisión y de la reforma bancaria. Los esfuerzos dieron fruto y 24 de diciembre del siguiente año se promulgó la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, abrogando la previa del 19 de marzo de 1897. Esta ley fue redactada de manera conjunta entre el gobierno y los banqueros, por lo que permitió ordenar el sistema bancario.⁵

A pesar de la apertura de Pani y contar con el apoyo para abrir sucursales en México, los inversionistas extranjeros actuaron con cautela, mantuvieron la desconfianza y el descontento porque a pesar del acuerdo de desincautación de 1921 las condiciones en que se realizó no alcanzaron la satisfacción total de los banqueros.

Además, las condiciones de incertidumbre en un nuevo brote militar y el posterior asesinato de Álvaro Obregón mermaron aún más el interés del capital extranjero por invertir en México, por lo que, además de la autorización otorgada el 22 de abril de 1925 al Deutsche-Südamerikanische Bank, Berlin (Banco Germánico de la América del Sud, Berlin) y la apertura de nuevas oficinas de sucursales extranjeras⁶ que contaban con concesión para operar como instituciones bancarias, no hubo nuevos actores.

5 Banca Serfin (1990).

6 En 1926 bancos canadienses y nortamericanos instalaron oficinas en el país. Banamex (1978), página 25.

Fue hasta 1932 – 33 cuando fluyeron nuevamente inversiones extranjeras hacia el sector bancario, particularmente provenientes de Estados Unidos, ya que la Corporación Bancaria Internacional se había transformado y ampliado su participación en bancos estadounidenses, pero su interés por México no había desaparecido. Fue así como llegaron los bancos: The National City Bank of New York y The Chase Bank; procedentes de Canadá, el Bank of Montreal y de Inglaterra, The Anglo South American Bank Ltd. (ver Cuadro 1)

Plutarco Elías Calles trazó un proyecto de nación basado en cinco objetivos relacionados con las finanzas públicas. El primero señalaba que se tenía que crear una moneda estable con un presupuesto equilibrado y finanzas sanas y el quinto abordaba la necesidad de construir una infraestructura financiera que respaldase dicho proyecto.

Para dar cumplimiento al primer propósito, se consolidó la creación y fundación del Banco de México, hecho que ocurrió el 1º de septiembre de 1925, administrado por un consejo integrado por industriales, comerciantes, banqueros y políticos de prestigio en el país, presidido por Manuel Gómez Morín.⁷

En este momento consideramos pertinente hacer un breve paréntesis con el propósito de responder a dos interrogantes importantes ¿En la creación del Banco de México influyeron los bancos o inversionistas extranjeros? ¿Existió alguna institución financiera en el siglo XIX que pueda considerarse como antecedente del banco central de 1925?

A continuación, daremos una breve descripción de distintos proyectos para crear una institución bancaria bajo el nombre de Banco de México y algunas características de la institución financiera que llevó por nombre Banco Central Mexicano.

7 Para consultar los cinco objetivos puede hacerlo en Díaz y Vázquez (2011), página 61.

Cuadro 1. Concesiones a bancos extranjeros para operar como sucursal en México 1921-1990

Sucursal en México	Matriz en:	Concesión	Desaparece de México	Aspectos Relevantes
Deutsch-Südamerikanische, Bank	Berlín, Alemania	25/08/1932	N.D.	En junio 25 de 1925 le otorgan prórroga para seguir con concesión, sus apoderados son Carlos Schulze y Herman Hitz. En 1932 se renueva su concesión, pero como representantes aparecen Schulze y Otto Strecker. No hay precisión sobre la fecha en que deja México, pero se asume ocurre al comenzar la Segunda Guerra Mundial.
The Chase Bank	New York, EUA	11/10/1932	31/12/1934	La concesión se otorga a su representante Luis A. Albarracín. Desaparece al declararse insubstancial su concesión.
The Anglo South American Bank Ltd.	Londres, Inglaterra	24/06/1933	1936	Se otorga la concesión a los representantes: David Muirhead y John Lintott. Es adquirido por el Banco de Londres y Sudamérica.
Bank of Montreal	Montreal, Canadá	12/07/1933	10/08/1938	Concesión otorgada a los representantes David Burton Emeno y G. B. Howard. Su disolución se hace con base en escrito recibido el 12/04/1934 del Consejo de Directores del Banco en Canadá informando sobre la clausura.
The National City Bank of New York	New York, EUA	15/07/1933	22/07/1976	Concesión otorgada a W.B. Richardson, su representante. Se transforma en Citibank NA, Sucursal en México.

Fuente: elaboración propia con información del *Diario Oficial de la Federación*.⁸

1. Banco de México entre proyectos, confusión y realidad

El interés de los bancos extranjeros por emitir billetes no era sólo contar con el privilegio, sino asumir el monopolio total y controlar la institución financiera que lo hiciera en México. Así, la primera idea de establecer un banco central proviene de banqueros extranjeros.

Algunos autores⁹ señalan que existió un proyecto para crear una institución bancaria cuya denominación sería Banco de México, aunque las versiones son distintas todos coinciden en dos aspectos; se trataba de un banco emisor y aunque nunca operó fue impulsado

fuertemente por extranjeros. Francisco Borja Martínez presenta este texto:

De este ambiente, poco conocido entonces en México, surgen dos grupos de capitalistas europeos que en 1857 y 1864 solicitan, respectivamente, se les confieran privilegios para operar un banco emisor de billetes, títulos que hasta entonces eran prácticamente desconocidos en el país, tanto por la legislación como en la práctica. El primero, formado por los señores Liger de Libessart y socios, si bien obtuvo resolución favorable del Presidente Ignacio Comonfort para constituir un “Banco de México”, no llegó a hacerlo por la difícil situación de la República que, meses más tarde, inició una cruenta guerra civil. El segundo, gracias a las gestiones de Michel Heine, logró, en principio, la aprobación de la Regencia del Segundo Imperio Mexicano, para establecer una institución que se denominaría también “Banco de México” y disfrutaría del monopolio en la emisión de billetes, aun cuando dicha aprobación no obtu-

8 Diario Oficial de la Federación publicados en las fechas siguientes: 25 de agosto de 1932; 11 de octubre de 1932; 24 de junio de 1933; 12 de julio de 1933; 10 de agosto de 1938; 15 de julio de 1933 y 22 de julio de 1976.

9 Entre ellos están Borja (1979), CNBS (1985) Lagunilla (1981) y Ludlow (1998).

vo el reconocimiento de Maximiliano, ya que éste, poco dispuesto a conceder el monopolio solicitado, por ser contrario a su liberalismo en materia de economía política resolvió dejar el asunto a posterior consideración de las autoridades mexicanas. Así, no llegan a realizarse las tentativas hechas para que México iniciara la emisión de moneda fiduciaria bajo el régimen de privilegio a favor de un banco privado.¹⁰

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros aborda el tema e incluso presenta la reproducción íntegra de los estatutos del denominado Banco de México, los cuales representan de acuerdo con el año de 1864, el segundo banco mencionado por Borja. (Ver figura 2.1)¹¹

Ludlow por su parte presenta un cuadro con cuatro proyectos de bancos y entre ellos señala precisamente al Banco de México, especificando como su fuente a la Colección de las Leyes, decretos y reglamentos del Imperio Mexicano.

Al respecto del Banco de México explica lo siguiente:

La propuesta para fundar el Banco de México fue promovida por el entonces ministro francés de Hacienda, Archile Fould en octubre de 1863, quien avaló que el Erario francés fuera del presupuesto aprobado, consiguiera un costoso crédito respaldado con los ingresos aduanales; estos recursos se destinaron, en parte, a cubrir una cantidad al gobierno francés con base en el contrato de Miramar (21 000 000) y pagar una indemnización a los acreedores franceses (2.5 000 000 de pesos), pero la mayor parte debería ser entregada al mariscal Aquiles Bazaine para que pagara a las tropas francesas, dada la necesidad de formar un “verdadero ejército” que pudiera evitar en el futuro serios reveses como el sufrido meses antes en la ciudad de Puebla, y que en el corto plazo obligó al presidente Juárez a dejar la ciudad de San Luis Potosí y emigrar hacia el norte del país. Además de Fould, parti-

ciparon también en ese rédito las firmas francesas de Heine, de Marcuard y Cía de Hottinguer y Cía., y quedó como responsable de la operación la firma londinense de Glynn & Mills, que aportó gran parte de los recursos de un préstamo al presupuesto francés que fue calificado como de “muy elevado”.

...

La noticia acerca del establecimiento de este banco se difundió en México hasta el 18 de marzo de 1864 en el periódico La Sociedad. ... Un mes más tarde, el periódico notificó al público la decisión de Maximiliano de no aprobar la concesión que el general Almonte había otorgado a los banqueros franceses para fundar la primera institución del crédito del país¹² (ver Figura 2.1).

35

Lagunilla (1981) también habla sobre la creación del Banco de México, pero se refiere al primer caso mencionado por Borja. Textualmente señala:

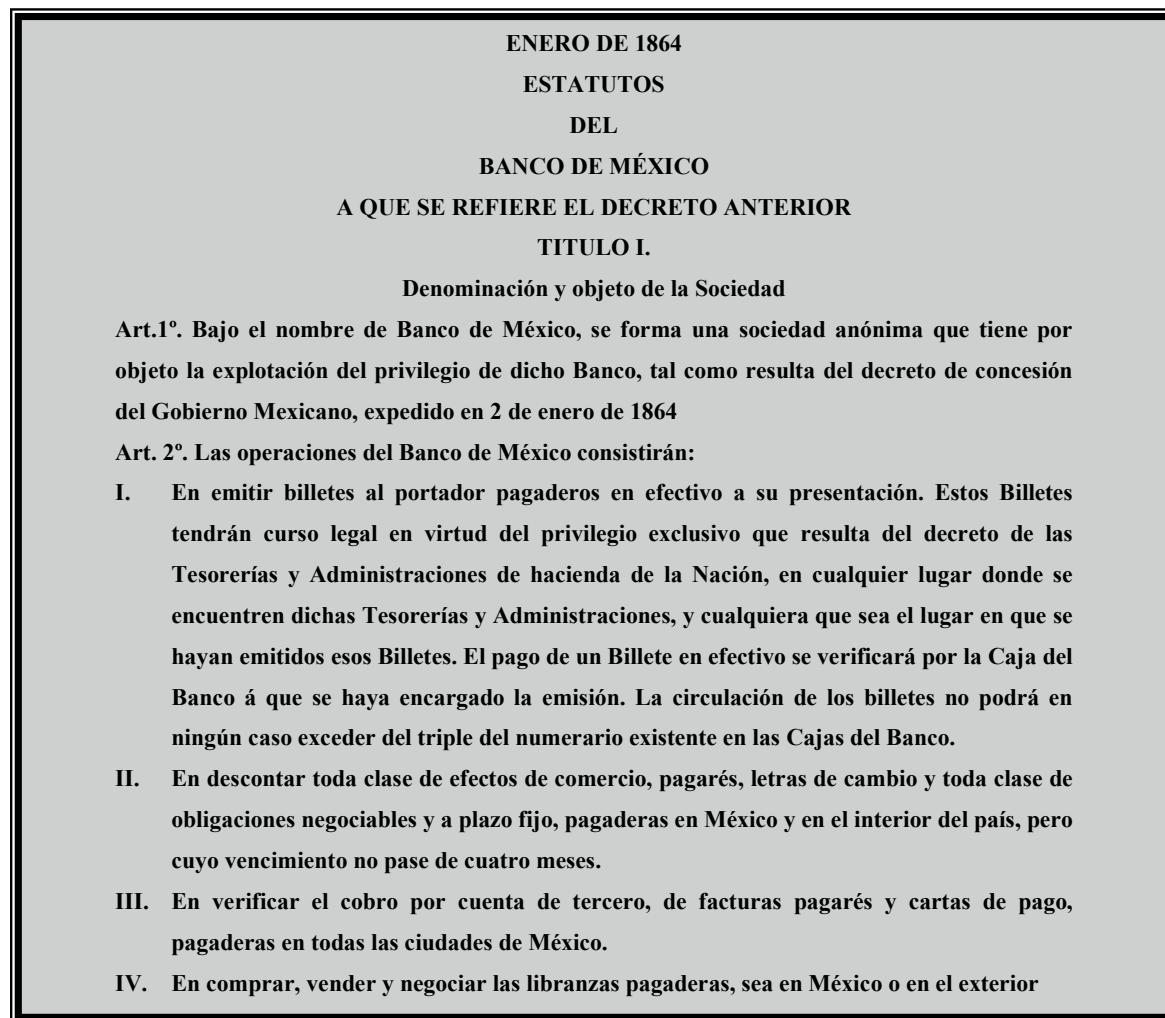
En 1857 fue publicado un decreto cuyos propósitos no carecen de interés histórico, autorizando una concesión a los señores Ligard de Libes-mart y socios bajo la denominación de Banco de México, con capital de 5 millones, concesión exenta de impuestos y reputación de banco no extranjero, cuyos beneficios líquidos serían repartidos un 20 por ciento al Tesoro Público por el privilegio de la concesión y el resto a sus accionistas. Su administración sería privada, con la vigilancia de un representante del gobierno y estricto régimen legal mexicano. Según sus estatutos el banco tendría como principal objetivo “beneficiar de un modo eficaz, aunque indirecto, al Tesoro Público, la agricultura y la industria, proporcionando todas las ventajas del crédito interior e internacional”. El 50 por ciento de las acciones (25 mil acciones de 100 pesos fuertes cada una) quedaban reservadas por más de un año para “residentes en la República”.¹³

