

Contenido

Impresiones

Samuel Ortiz Velásquez

Inversión Extranjera Directa de China
en América Latina y el Caribe, aspectos metodológicos
y tendencias durante 2001-2016

*Foreign Direct Investment of China in Latin America and the Caribbean,
methodological aspects and trends during 2001-2016*

2

4

18

30

46

62

María del Ángel Molina Armenta

La coordinación tributaria del comercio y la industria en México:
el atropellado camino para el establecimiento del Impuesto
Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM)

*The tax coordination of commerce and industry in Mexico:
the trampled road to the establishment of the Income Tax (ISIM)*

Emmanuel Alejandro Ramírez Guerra

The economic growth and the banking credit in Mexico:
Granger causality and short-term effects, 2001Q1 – 2016Q4
*El crecimiento económico y el crédito bancario en México:
causalidad de Granger y efectos a corto plazo, 2001Q1 - 2016Q4*

José Arturo Cerón Vargas y María del Carmen Hernández Eguiarte

Análisis del Impacto del Programa Oportunidades
en el Ingreso Autónomo de sus Beneficiarios
Analysis of the Impact of the Oportunidades Program on the Autonomous Income of its Beneficiaries



ECONOMÍA INFORMA

ECONOMÍA INFORMA | 406 | SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2017 |



Impresiones

Inversión Extranjera Directa de China en América Latina y el Caribe, aspectos metodológicos y tendencias durante 2001-2016

*Foreign Direct Investment of China in Latin America and the Caribbean,
methodological aspects and trends during 2001-2016*

Samuel Ortiz Velásquez *

Palabras clave

Sistemas Económicos Comparados, Inversión y Finanzas Públicas, Política de Inversión, Mercados financieros

Key words

Comparative Economics Systems, Investment and Finance, Investment Policy, Financial Markets

JEL

P5, E62, G31, O16

*Profesor asociado C de tiempo completo adscrito al área de Teorías Aplicadas en la División de Estudios Profesionales de la Facultad de Economía de la UNAM.
Contacto: samuelov@economia.unam.mx

4



Resumen

El artículo examina a nivel metodológico y empírico la conducta de la Inversión Extranjera Directa (IED) de China en América Latina y el Caribe (ALC). En la primera parte, se discute el enfoque direccional de la OCDE, pues su implementación es crucial para mejorar las estadísticas mundiales de IED, el enfoque sugiere entre otras cosas, excluir de las estadísticas de IED, la participación de las Entidades con Fines Especiales, pues su inclusión distorsiona el monto, origen y destino de la inversión. La temática es central para China pues usualmente sus empresas canalizan las inversiones por medio de terceros países. El documento destaca la necesidad de distinguir adecuadamente la IED de otros flujos de capital. En la parte empírica, se presenta la metodología y las tendencias de la IED china en ALC para el periodo 2001-2016, con base en el banco de datos de Dussel Peters y Ortiz Velásquez (2017). Los resultados revelan una alta concentración de la IED china en Brasil, Perú y Argentina, además, destaca que su principal motivación en la región continúa siendo el aseguramiento de materias primas. Así mismo, las empresas chinas han elevado su presencia en la región adquiriendo o fusionándose con empresas locales de mayor tamaño, con ello su contribución a la ampliación del acervo de capital y a la generación empleo es limitada. Desde 2010 está creciendo la participación de la IED china en infraestructura, de continuar dicha tendencia, China podría contribuir a reducir los desequilibrios comerciales que presenta con la región, también podría contribuir a elevar el bajo coeficiente regional de inversión en infraestructura.

Abstract

The article studies, at the methodological and empirical level, the behavior of China's FDI in Latin America and the Caribbean (LAC). In the first part, the OECD directional approach is discussed, because its implementation is crucial for improving global FDI statistics. The approach suggests, among other things, the exclusion of Special Purpose Entities from FDI statistics, since their inclusion distorts the amount, origin and destination of the investment. The issue is crucial to China, because its companies usually direct their investments through third countries. The paper highlights the need to adequately distinguish FDI from other capital flows. In the empirical part, the methodology and trends of Chinese FDI in LAC are presented for the period 2001-2016, based on the database of Dussel Peters and Ortiz Velásquez (2017). The results show a high concentration of Chinese FDI in Brazil, Peru and Argentina. The main motivation of Chinese FDI continues to be the securing of raw materials. In addition, Chinese companies have increased their presence in the region through by acquiring or merging with large local enterprises, therefore their contribution to the expansion of the capital stock and employment is limited. Since 2010, China's FDI in infrastructure has grown, if this trend continues, China could contribute to reduce the regional trade imbalances and it could contribute to raise the low regional infrastructure investment ratio.