10 Borja (1979).

11 CNBS (1985)

12 Ludlow (1998), páginas 775-778 el texto es más amplio, nosotros presentamos solo algunos extractos.

13 Lagunilla (1981) página 38.

Figura 2.1 Estatutos del Banco de México

36

Fuente: CNBS (1985). Tomo II. Página 49.

Al respecto de los proyectos para establecer al denominado Banco de México en dos períodos podemos efectuar las siguientes reflexiones:

- Primera. De ninguna manera se trata del antecedente del actual Banco de México, dado que no es una propuesta para crear una institución que realice las funciones de banca central, más allá de las inherentes a la emisión de dinero.
- Segunda. En torno al proyecto de 1857 no hay claridad e incluso se le puede dar una interpretación contradictoria respecto de su nacionalidad, dado que Borja específicamente habla de proyectos europeos, en tanto que Lagunilla expresa que no será considerado extranjero.
- Tercera. En ambos proyectos figura la idea de constituirlo como una sociedad anónima, tal y como nacería el actual Banco de México en 1925.

Además de los proyectos, hay un texto¹⁴ de Conant (1910) en el que se hace referencia a un órgano auxiliar de los bancos estatales, no contemplado en ley, que surge en forma de Banco Central y actúa como agente de compensación en la Ciudad de México para los bancos estatales, les brinda apoyo en la emisión de deuda para que puedan actuar en caso de presentarse alguna situación crítica.

El mismo autor señala que el sistema bancario mexicano antes de 1897 se trataba de una estructura financiada fundamentalmente por extranjeros, los cuales operaban sin concesión especial, pero tampoco tenían una normatividad respecto de la emisión de circulante, el mantenimiento de reservas y otras obligaciones bancarias.

Apunta que cuando un nuevo banco aparecía y el número de acciones dispuestas para éstos no era suficiente, el banco estaba obligado a ir al merado y comprar acciones comunes que quedaban resguardadas en la bodega del banco central a cambio de un certificado que establecía estar sujetos a las mismas condiciones que el resto de las acciones.

Las relaciones entre el banco central y los bancos estatales estaban reguladas por un contrato anual, obligando al primero a garantizar a cada banco local una cuenta corriente, cuyo saldo deudor podía alcanzar 10% de su capital pagado. La tasa de interés era diferente –5% a favor del banco local cuando el saldo era a su favor y 7.5% para el banco central cuando el balance era en contra del banco local–. La cuenta era balanceada y se asignaban los intereses cada seis meses.

En otras palabras, para Conant, esta institución era el banco central de México y realizaba las funciones de compensación in-

herentes al mismo. No obstante, apunta específicamente, el banco central no era un banco de emisión. Fue organizado bajo la segmentación hecha por la ley de 1897 y se catalogó como banco refaccionario, sin embargo, sus funciones fueron diferentes, actuó como una especie de agente de compensación para los bancos estatales.

El Banco Central abrió el 15 de febrero de 1899 con un capital de 6 millones de dólares, de los cuales la mitad fue exhibida. Originalmente 50% de las acciones pertenecían a un sindicato representado por tres bancos extranjeros; Deutschebank, Messrs; Bleichroeder and Co y J.P. Morgan and Co. No obstante, se aplicó un nuevo plan, bajo el cual, la propiedad quedó en manos de mexicanos, mismo que se puso en marcha en 1902, a partir de ese momento, cada banco estatal debía poseer un número de acciones equivalente al menos a 10% del capital nominal del banco al 31 de diciembre de 1901.

La confusión que el documento genera es precisamente que siempre se refiere a la institución como el banco central y describe sus funciones, enfatiza la compensación e incluso describe las obligaciones y derechos que tienen los bancos estatales en torno a esta institución central. No obstante, asociando fechas, nombres de personajes mexicanos como Enrique Creel y la afirmación de tratarse de un banco refaccionario, podemos afirmar que la descripción y análisis que Conant hace se refiere a una institución denominada Banco Central Mexicano, el cual, en realidad nunca hizo el papel de un banco central en México.

Tanto los proyectos descritos como la confusión que generaron las actividades realizadas por el Banco Central Mexicano, ninguno de ellos representa un antecedente inmediato al

14 Conant (1910).

Banco de México que concibieron e impulsaron Carranza y Obregón, pero sin duda, influyeron en el deseo de ambos presidentes de convertir en realidad los principios establecidos en la constitución mexicana, esto es, que el Estado tuviese el monopolio de la emisión monetaria y no tuvieran participación los extranjeros.

El inicio de operaciones de la banca central en México no significó la automática desaparición de emisiones de otras instituciones, la aceptación inmediata de los billetes gubernamentales y menos aún, la injerencia de los extranjeros. Además, tuvo que enfrentar y atender problemas económicos, financieros y monetarios inherentes a la nueva realidad nacional e internacional.

Una de las primeras tareas que tuvo que encarar el Banco de México fue procurar la cohesión y unidad de la oferta monetaria interna, evitando con ello que la moneda de plata en circulación se depreciara con respecto al oro, metal sobre el cual Inglaterra tenía un fuerte control. En este sentido, a pesar de que su ley le otorgaba el control exclusivo sobre la acuñación, la autoridad hacendaria continuó acuñando monedas hasta febrero de 1927.¹⁵

Entre los esfuerzos realizados por el gobierno para canalizar los fondos de la banca privada hacia la industria, la Ley de Instituciones de Crédito de 1932 obligaba tanto a las instituciones bancarias nacionales como extranjeras a ser asociados del Banco de México con el propósito de que dichos recursos se invirtieran

¹⁵ Eduardo Turrent, actual gerente de relaciones externas del Banco de México, escribe la historia de la institución en una primera edición de 1982, no obstante, en el año 2000 presentó otro con título y formato distinto que incluye una gran cantidad de fotografías e imágenes, a pesar de ello, el contenido de ambos es básicamente el mismo. Sin embargo, en nuestra bibliografía incluimos ambos.

en empresas no financieras que operaban en el país¹⁶ (Ver cuadro 2).

Los bancos asociados tenían la capacidad de influir tanto en el consejo de administración de la entidad, como de solicitar información que considerasen relevante para el desempeño del banco central. Al estar constituido como sociedad anónima significaba que sus socios tenían una aportación directa al capital social de la institución y, por ende, sus resultados financieros tendrían que ser avalados y evaluados.

Después de la devolución de los bancos incautados, la presencia de la banca extranjera se modificó, el Banco de Londres y México, así como el Banco Nacional de México siguieron operando y de hecho, mantenían el mayor posicionamiento del mercado tanto en captación como en colocación de crédito y su presencia nacional se mantuvo, no obstante, ninguno de ellos era considerado extranjero; si bien su capital social no era cien por ciento mexicano, si la mayoría en consecuencia, el control estaba en manos de empresarios nacionales.

Los bancos extranjeros que participaron como asociados desde que se estableció esta figura fueron de origen estadounidense, pero también se manifestó el interés de canadienses y alemanes. En cambio, la inversión extranjera de origen francés e inglés en el sector bancario desapareció paulatinamente.

El interés por los extranjeros por mantener el control de los sistemas de pago y en particular de la emisión de billetes siempre estuvo presente. El nacimiento y fortalecimiento del Banco de México terminó con este sueño que por muchos años tuvieron.

¹⁶ De acuerdo con Hamilton (1983), también los industriales privados pedían una legislación que liberase el capital y las reservas de otras instituciones financieras, tales como las compañías de seguros para, invertir en valores de empresas mexicanas.



Cuadro 2. Bancos extranjeros asociados al Banco de México 1932-1980

Periodo 1932-1943													
Año Nombre	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	
The Anglo South American Bank Ltd	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO						
The Canadian Bank of Commerce	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO						
The Chase Bank	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO						
Banco Germánico de América del Sud	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Bank of Montreal en México	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO						
Bank of Montreal en Monterrey	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO						
The Nacional City Bank of New York	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Periodo 1944-1955													
Año Nombre	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	
The Anglo South American Bank Ltd	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
The Canadian Bank of Commerce	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
The Chase Bank	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Banco Germánico de América del Sud	SI	NO	NO	NO	NO	NO							
Bank of Montreal en México	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Bank of Montreal en Monterrey	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
The Nacional City Bank of New York	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Periodo 1956-1967													
Año Nombre	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	
First National City Bank of New York	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Periodo 1968 a 1980													
Año Nombre	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80
First National City Bank of New York	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Convertido en Citibank				
Citibank	Su antecesor el First National of NY										SI	SI	SI
General Innova	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI

39

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales del Banco de México.

2. El verdadero adiós a la banca extranjera o ¿Fue un hasta pronto?

Con la llegada de Lázaro Cárdenas del Río a la presidencia de la República la política económica fundamentada en el nacionalismo impulsó la fortaleza de la economía mexicana basada en el esfuerzo de los mexicanos. Ello fue el eje rector de nuestro país y, por ende, se produjeron una serie de expropiaciones y reformas legales que minimizaron la presencia de los capitales extranjeros.

En el caso del sector bancario la Ley de General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1941 expresaba:

ARTICULO 6º. Los bancos e instituciones de crédito del extranjero, podrán tener en la República establecimientos u oficinas con el carácter de sucursales o agencias, únicamente para efectuar, en los términos de esta Ley, las operaciones de banca a que se refiere la fracción I del artículo 2º, pero sin facultades de emitir bonos de caja, siempre que se ajusten a los preceptos sobre sociedades extranjeras contenidos en la Ley General de Sociedades Mercantiles, mantengan especialmente afecto a la Sucursal el capital mínimo exigido por esta Ley y les haya sido otorgada por el Gobierno Federal la correspondiente concesión...

Las sucursales o agencias de instituciones de crédito del extranjero autorizadas para operar en México podrán usar su denominación, la de su matriz, agregando la palabra "sucursal" o "agencia" con indicación de la localidad en que opera.

...

ARTICULO 7º.- Los representantes debidamente autorizados de las entidades extranjeras que soliciten concesión, deberán obligar expresamente a las entidades que representan a responder ilimitadamente con todos sus bienes por

las operaciones que practiquen en la República y no solamente con aquellos que se encuentren en territorio mexicano. Igualmente se someterán a esta Ley y a las leyes mexicanas en general, así como a la jurisdicción de los tribunales de la República, en todo lo que se relacione con los negocios efectuados en territorio nacional.

La información de los cuadros 1 y 2 nos permiten afirmar que Citibank no fue el único banco extranjero en México en los primeros noventa años de la banca en México, en cambio, sí es la única institución financiera que permaneció activa entre los años 1945 y 1974 y no como sucursal bancaria, sino como oficina de representación exclusivamente. De hecho, este fue el argumento fundamental para que no se llevará a cabo su nacionalización en 1982.

Finalmente, en 1965 a través de un decreto que reforma y adiciona a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1965, se excluye de manera definitiva a los bancos extranjeros como parte del sistema bancario mexicano. Textualmente el artículo 8º en su sección II bis señalaba:

En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de estas sociedades, gobiernos o dependencias oficiales extranjeros, entidades financieras del exterior, o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, sea cual fuere la forma que revistan directamente o a través de interpósito persona.

En su artículo segundo, fracción III y en el tercero se especificaba que:

Si tratándose de sucursales o agencias de una sociedad extranjera, la mayoría de las acciones de ésta pasan a poder de un gobierno extranje-



ro, o, si tratándose de una sociedad mexicana, se infringe lo establecido por la Fracción II bis del artículo 8º, o establece dicha sociedad con las entidades o grupos mencionados en la indicada fracción, relaciones evidentes de dependencia. No se considerará que existan relaciones de dependencia en el caso de que la institución mexicana obre como fiduciaria de una institución extranjera.

ARTICULO TERCERO. - Se adiciona la citada Ley con el artículo 153 bis 2 del tenor siguiente:

ARTICULO 153 bis 2.- La infracción a lo dispuesto en la fracción II bis del artículo 8º. Se sancionará, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y según la gravedad del caso, con la pérdida de la participación del capital de que se trate a favor del Gobierno Federal o con la revocación de la concesión respectiva, en los términos del artículo 100.

Fue evidente la ausencia física de sucursales en México de bancos extranjeros a partir de la década de los cuarenta y hasta los años noventa. Durante este periodo el crecimiento de la banca comercial fue vertiginoso y rápidamente se aglutinaron en un grupo pequeño de empresarios mexicanos, particularmente el conformado por Manuel Espinosa Yglesias.

A pesar de esta ausencia, hubo una entidad financiera estadounidense que permanecería expectante, nos referimos por supuesto al Citibank, que llegó a México bajo el nombre de Corporación Bancaria Internacional (CBI), siendo reconocido como el primer banco multinacional que apareció en el mundo y cuya influencia en la dirección de la política económica de muchos países es incuestionable.

Con el paso del tiempo esta empresa bancaria modificaría su razón social o nombre comercial bajo el cual tiene presencia mundial. En el caso particular de México además

de la ya mencionada CBI ha operado como; The National City Bank of New York, después First National City of New York, posteriormente City Bank y finalmente City Group, no obstante, hay que mencionar que, durante la época de la prohibición de capitales extranjeros en la banca, estuvo presente a través de la figura de oficina de representación.

Conclusiones

El futuro demostraría que los gobiernos nacionalistas habían ganado una batalla, pero no la guerra y algunas décadas después, los bancos extranjeros desplazaron el esfuerzo de los empresarios porque el capital de la banca fuera fundamentalmente mexicano, a tal grado, que incluso la Asociación de Banqueros de México fundada en 1928 tuvo que cambiar su razón social por el de Asociación de Bancos en México.

Es innegable que, en la construcción del sistema bancario en México, el capital foráneo fue una constante, durante el porfiriato los bancos se expandieron notablemente en número, relevancia e influencia sobre la política económica nacional.

Los gobiernos de Huerta y Carranza se percataron que su legitimidad y continuidad podría ser protegida a través de los bancos, puesto que en ellos radicaba la función de emisión y, por tanto, la capacidad de financiar sus proyectos.

El fin del proceso revolucionario en México revivió la vehemencia en contra de capitales no nacionales, lo cual se exacerbó tratándose de EUA debido a la expansión de asentamientos de ciudadanos de dicho país por territorio nacional.

No obstante, Carranza vislumbró la necesidad de controlar la emisión monetaria y la

urgencia por configurar y dirigir un sistema bancario porque de ello dependía contar con recursos financieros. En consecuencia, se permitió la entrada de capitales, la instauración de sucursales extranjeras y con la promulgación de la Constitución se sentaron las bases del Banco Central en México.

Durante el gobierno de Obregón en conjunto con los empeños del secretario Pani, se intentó reorganizar la estructura financiera nacional, aunque ello se vio paralizado por la incertidumbre que imperaba y el posterior asesinato del presidente.

Los capitales foráneos se reintegraron al sector bancario sobre todo el proveniente de Norteamérica, proceso que no se detuvo hasta el gobierno de Cárdenas y por su proyecto de nación basado en el crecimiento hacia el interior continuado por administraciones posteriores, ello propició la evidente ausencia de sucursales de bancos extranjeros desde la década de los cuarenta y hasta los noventas, cuando un viraje total hacia el exterior, la firma de un tratado internacional de comercio y la puesta en marcha de políticas tendientes a la apertura financiera propiciaron la nueva inmersión de capital extranjero en los bancos mexicanos desde pequeñas compras de entre 5 a 20% del capital hasta adquisiciones totales de manera acelerada como parte de las consecuencias de la crisis económica.

Esta historia bancaria mexicana no fue un hecho aislado, la globalización de los bancos estadounidenses, ingleses, españoles y canadienses permearían y controlarían el sistema bancario de las economías latinoamericanas.

Bibliografía

- B. Margarin, Hugo “La economía de México y las finanzas internacionales”. En: Nacional Financiera, (1990) *Testimonio del Mercado de Valores*, Tomo IV, Financiamiento externo. 1940-1990. México.
- Banamex (1978) *Examen de la situación económica de México 1925- 1976*. Banamex. México.
- Banca Serfin. (1990) *125 años de la banca serfin*. Banca Serfin. México.
- Banco de Londres y México (1964) *100 años de la banca en México; primer centenario del Banco de Londres y México S.A.* Editado por Banco de Londres y México. México.
- Banco de México (s/a) *Historia sintética de la banca en México*. México.
- Bancomext (1987) *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior en México. Historia del Bancomext 1937-1987*. Bancomext-Colmex. México.
- Bátiz V., José Antonio (1985) “Trayectoria de la banca en México hasta 1910” en Ludlow, Leonor y Mari-chal, Carlos (1985) *Banca y poder en México (1800-1925)*. Grijalbo. México.
- Bazant, Jan (1) *Historia de la deuda exterior de México 1823-1946*. El colegio de México. México.
- Borja Martínez, Francisco (1979) “Orígenes del Banco Central de México” *Documentos de investigación*. Banco de México.
- Cámara de Diputados. (1966) *Los presidentes de México ante la nación 1821-1966*. Congreso de la Unión: Cámara de Diputados. México.
- Campillo Sainz, José, “Las inversiones extranjeras en México”. En: Nacional Financiera, (1990) *Testimonio del Mercado de Valores*, Tomo IV, Financiamiento externo. 1940-1990. México.

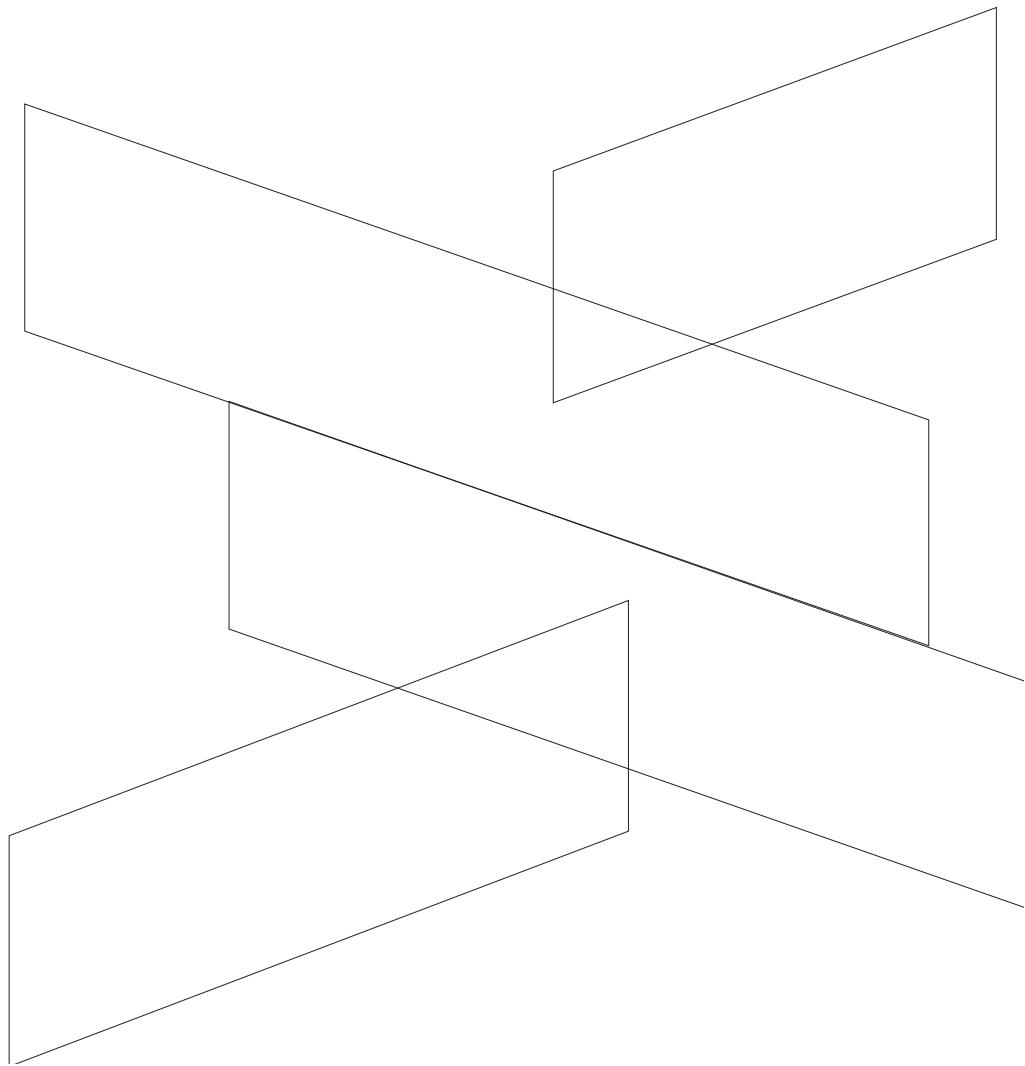


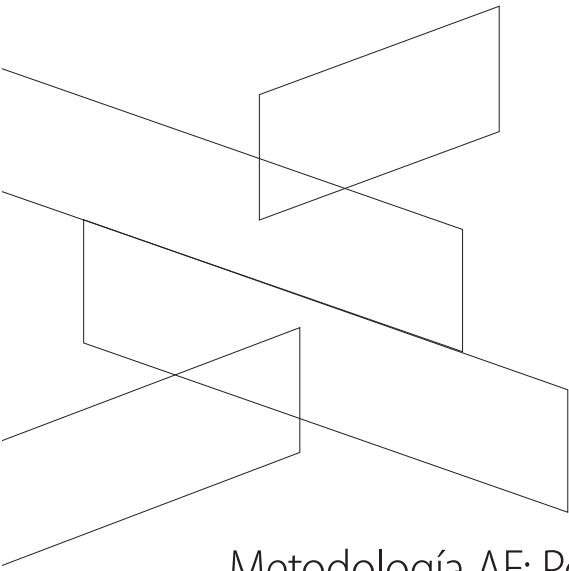
- Cárdenas Elouduy; Mata Lozano, Héctor y Guevara Sangines, Margarita (1992) Banco de México Somex; *Apuntes para su historia 1932-1988*. Banco Mexicano Somex. México.
- Carrillo Flores, Antonio (1949) "Recursos financieros para el fomento económico de México", En: Nacional Financiera, (1990) *Testimonio del Mercado de Valores*, Tomo IV, Financiamiento externo. 1940-1990. México.
- Carrillo Flores, Antonio, "Las fuentes internacionales para el financiamiento del desarrollo económico en América Latina". En: Nacional Financiera, (1990) *Testimonio del Mercado de Valores*, Tomo IV, Financiamiento externo. 1940-1990. México.
- Casasús Joaquín D. (1885) *Historia de la deuda contraída en Londres*. Imprenta del gobierno en palacio. México.
- Ceceña, José Luis (1979) *México en la órbita imperial*. Ediciones el caballito. México.
- Centro de Estudios Espinosa Iglesias (2000) *Bancomer: logro y destrucción de un ideal*. Planeta. Colección Espejo de México, mayo. México.
- Cerde González, Luis (1994) *Historia Financiera del Banco Nacional de México. Porfiriato, 1884-1910*. Tomo I y Tomo II. Fomento Cultural Banamex. México.
- CNBS (1986) *Historia de la banca mexicana: los innovadores y el liderazgo profesional en el siglo XX*. CNBS. México.
- CNBS. (1985). *Historia de la banca mexicana; los precursores en el siglo XIX*. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Tomo II. México.
- Conant, Charles A. (1910) *The Banking system of Mexico*. National Monetary Commission. Documento No. 493, 61st congress 2d session. Senate and Universidad de Harvard. EUA.
- Conant, Charles A. (1915) *A history of modern banks of issue*. Universidad de California, EUA.
- Del Ángel, Gustavo (2007) *BBVA-Bancomer, 75 años de historia*.
- Del Ángel, Gustavo (2003) *La banca en América Latina; lecciones del pasado; retos al futuro*. CIDE. México.
- Díaz Mondragón, Manuel (2006) *La entrada de la banca extranjera en América Latina; Repercusiones y tendencias para México*. CIECAS. Instituto Politécnico Nacional. México.
- Díaz Mondragón, Manuel (2012) *Sistema bancario en México; presente, pasado y futuro*. Editorial Académica Española. Alemania.
- Díaz Mondragón, Manuel y Vázquez Carrillo, Nitzia (2016) *Sistema financiero mexicano*. Editorial Trillas. México.
- Facultad de Economía. (1989) *México económico 1928-1930*. Anuario Estadístico de la oficina de estudios económico de los Ferrocarriles Nacionales de México. Edición Facsimilar. UNAM. México.
- Flavius McCaleb, Walter (1920) *Present and past banking in Mexico*. Harper & Brothers Publishers. USA.
- Goldschmid, Leo (1961) *Historia de la banca*, UTEHA, México.
- Gómez, Rodrigo (1969) "Desarrollo del Sistema Financiero Mexicano", En: *El Mercado de Valores*, año VIII, Núm. 30, Julio, pp. 154-159.
- Haggott Beckhart, Benjamin (1958) *Sistemas bancarios*, Aguilar, México.
- Hart M. John (2006) *Imperio y Revolución. Estados Unidosenses en México desde la Guerra Civil hasta finales del siglo XX*. Oceano, México.
- Hernández Murillo, Rubén (2007) "Experiments in financial liberalization: the Mexican banking sector" *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Sep-Oct, pp.415-432.

- Hernández, Octavio (1961) *Esquema de la economía mexicana, hasta antes de la revolución; una advertencia para Iberoamérica*. Compañía Editorial Continental. México.
- Herrejón Silva, Hermilo (1988) *Las instituciones de crédito: un enfoque jurídico*. Trillas, México.
- Lagunilla Iñarritu, Alfredo (1981) *Historia de la banca y moneda en México*. Editorial Jus. México.
- López Rosado, Diego (1965) *Ensayos sobre historia económica de México*. UNAM. México.
- Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (1986) *Banca y poder en México 1800-1925*. Grijalbo. México.
- Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (1988) *La banca en México 1820-1920*. Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-COLMEX y el IIH-UNAM. México.
- Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (1998) *Un siglo de deuda pública en México. Lecturas de historia económica mexicana*. Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-COLMEX y el IIH-UNAM. México.
- Ludlow, Leonor y Silva Riquer, Jorge (1993) *Los negocios y las ganancias de la colonia al México moderno*. Instituto Mora. México.
- Malpica de La Madrid, Luis (1985) *La independencia de México y la revolución mexicana; a través de sus principales documentos constitucionales*. Tomo I. Editorial Limusa. México.
- Manero, Antonio (1991) *La revolución bancaria en México*. Facsimilar. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Marichal, Carlos (2006) "The experience of Banamex: French bankers and banking models in Mexico 1884-1990" Documento presentado en el XIV congreso de la International Economic History Association. Helsinki, Finlandia. Agosto.
- Marichal, Carlos (2007) "Debates acerca de los orígenes de la banca central" en: Dobado, Rafael / Gómez Galvarriato, Aurora y Márquez Graciela (compiladores) *México y España: ¿Historias económicas paralelas?* FCE. México.
- Maurer, Noel y Comberg, Andrei (2004) "When the state is untrustworthy; Public finance and private banking in porfirian Mexico". *The Journal of Economic History*, Vol. 64, No. 4, diciembre.
- Moreno, María de los Ángeles y Flores, Romeo (1995) *Evolución de la deuda pública externa de México. 1950- 1993*. Ediciones Castillo. México.
- Navarrete, Alfredo (1964) "La planeación financiera del desarrollo económico de México, 1964-1970", En: *El Mercado de Valores*, año VIII, Núm. 30, Julio, pp. 119.
- Navarrete, Alfredo (1967) "Logros del sistema bancario mexicano" En: *El Mercado de Valores*, año VIII, Núm. 30, Julio, pp. 491-498.
- Navarrete, Alfredo, "La inversión extranjera directa en México". En: Nacional Financiera, (1990) *Testimonio del Mercado de Valores*, Tomo IV, Financiamiento externo. 1940-1990. México.
- Navarrete, Alfredo, "Posición financiera internacional de México, 1939-1957". En: Nacional Financiera, (1990) *Testimonio del Mercado de Valores*, Tomo IV, Financiamiento externo. 1940-1990. México.
- Pani, Alberto J. (1951) *Los orígenes de la política crediticia*. Atlante. México.
- Paz Sánchez, Fernando (2006) *La política económica de la revolución mexicana 1911-1924*. Fondo Editorial FCA. México.



- Petricoli Iturbide, Gustavo (1952) *La organización financiera nacional; el sistema bancario y el mercado de valores*. ITAM. Escuela de Economía. México.
- Platt, D. C. M. (1982) "Finanzas británicas en México 1821-1867" *Historia Mexicana*. Vol. 32, No. 2, octubre – diciembre. Pp. 226-261
- Quijano, José Manuel (1983) *México: estado y banca privada*. CIDE. México.
- Quijano, José Manuel (1985) *Finanzas, desarrollo económico y penetración extranjera*. Vol. 2. Colección Pensamiento Económico. UAP. México.
- Quijano, José Manuel; Anaya, Guillermo; Bendesky, León; Cardero, María Elena; Manzo, José Luis y Sánchez, Hilda (1983) *La banca pasado y presente; problemas financieros mexicanos*. CIDE. México.
- Romero Sotelo, María Eugenia y Ludlow, Leonor (2006) *Temas a debate: moneda y banca en México. 1884-1954*. Instituto de Investigaciones Históricas – UNAM. México.
- Turrent Díaz, Eduardo (1982) *Historia del Banco de México*. Banco de México. México.
- Turrent Díaz, Eduardo (2000) *Banco de México; su historia temprana*. Banco de México. México.
- Turrent Díaz, Eduardo (2008) "México: la accidentada senda hacia la banca universal. Experiencia de un siglo 1907-2007." *Revista Análisis Económico*, No. 53, Vol. XXIII, 2º cuatrimestre.
- Vázquez Carrillo, Nitzia (2012) *Sistema financiero y crecimiento económico en México*. Editorial académica española. Alemania.





Metodología AF: Pobreza multidimensional en México, 2008 y 2018

AF Methodology: Multidimensional poverty in Mexico, 2008 and 2018

Hada Melissa Sáenz Vela*

48

Palabras clave

pobreza multidimensional,
ingreso,
derechos sociales

Key words

multidimensional poverty,
income,
social entitlements,
axioms.

Jel: C02, I31, I32.

* Centro de Investigaciones Socioeconómicas, Universidad Autónoma de Coahuila. Edificio “S” Unidad Camporredondo. Prolongación David Berlanga y Avenida Magisterio. Saltillo, Coahuila, México. Teléfono: (844) 412 90 29. Correo electrónico: hada.saenz@uadec.edu.mx Mexicana. Licenciada en Matemáticas Aplicadas y Doctor en Economía Regional por el Centro de Investigaciones Socioeconómicas de la U.A. de C. Actualmente es profesora investigadora en el CISE y sus principales temas de investigación son el análisis espacial aplicado a los problemas socioeconómicos y el análisis de la medición multidimensional de la pobreza en México.



Resumen

Se formula una propuesta de medición multidimensional en México para calcular la intensidad, la profundidad y la severidad de la pobreza. Propone la inclusión de cuatro carencias sociales: educación, seguridad social, vivienda y alimentación. Asimismo, plantea la combinación de los espacios de derechos sociales y de ingresos, dada la alta correlación entre ambos. Se utilizan indicadores ordinales para el enfoque social y el indicador continuo del ingreso y se considera la definición oficial de pobreza multidimensional (pobreza monetaria y carencia en al menos un derecho social). Las tres medidas multidimensionales, M_0 , M_1 , M_2 , se redujeron en el periodo 2008-2018. Aunque la M_0 y la proporción promedio de carencias son ligeramente mayores que en la versión oficial. Se encuentra que las dimensiones del ingreso, seguridad social y vivienda se mantienen como las de mayor contribución en las medidas de intensidad de la pobreza, mientras que la educación y la alimentación reducen su participación en el mismo periodo. No obstante, se dan diferencias entre las entidades del país, tanto en el cambio del M_0 , como en las participaciones de las dimensiones.

Abstract

A proposal for multidimensional measurement in Mexico is formulated to calculate the intensity, depth and severity of poverty. It proposes the inclusion of four social deprivations: education, social security, housing and nourishment. It also raises the combination of social rights and income spaces, given the high correlation between these two. Ordinal indicators for the social approach and the continuous income indicator are used and the official definition of multidimensional poverty (monetary poverty and lack of at least one social right) is considered. The three multidimensional measures (M_0 , M_1 , M_2) were reduced in the 2008-2018 period. Although the M_0 and the average proportion of deficiencies are slightly higher than in the official version. It is found that the dimensions of income, social security and housing remain the most important in measures of poverty intensity, while education and nourishment reduce their participation in the same period. However, there are differences between the states of the country, both in the change of the M_0 and in the shares of the dimensions.

Introducción

En los últimos años la idea de la multidimensionalidad de la pobreza ha cobrado importancia. Se han propuesto diferentes medidas que han sido adoptadas en países como, México, Nepal, Ruanda, Panamá, Costa Rica, entre otros.¹ En el enfoque multidimensional se considera que la pobreza va más allá del ingreso, y que, si bien es un indicador que brinda un buen panorama de la situación en que viven los individuos, también es valioso agregar otros elementos que no se reflejan directamente en el nivel de ingreso, como la educación o el estado de salud.

50

En el caso mexicano en 2004 se aprobó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). La definición de pobreza multidimensional establecida en esta Ley indica que un individuo se identificará como pobre multidimensional cuando al menos uno de sus derechos para el desarrollo social no esté garantizado y cuente con ingresos insuficientes para adquirir los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus necesidades (Coneval, 2009). El indicador seleccionado para la dimensión económica es el ingreso corriente total per cápita y las personas carentes de bienestar económico se definen con el método de pobreza monetaria. En el espacio de los derechos se consideran seis indicadores dicotómicos, siendo éstos: el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación; según tenga o no carencia en dicha dimensión. Con base en el número de carencias se construye el Índice de Privación Social (IPS), el cual es una combinación lineal con ponderaciones unitarias para los indicadores.²

La combinación de los espacios de bienestar y de derechos sociales genera cuatro cuadrantes para identificar a los individuos, (ver Gráfica 1). El primer cuadrante es el de pobreza multidimensional; en el segundo están los vulnerables por carencias sociales (ingresos mayores a la línea de bienestar, pero una o más carencias); el tercero comprende a los vulnerables por ingresos sociales (no presentan carencias sociales, pero sí ingresos menores a la línea de bienestar); y el cuarto es el grupo de individuos no pobres multidimensionales y no vulnerables.³

Para el proceso de agregación en México se optó por una variante de la propuesta de Alkire y Foster (2011). La metodología de dichos autores es una de las más aplicadas a nivel internacional; y ha ganado aceptación debido a su similitud con las medidas FGT (Foster, Greer y Thorbecke, 1984), además del cumplimiento axiomático y lo intuitivo de su formulación. En el caso de México, Coneval (2009) indica que su metodología difiere de la *Mo* de Alkire-Foster (AF) pues la medida mexicana tiene la particularidad de requerir la ocurrencia de dos eventos simultáneos: ingresos menores a un mínimo y padecer al menos una carencia de seis establecidas. En la *Mo* se solicita el cumplimiento de al menos un número *k* de carencias en distintas dimensiones, no importando cuál combinación de éstas sea.

El presente documento obtiene las medidas multidimensionales de pobreza a partir de una propuesta de indicadores que faciliten el cálculo de la profundidad y severidad. Lo anterior lo hace a partir de las definiciones oficiales, con el objetivo de ofrecer una mirada más amplia a los cálculos oficiales del Coneval. En la siguiente sección se explica la metodología AF y en el tercer apartado se exponen los resultados obtenidos, posteriormente se cierra con unas breves conclusiones.

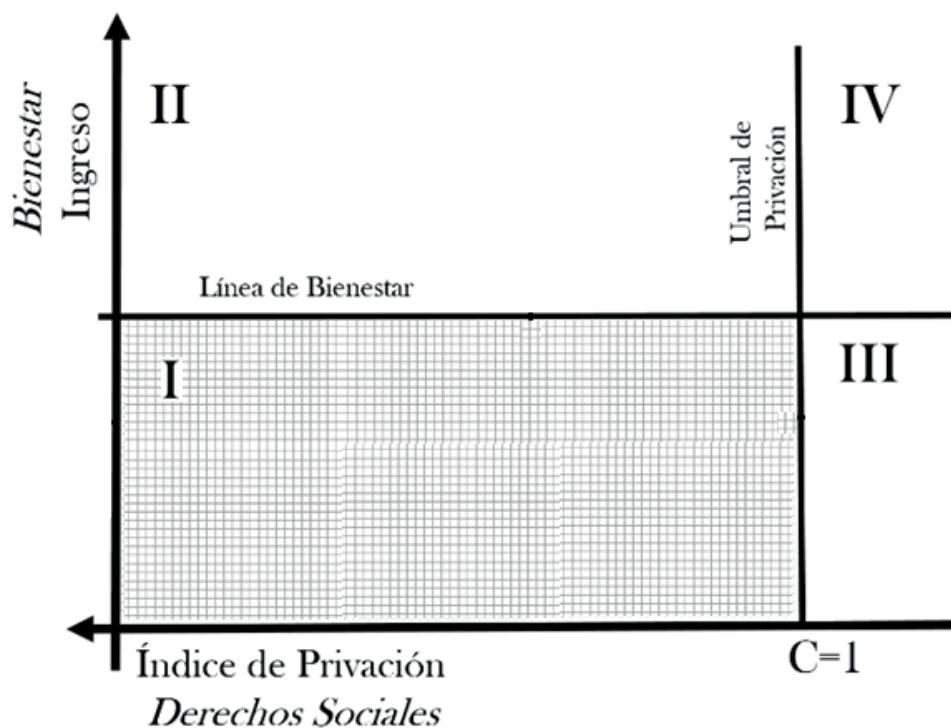
1 En la página www.mppn.org/ es posible encontrar los enlaces a los reportes oficiales de pobreza multidimensional para diversos países.

2 Se sugiere la revisión del Anexo donde se presentan las definiciones de dichas carencias sociales.

3 La línea de bienestar es el umbral para definir a un individuo como pobre de ingresos.

Gráfica 1

Clasificación de la pobreza multidimensional en México



51

Fuente: Adaptado de Coneval (2009).

1. Metodología Alkire-Foster

La metodología de Alkire y Foster (2011) brinda tres diferentes medidas de pobreza multidimensional: incidencia, profundidad y severidad. En el cuadro 1 se describe la notación básica a emplear a lo largo del texto, para mayores detalles se sugiere la revisión del capítulo 5 de Alkire *et al.* (2015). De acuerdo con los autores es recomendable establecer un nivel intermedio k para c entre 1 y d , lo cual resulta en un ρ_k que identifica como pobre al individuo i si presenta al menos k carencias; además es posible establecer un sistema de ponderaciones a las dimensiones w . Para cualquier matriz de logros X sea $g^r(k)$ la matriz de brechas normalizadas y sea $\alpha > 0$ se define la matriz $g^\alpha(k)$ ele-

vando cada uno de los elementos de $g^r(k)$ a la potencia α . En particular, si $\alpha=1$, se puede obtener la medida multidimensional de profundidad de la pobreza; si $\alpha=2$, se obtiene la medida de severidad, de manera análoga al caso unidimensional de las FGT (ver Cuadro 1).

Haciendo uso de lo anterior es posible establecer la notación de la familia de medidas, las cuales se presentan en el cuadro 2. Una medida inicial es aquella que da cuenta de la proporción de individuos pobres multidimensionales, para lo cual se hace referencia al Índice de Recuento H , el cual se define como el número de individuos identificados como pobres a través de la función ρ_k respecto del tamaño de población. Por otro lado, se conforma la Proporción Promedio de Carencias A

como $c_i(k)/d$ que representará la proporción de posibles carencias experimentadas por la persona i . Así, el Índice de Recuento Ajustado, M_0 , se obtiene como el producto HA , el cual es sensible a la frecuencia y el alcance de la pobreza multidimensional. Es posible calcular la contribución de cada una de las dimensiones al índice M_0 , para lo cual se emplea el peso asignado a la dimensión, w_j , y la proporción de pobres mul-

tidimensionales que se encuentra privada en la dimensión j , $h_j(k)$. Cuando la contribución a la pobreza de un indicador excede sustancialmente su peso implica que el vector controlado de recuento para dicha dimensión presenta un valor elevado; por lo que los pobres multidimensionales son más propensos a estar privados en esa dimensión que en las otras (Alkire *et al.*, 2015:165-166).

Cuadro 1. Variables utilizadas en la formulación del M_0

52

Notación	Descripción
$n \in \mathbb{Z}_+$	Número de individuos.
$d \geq 2$	Número de dimensiones a considerar.
$w \in \mathbb{R}_+^d$	Vector de ponderaciones anidadas. $0 < w_j < 1$ es la ponderación asociada a la dimensión j . Tiene la forma $w = \left(\frac{d}{2}, \frac{d}{2(d-1)}, \dots, \frac{d}{2(d-1)}\right)$.
$X = [x_{ij}]$	Matriz de logros. Las entradas son $x_{ij} \geq 0$ representando el logro del individuo i en la dimensión j .
z	Vector de umbrales de las carencias.
k	Número de dimensiones en las que ha de ser carente para ser considerado pobre multidimensional.
$\rho_k: \mathbb{R}_+^d \times \mathbb{R}_+^d \rightarrow \{0,1\}$ $(x_i, z) \mapsto \{0,1\}$	Función de identificación. Mapea el vector de logros de la persona i y el vector de umbrales a un indicador tal que $\rho_k(x_i, z) = 1$ si el individuo es pobre multidimensional, y $\rho_k(x_i, z) = 0$ si no lo es.
$g^0(k) = [g_{ij}^0(k)]$	Matriz de privaciones ponderada. Donde $g_{ij}^0 = 1$ si $x_{ij} < z_j$, y $g_{ij}^0 = 0$ de otra forma.
$c_i(k) = \rho_k(x_i; z)c_i$ $= g_i^0(k) $	Vector columna. Vector controlado de recuento de privaciones ponderadas, donde se cumple que $0 \leq c_i(k) \leq 1$.*
$g^1(k)$	Matriz de brechas normalizadas ponderadas. Donde $g_{ij}^1(k) = g_{ij}^0(k)(z_j - x_{ij}/z_j)$, donde se tiene $0 \leq g_{ij}^1(k) \leq 1$; de forma que $g_{ij}^1(k)$ es la medida del nivel de privación de la persona i en la dimensión j .
$g^\alpha(k)$	Matriz de brechas ponderadas a la potencia α . Donde $g_{ij}^\alpha(k) = (g_{ij}^1(k))^\alpha$, siendo $\alpha > 0$.
$M_\alpha: X \times \mathbb{R}_+^d \rightarrow \mathbb{R}$	Agregación, medida multidimensional. Toma a ρ_k como dado, se asocia a la matriz X y al vector de umbrales z sobre todos los niveles de $M_\alpha(X, z)$.
$\mathcal{M} = (\rho_k, M_\alpha)$	Metodología multidimensional.

Fuente: elaboración propia a partir de Alkire y Foster (2011a).

* Para un vector v sea $|v|$ la suma de todos los elementos del vector.

Si se desea capturar la profundidad de la pobreza se utiliza la matriz de brechas normalizadas $g^1(k)$. Se define G como la Brecha Promedio entre todas las dimensiones en las cuales las personas son carentes, y con ella es posible obtener la Brecha Ajustada de Pobreza, M_1 , lo cual resulta en una medida que combina información sobre la frecuencia de la pobreza, el rango promedio de carencias y la profundidad

promedio de la pobreza. Asimismo, es posible proveer información sobre la severidad de las carencias de los pobres con la matriz $g^2(k)$, con la cual se calcula la Severidad Promedio S . Haciendo uso de S se elabora la medida FGT Ajustada, M_2 , resultando en una medida sensible a transferencias y a la desigualdad de carencias entre los pobres multidimensionales (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. *Medidas FGT multidimensionales.*

Medida	Descripción
$H = \frac{q}{n}$, $q = \sum_{i=1}^n \rho_k(x_i; z)$	Índice de Recuento.
$A = \frac{ c(k) }{qd}$	Proporción Promedio de Carencias.
$M_0 = HA = \frac{ c(k) }{nd}$	Índice de Recuento Ajustado.
$\phi_j^0(k) = w_j \frac{h_j}{M_0}$ $M_1 = HAG,$	Contribución de la dimensión j al M_0 .
$G = g^1(k) / g^0(k) $.	Brecha Ajustada de Pobreza.
$M_2 = HAS$, $S = g^2(k) / g^0(k) $	Medida FGT Ajustada.

Fuente: elaboración propia a partir de Alkire y Foster (2011).

Ha de mencionarse que Alkire y Foster (2009) hicieron algunos señalamientos a la medición mexicana, después de haber esta última haber sido publicada. Los autores indican que es posible considerar una matriz de logros que incluya tanto el ingreso como las carencias de derechos sociales; y para cumplir con la definición oficial de la LGDS basta aplicar un esquema de ponderación anidada. Es en este punto donde se encuentra la diferencia en términos de interpretación, y remite a analizar la forma en que se define la medida mexicana.

Resultados

El actual tratamiento de los espacios del bienestar y de derechos no cuenta con una construcción ordinal, así que la propuesta aquí mostrada busca superar esa limitante. Se utilizan los datos del MCS de la ENIGH 2008 y el MEC de la ENIGH 2016 para mostrar si se han dado cambios en la profundidad y severidad de la pobreza multidimensional en el país.⁴ Para ello se “redefinen”

⁴ MCS es el Módulo de Condiciones Socioeconómicas, y el MEC es el Modelo Estadístico para la Continuidad del

los logros en materia de las dimensiones y se establece un sistema de pesos anidados, tal como se sugiere en Alkire y Foster (2009).⁵

Para el espacio del bienestar se utilizará el ingreso corriente total per cápita, contrastando contra las Líneas de Bienestar (rural y urbana). Esta decisión se toma fundamentada en dos elementos: ya se reporta por el Coneval la medida de profundidad del ingreso, y su nivel de asociación estadística con las carencias sociales motivan a incluirlo de manera explícita (Sáenz, 2018a). El peso asignado a esta dimensión será de 0.5 para mantener la definición oficial de pobreza multidimensional. El espacio de los derechos se conformará de cuatro dimensiones, cada una con ponderación de 0.125: rezago educativo, acceso a seguridad social, características de la vivienda y acceso a la alimentación. Los pesos no contradicen lo establecido por Coneval respecto de su marco ético, y solo se ajusta al número propuesto de carencias sociales.

En México, el ingreso sigue siendo un determinante de las condiciones de pobreza. Basta revisar rápidamente el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) del Coneval: se reporta el porcentaje de hogares para los cuales su ingreso laboral no alcanza a cubrir el valor de la canasta alimentaria (es decir, el valor de la Línea de Bienestar Mínimo que sirve para definir la pobreza extrema por ingresos). Los cálculos del ITLP muestran que de 2010 a 2013 se presentaron altos porcentajes de hogares en esta condición (llegando a 43%), decrementando a partir de entonces y hasta el cierre de 2018 (con 39.8%).

MCS, ambos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

5 Se “redefinen” en el sentido de transformar en un esquema ordinal las carencias sociales, además de agrupar las dos dimensiones de vivienda en una sola, pero sin modificar los umbrales establecidos en la LGDS.

Aunado a lo anterior, el ingreso y las carencias sociales están asociadas, lo cual puede verse incluso al analizar las estadísticas descriptivas. Por ejemplo, el Coneval (2019) reporta que para 2018 el 57.3% de la población presenta carencia en el acceso a la seguridad social, por lo que se puede intuir que una proporción importante de los pobres de ingresos también serán carentes en esta dimensión. En cuanto a la alimentación, los programas de apoyo alimentario han jugado un papel notable en la reducción de hogares en inseguridad alimentaria (Mundo-Rosas *et al.*, 2018), aunque la certeza de los hogares sobre su nivel de ingreso afecta notablemente la percepción de su seguridad alimentaria (Teruel *et al.*, 2018; Félix-Verduzco *et al.*, 2018). Las carencias en lo que se refiere a las características y espacios de la vivienda y el acceso a los servicios básicos ronda entre el 20 y 30% de la población, por lo que nuevamente, es fácil suponer una relación con el nivel de ingreso.

Omitir la carencia en el acceso a servicios de salud no es ideal, no obstante, su actual definición no contribuye al análisis. En Sáenz (2019) se busca aproximar, con los datos de la ENIGH el acceso efectivo a los servicios de salud. En dicho documento se realizan algunas conclusiones: el acceso no-efectivo incrementa el gasto en salud pues una gran proporción de individuos acuden a servicios privados; el aumento en la adscripción a algún servicio de salud está incrementando su uso efectivo, aunque sujeto al tipo de servicio y al nivel de ingreso; y el menor acceso efectivo se da en los inscritos al Seguro Popular (a pesar de ser el mismo servicio que redujo el indicador oficial de carencia). Por lo tanto, se sugiere que esta dimensión se incluya una vez que se cuente con un indicador más eficiente en la captura de los aspectos relacionados con la salud.



A partir de las consideraciones anteriores, salvo la seguridad social, los demás derechos se determinan de manera ordinal a partir de las definiciones oficiales. Los umbrales se establecieron siguiendo los lineamientos de la LGDS. El cambio se da en la formulación de cada derecho bajo un esquema de logros, tal como se indica en el cuadro 3. Las brechas se calculan como $(z_j - x_{ij})/z_j$, siendo z_j el umbral correspondiente a la dimensión j , y x_{ij} el nivel de logro alcanzado por el individuo i en la dimensión j .

En el cuadro 4 se señalan los valores de las medidas oficiales de pobreza multidimensional

del Coneval, así como sus formulaciones. Es importante mencionar que el H calculado por Coneval hace referencia el número de pobres multidimensionales (carentes de ingreso y con al menos una carencia social), A es la proporción promedio de carencias sociales de los pobres multidimensionales. El M_o es la intensidad de la pobreza multidimensional, que reporta la cantidad de privaciones sociales padecidas por los pobres multidimensionales, respecto del total que podría padecer la población total del país.

55

Cuadro 3. Definiciones de variables y umbrales empleados.

Dimensión	Definición y Umbral
Ingreso	Ingreso corriente total per cápita. Nivel educativo alcanzado por el individuo: <ul style="list-style-type: none">• 0 – Sin primaria• 1 – Primaria incompleta• 2 – Primaria completa• 3 – Secundaria incompleta• 4 – Secundaria completa• 5 – Preparatoria incompleta en adelante
Rezago educativo	El logro es la situación de no presentar la carencia.
Seguridad social	Los ocho indicadores que se forman entre las dimensiones <i>calidad y espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos de la vivienda</i> se toman como logros siempre que los individuos no presenten carencia en dichos atributos. Por lo tanto, el nivel de logros varía entre 0 y 8 y el umbral ha de definirse igual a 8.
Características de la vivienda	Se reconfiguran los niveles de inseguridad como logros: <ul style="list-style-type: none">• 0 – Inseguridad alimentaria severa• 1 – Inseguridad alimentaria moderada• 2 – Inseguridad alimentaria leve• 3 – Sin inseguridad alimentaria
Acceso a la alimentación	

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4. Medidas oficiales de pobreza.

Medida	2008	2018
$H = \frac{q}{n}, q = \sum_{i=1}^n \rho_k(x_i, z)$	44.4	41.9
$A = \frac{1}{q} \left(\frac{1}{d} \sum_{i=1}^q IPS_i \right)$	2.8	2.2
$M_0 = HA = \frac{1}{n} \left(\frac{1}{d} \sum_{i=1}^q IPS_i \right)$	0.204	0.152

Fuente: elaboración propia.

56

Una vez que se formularon las variables para las dimensiones y se obtuvieron las brechas para cada uno de los espacios se procedió a calcular las medidas. El cuadro 5 reporta las medidas AF calculadas para ambos años a nivel nacional, siendo coincidentes con las oficiales en cuanto a la reducción de la pobreza. Recordando las ponderaciones asignadas (carente en ingreso y carente en derechos sociales implica un valor de 0.625), los índices A señalan la presencia de dos carencias sociales en 2008, y apenas una ligera reducción para 2018; comportamiento que no dista mucho del observado en la medida oficial. En lo que refiere al M_0 se encuentra una mayor incidencia de la pobreza, al reflejar las carencias de toda la población y no solo de los pobres multidimensionales.

Cuadro 5. Medidas AF de pobreza multidimensional.

Por su parte, M_1 reporta la media de las brechas normalizadas censuradas y ponderadas de los pobres multidimensionales. La medida pasó de 0.128 a 0.112, lo cual implica que los individuos pobres requerían salir de una dimensión social en 2008 y ahora apenas alcanza el valor de una (0.112), en términos promedio. En cuanto a la severidad de la pobreza, M_2 es la media de los cuadrados de las brechas normalizadas censuradas y ponderadas de los pobres, incrementándose de 0.030 a 0.057. Esto puede entenderse mejor si se observa el cuadro 6, la cual reporta el vector controlado de recuento de privaciones ponderadas, que sería el análogo al IPS oficial. Se muestra la incidencia a partir de 0.625 pues el M_1 y el M_2 emplean tales observaciones para su cálculo. Es posible notar que, en el periodo transcurrido, se incrementó el nivel más alto de privaciones al pasar de 2.18 a 2.45, aunque sí se lograron reducciones en los niveles previos.

Medida	2008	2018
H	42.4	39.9
A	0.751	0.738
M_0	0.318	0.295
M_1	0.128	0.112
M_2	0.030	0.057

Fuente: elaboración propia.



Cuadro 6. Incidencia de las privaciones ponderadas.

Medida	2008	2018
0.625	17.86	13.10
0.750	16.41	12.98
0.875	9.20	8.51
1.000	2.18	2.45

Fuente: elaboración propia.

El cuadro 7 indica la incidencia y contribución de cada dimensión para ambos años. Nótese que el acceso a la seguridad social sigue siendo el atributo de mayor peso, lo cual está asociado a los pocos resultados en materia de reducción de la informalidad. La educación se fortalece como la dimensión de mejores resultados al momento, seguida por el acceso a la alimentación. En cuanto a la contribución persiste el efecto del ingreso, en particular para 2018 (que alcanza 0.677), lo cual se interpreta como

una mayor presencia de personas en estado de vulnerabilidad debido a sus bajos ingresos. En términos de los derechos sociales se mantiene el peso de la seguridad social y en menor medida las características de la vivienda (lo cual es consistente con lo señalado en Sáenz (2018b)).

En la gráfica 2 se presentan las medidas multidimensionales para los estados de México, para ambos años de estudio. Resalta que son Oaxaca, Guerrero y Chiapas las entidades con mayor nivel incidencia de pobreza multidimensional en 2018, y que aparentemente, incrementaron su participación en el periodo, mientras que el M_1 muestra una pauta similar. Por su parte el M_2 no tiene cambios considerables a lo largo de la muestra. Se distingue un patrón regional consistente con la historia de estas entidades. Será de suma importancia analizar en una etapa posterior el comportamiento de los años intermedios, así como las aportaciones de las dimensiones a la medida, también en términos estatales.

57

Cuadro 7. Incidencia y contribución de las dimensiones

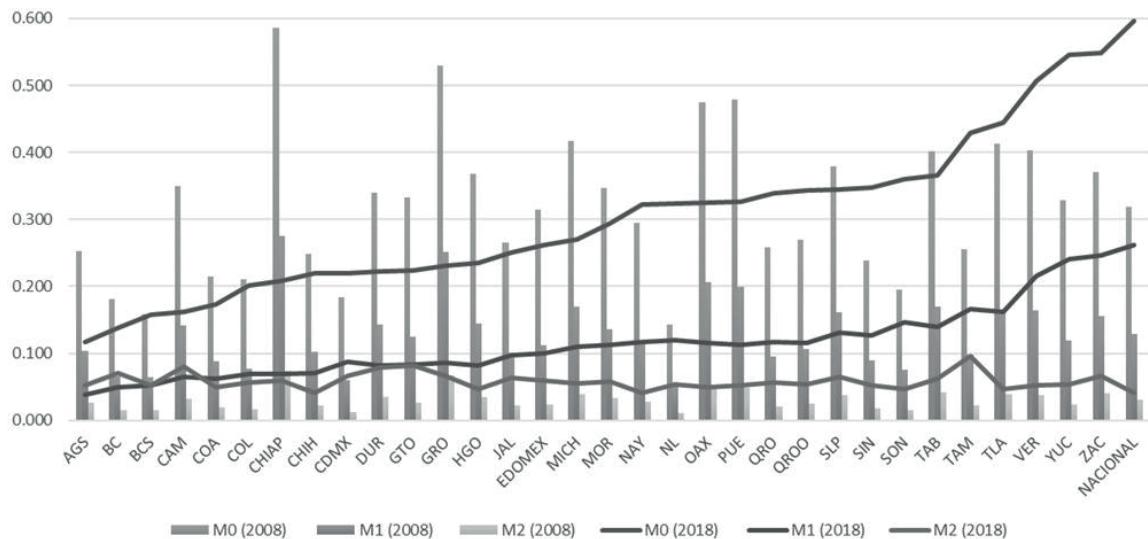
Dimensión	2008		2018	
	Incidencia	Contribución	Incidencia	Contribución
Ingresos	47.3	0.665	45.9	0.677
Educación	21.6	0.052	18.5	0.046
Seguridad social	63.2	0.146	57.8	0.140
Vivienda	28.5	0.079	28.8	0.079
Alimentación	20.8	0.058	20.9	0.057

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 2

Medidas Multidimensionales, 2008 y 2019

58



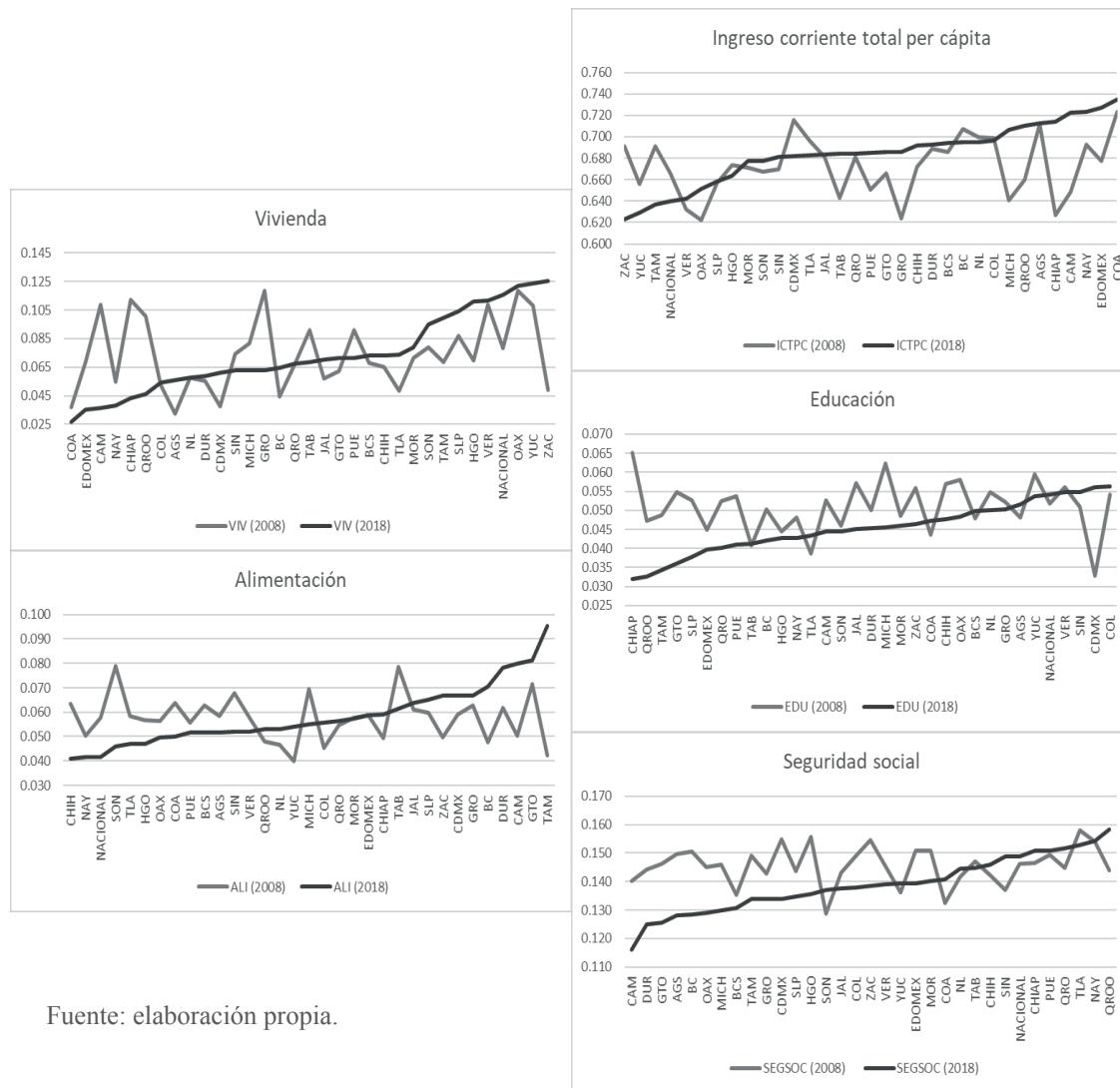
Fuente: elaboración propia.

La gráfica 3 indica, para cada estado y cada año, las contribuciones de las dimensiones consideradas a la medida de intensidad, ordenando de menor a mayor valor en cada caso. A pesar de que las aportaciones se redujeron en el periodo, como se mostró en el cuadro 7, el patrón fue heterogéneo regionalmente. Por ejemplo, en cuanto al ingreso, en 2018 en Guerrero presentó el menor nivel (0.623) y el más alto fue

para Aguascalientes (0.735). Si se compara el peso del rezago educativo, hay menores participaciones para prácticamente todas las entidades, y algo similar ocurre con la seguridad social. Las características de la vivienda y el acceso a la alimentación tuvieron patrones diferenciados a lo largo de la muestra, pues para algunos estados se dieron decrementos en la participación de la carencia en cuestión.

Gráfica 3

Contribución de cada dimensión por entidad, 2008 y 2018



Fuente: elaboración propia.

Otros elementos de sumo interés surgen de comparar Nuevo León y Chiapas, extremos en los niveles de pobreza, de acuerdo con el M_o (0.117 y 0.597, respectivamente). Lo descrito en estas gráficas tiene importantes implicaciones en términos de orientación y focalización de las políticas públicas para la erradicación de la pobreza en términos regionales. Esto porque al analizar las aportaciones de las dimensiones en cada uno de estas entidades se encuentra que la aportación en el acceso a la alimentación es apenas notoria (0.053 y 0.059), no así en el acceso a la seguridad social (0.144 y 0.151) o en cuanto al ingreso (0.0695 y 0.714).

Los datos y las gráficas señalan que en términos de intensidad y profundidad se redujo la pobreza en México, no así la severidad. Además, el cambio entre las entidades ha sido heterogéneo, así como entre las dimensiones. Dado que M_1 y M_2 tienen ventajas en términos axiomáticos, entre ellas el cumplimiento de la monotonía, es posible sugerir que los individuos pobres se encuentran en una situación menos desfavorecida que al inicio de la década, aunque, potencialmente, se ha dado un ligero incremento en la desigualdad entre los pobres multidimensionales.

Conclusiones

El enfoque multidimensional debe de ser considerado como un aliado del enfoque monetario, sobre todo en los países latinoamericanos. La metodología AF resulta una aplicación integral desde el punto de vista teórico y técnico, y se debe a que surge de la perspectiva de Sáenz sobre las capacidades, al tiempo que cumple con un enfoque axiomático que le brinda ro-

bustez. Otra de sus ventajas es que permite utilizar diversas dimensiones, asignarle pesos y cortes diferenciados para definir a los pobres multidimensionales.

La propuesta realizada aquí se basa en las sugerencias realizadas por Alkire y Foster y busca unificar los espacios de bienestar y derechos sociales, tal como apunta la realidad del país: el ingreso persiste como el atributo que mayor efecto tiene sobre la condición de pobreza y acceso a garantías individuales. Emplea indicadores ordinales para los derechos y uno continuo para el ingreso, con el objetivo de verificar cambios en la profundidad y severidad de la pobreza. Recurre solamente a las dimensiones sociales que aportan a la comprensión del fenómeno desde la perspectiva multidimensional, ya que no incorpora el acceso a servicios de salud y unifica las dimensiones de vivienda en una sola categoría.

Si se mantiene la definición oficial de pobreza multidimensional, ser pobre de ingresos y tener carencia en al menos un derecho social, la propuesta no altera sustancialmente la incidencia (H). Lo que se modifica es la proporción promedio de carencias, pues considerando los seis derechos en 2018, un individuo padece en promedio 2.2 carencias sociales (A), mientras que la propuesta indica poco menos de dos carencias sociales. Si bien numéricamente es similar, cabe destacarse que esta propuesta no redonda dimensiones por lo que brinda un panorama más claro sobre la situación de necesidad de los individuos. De esta forma el M_o , que reporta intensidad de la pobreza, se incrementa respecto de la medida oficial, 0.295 y 0.152 respectivamente.



Lo que ha de destacarse es la reducción de cualquiera de las medidas de pobreza en el periodo estudiado, excepto por la severidad M_2 . Sin embargo, la diferenciación regional es notoria cuando se analizan los diferentes índices, así como las contribuciones de las dimensiones a la medida de intensidad. Como líneas de futura investigación se pretende desarrollar este análisis para todos los años disponibles, y además realizar pruebas de hipótesis con el objetivo de verificar si los cambios son estadísticamente significativos. ↗

Bibliografía

- Alkire, S. y J. Foster (2009). Memo to Coneval. Obtenido de www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-RP-21a.pdf
- Alkire, S. y J. Foster (2011). Counting and multidimensional poverty measurement, *Journal of Public Economics*, 95(7), 476–487.
- Alkire, S., J. Foster, S. Seth; M. Santos, J. Roche, P. Ballón (2015). *Multidimensional poverty measurement and analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Coneval (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 1^a edición, México, Coneval.
- Coneval (2019). Anexo Estadístico de Pobreza en México 2008-2018. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx
- Félix-Verduzco, G.; G. Aboites y D. Castro (2018). La seguridad alimentaria y su relación con la suficiencia e incertidumbre del ingreso: un análisis de las percepciones del hogar, *Acta Universitaria*, 28(4), 74–86.
- Foster, J.; J. Greer y E. Thorbecke (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, 52(3), 761–766.
- Mundo-Rosas, V.; N. Vizuet-Vega; J. Martínez-Domínguez; M. Morales-Ruán; R. Pérez-Escamilla y T. Shamah-Levy (2018). Evolución de la inseguridad alimentaria en los hogares mexicanos:2012-2016, *Salud Pública de México*, 60, 309–318.
- Sáenz, H. (2019). El acceso a los servicios de salud en México, aceptado para el libro *Temas de Investigación Contemporánea sobre Economía y Políticas Públicas*, próximamente.
- Sáenz, H.; L. Gutiérrez y E. Minor (2018a). Asociación estadística entre el ingreso y los derechos sociales en México, Nóesis: *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 27(53), 22-45.
- Sáenz, H.; L. Gutiérrez y E. Minor (2018b). Una nota sobre la ponderación del Índice de Privación Social de México, *Estudios Económicos*, 33(2), 313-331.
- Teruel, G.; M. Reyes; E. Minor y M. López (2018). México: país de pobres, no de clases medias. Un análisis de las clases medias entre 2000 y 2014, *El Trimestre Económico*, 85(339), 447–480.

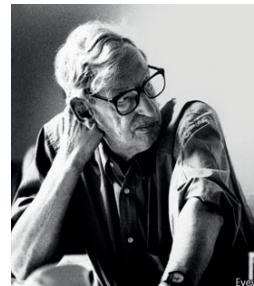
Anexo

Cuadro A. Definición de las carencias en el espacio de los derechos sociales.

Carencia	Definición
Rezago Educativo	<p>Una persona se encuentra en situación de rezago educativo si cumple alguno de los siguientes criterios:</p> <p>Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.</p> <p>Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).</p> <p>Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).</p>
Acceso a servicios de salud	<p>Una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando:</p> <p>No cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.</p>
Acceso a la seguridad social	<p>Se identifica a la población con carencia por acceso a la seguridad social de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>En cuanto a la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2º de la Ley del Seguro Social (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del Artículo 123 constitucional).</p> <p>Dado el carácter voluntario de la inscripción al sistema por parte de ciertas categorías ocupacionales, en el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social y, además, cuenta con Sistema de Ahorro para el Retiro o Administradoras de Fondos para el Retiro.</p> <p>Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.</p> <p>En el caso de la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.</p> <p>La población que no cumpla con alguno de los criterios mencionados se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social.</p>
Calidad y espacios de la vivienda	<p>Se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:</p> <p>El material de los pisos de la vivienda es de tierra.</p> <p>El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.</p> <p>El material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbestos; o material de desecho.</p> <p>La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.</p>
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	<p>Se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:</p> <p>El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por aca-rreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.</p> <p>No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.</p> <p>No disponen de energía eléctrica.</p> <p>El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.</p>
Acceso a la alimentación	<p>Se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a los hogares que:</p> <p>Presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo</p>

Fuente: Coneval (2009).

Apreciación de Hobsbawm *der Engländer*



63

La ciencia económica sufrió una enorme pérdida con la partida del infatigable historiador Eric Hobsbawm (1917-2012) considerado el “último comunista” y cuya vasta obra (“The Age of Revolution”, “The Age of Capital”, “The Age of Empire”, “The Age of Extremes”, entre otros), se escribiera en The King’s College, Cambridge University, donde desarrollara su fuerza intelectual para la comprensión del mundo desde diversas perspectivas: política, económica, científica y filosófica, pero siempre con una sola convicción; que el sistema capitalista con sus insultantes desigualdades y avaricia desmedida se encaminaba “de manera inevitable e inexorable a su destrucción” por sus propias tensiones internas y tendría que ser necesariamente reemplazado por “algo mejor”.

¿Que lo mantuvo fiel al credo comunista no obstante las expresiones más brutales de esta ideología tales como el Stalinismo, el sofocamiento de los tanques soviéticos a la rebelión Húngara (1956), la confesión de Khrushchev de los crímenes de sus antecesores y de “las fallas de origen” del comunismo que para él habían provocado la caída del muro de Berlín (1989)? La respuesta parece muy simple. Hobsbawm, además de ser un idealista y romántico, perteneció a una generación de jóvenes que creyeron que la Revolución rusa de octubre de 1917, era la gran esperanza del mundo. Pero, sobre todo, porque él no podía traicionar ni a la revolución ni a aquellos que habían luchado por ella.

Todo indica que lo que el Marxismo ofreció a la generación de pensadores del periodo entreguerras, consistió en la fe de que, mientras el capitalismo estaba sumido en crisis y bajo la lúgubre sombra del fascismo, se erigía la promesa de un nuevo orden humano más racional. El Marxismo no sólo planteaba una teoría sobre las clases sociales y su situación económica, sino también una teoría sobre las leyes históricas y naturales. Las personas creían en el “socialismo científico” y en el poder del materialismo dialectico. El “nuevo marxista de los 1930s”, escribe Hobsbawm, “asumió al Marxismo como la clave para entender un vasto rango de fenómenos que hasta entonces habían permanecido como enigmas”.

Sin embargo uno de los problemas con el Marxismo, afirma Hobsbawm, fue que no obstante que sus leyes eran científicas, Marx había ofrecido escasos lineamientos sobre como las sociedades “socialistas” deberían de instaurarse y administrarse. Para finales de los 1960s eran evidentes las complicaciones para ese tipo de sociedades al no funcionar en forma apropiada y ello, además, en el marco de un sistema capitalista que no sólo se resistía a sucumbir como había sido predicho por Marx, sino que aumentaba todavía más su brillo como modelo económico.

No obstante, Eric Hobsbawm no era un dogmático. Fue un intelectual abierto y sensible a otras influencias teóricas que le permitieran reconciliar al Marxismo con la realidad prevaleciente a finales de la llamada Guerra Fría. Por ello invocaba el rostro humano del comunismo de Gramsci, pues le parecía ello le daba una mayor capacidad de persuasión en su misión de

"reclutamiento", que sustentarla en principios obsoletos como los profesados por Leonid Brezhnev y Erich Honecker.

Al final del día, pareció que el Gramscismo de Hobsbawm había sido también una efímera ilusión. Antes de la caída del socialismo real, Hobsbawm escribe que "a cien años de la muerte de Marx (1883) su "presencia ideológica global era más grande que nunca antes", pero las dos décadas y fracción transcurridas hasta 2008, son caracterizadas por él mismo como "los tiempos más oscuros" en la historia del Marxismo. Sin embargo, para cuando él escribe la introducción y el ensayo de conclusiones del último libro *How to change the world: Tales of Marx and Marxism* (edit. Little Brown, 211: 480), la esperanza de Hobsbawm iba de nuevo en ascenso.

La misma creencia equivocada de la inevitabilidad histórica que había afligido a la izquierda, afirma Hobsbawm, parece haberse trasladado a la derecha. Con la crisis financiera de 2008, para él colapsan abruptamente los mitos de la espiral ascendente y la desaparición de las fases de auge y caída de los ciclos económicos. Afirma: "estamos apenas lidiando con las primeras fases de la larga y profunda secuela de la crisis financiera." Para él, la dinámica auto destructiva del capitalismo descrita por Marx, se había profundizado en la era de la globalización con la aplicación productiva de las nuevas tecnologías de comunicación e innovación y, en su conjunto, nos estaba conduciendo a un contexto de enorme inseguridad.

El libro termina con una sentencia optimista para él y sus seguidores: "el liberalismo económico y político, en lo individual o en su combinación, no pueden proveer la solución a los problemas del siglo XXI, una vez más llega el momento de tomar seriamente al Marxismo." Quizás la visión de un Marxismo menos dogmático, más fresco, creativo, flexible y más Gramsciano del cual Hobsbawm era partidario, lo exprese el hecho de que la portada de su libro, que tiene que ver más con Marx y el Marxismo; el diseñador, seguramente por instrucciones de él mismo, incluya la fotografía del Che Guevara (quien sólo es referido dos veces en la p. 394), pero no la imagen de Carlos Marx.

El enorme legado intelectual de Hobsbawm en el ámbito de la Historia constituye la mejor invitación a conocerlo más de cerca, sobre todo ahora que dicha disciplina se ha re-apreciado en virtud de las perniciosas consecuencia de ignorarla como quedó revelado en la gran crisis 2008-2012. Por otra parte incentivos adicionales para su reapreciación provienen también de sus atributos personales, entre los cuales destacan su congruencia ideológica, su actitud abierta al aprendizaje de nuevas influencias teóricas, su optimismo que a veces colindaba con la ingenuidad pero que le permitió que sus utopías no se extinguieran como la del paraíso comunista de la libertad, e incluso, por su gusto por el Jazz que lo llevó a ser durante mucho tiempo y bajo un seudónimo, crítico de ese género musical en *The New Statesman*. ☩

Ciudad Universitaria, UNAM, diciembre 2019.

Bibliografía

"Eric Hobsbawm: the Marxist intellectual who altered history", *Financial Times*, February 1, 2019.

Hobsbawm, E. (2011) *How to change the world: Tales of Marx and Marxism*, edit. Little Brown, 480 pp.