Introducción

La República Popular China (China en adelante), ha elevado de manera masiva su presencia en el mundo y en la región de América Latina y el Caribe (ALC) desde la década de 2000 y con énfasis desde 2009-2010, a través de salidas de capital que adoptan la forma de proyectos de infraestructura, financiamiento e Inversión Extranjera Directa (IED). Tres antecedentes son relevantes para comprender tal dinámica: el lanzamiento de la política *go global* en 1999; la publicación del Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe editado por el Ministerio de Comercio de la República Popular China (Mofcom) en 2008, que señala la importancia de ALC en términos de proveedora de recursos vitales para el desarrollo doméstico chino y su relevancia política en miras a un mundo de aspecto multipolar (Stanley y Fernández 2016); el proyecto de inversiones en infraestructura comúnmente conocido como “La Franja y la Ruta” de 2013, el cual fue planteado por el presidente Xi Jinping en mayo de 2017.

En tal contexto se inscribe la conducta de la IED china en el mundo, la que se ha elevado sistemáticamente desde los 12 261 millones de dólares (mdd) en 2005 a más de 170 mil mdd en 2016, convirtiendo a China en la segunda fuente de IED en el mundo (después de Estados Unidos) y en una exportadora neta de capital. Concentrados en ALC, diversas fuentes oficiales apuntan a que la IED china en la región ha crecido significativamente desde 2010, no obstante, dichas fuentes difieren significativamente en los montos que reportan. Por ejemplo, CEPAL (2016) estima un monto de 6 955 mdd durante 2015 y el Ministerio de Comercio de la República Popular China (Mofcom) apunta a un monto de 12 610 mdd, casi el doble en

comparación con la primera fuente. Las divergencias por país de destino también son altas, mientras Mofcom (2017) apunta que las Islas Vírgenes e Islas Caimán capturaron el 86.35% de las inversiones chinas en ALC entre 2010-2015, CEPAL (2015 y 2016) y Pérez (2017) señalan que Brasil y Perú recibieron cerca del 75% de la IED china.

El objetivo del documento consiste en ofrecer un examen de la metodología actual usada para registrar la IED en el mundo, al tiempo que se sugiere su reemplazo por otra que capture adecuadamente los flujos de IED. Ello permite de paso aclarar una confusión recurrente en torno a los flujos de capital que adoptan la forma de proyectos de infraestructura, financiamiento e IED. La temática es relevante para discutir la relación de China con ALC, pues la mejora en la calidad de sus estadísticas, es un paso inevitable para comprender la emergencia, las motivaciones y los efectos de la IED china en el desarrollo económico de la región. Para cumplir con tales propósitos, el documento se estructura en cuatro apartados. En la primera parte se discute las metodologías internacionales para registrar la IED en el mundo, confrontando a nivel conceptual y empírico el enfoque activo/pasivo con el direccional. En la segunda se explora el caso de China, contrastando a nivel conceptual y empírico la estadística oficial actual de las salidas de IED, con las recomendaciones de OCDE y con estimaciones recientes de CEPAL (2016), Pérez (2017) y Dussel Peters y Ortiz Velásquez (2017). En aras de contribuir a la mejora en la calidad de las estadísticas de la IED china, en la tercera parte se describe sinópticamente la metodología del banco de datos de Dussel Peters y Ortiz Velásquez, al tiempo que se presentan las principales tendencias de la IED china en ALC entre 2001 y 2016. La última parte se dedica a las conclusiones.

L a inversión extranjera directa se puede presentar de dos maneras: estándar, para datos agregados recopilados de acuerdo al principio activo pasivo y; complementaria, para datos desagregados compilados de acuerdo al principio direccional

1. Inversión Extranjera Directa: aspectos metodológicos

La inversión extranjera directa se registra actualmente con cargo a dos enfoques metodológicos: el convencional o activo pasivo, para la inversión agregada y un nuevo enfoque, el direccional, para la inversión desagregada (OCDE 2008a). A su vez, la IED se puede presentar de dos maneras: estándar, para datos agregados recopilados de acuerdo al principio activo pasivo y; complementaria, para datos desagregados compilados de acuerdo al principio direccional. Los datos de inversión compilados de acuerdo con el enfoque activo pasivo presentan los siguientes rasgos (OCDE 2008a):

- i. Son datos agregados consistentes con el sistema de contabilidad nacional (SCN).
- ii. Se basan en los informes de una muestra o de un censo de las empresas de una economía.
- iii. Se clasifican de acuerdo a la primera contrapartida conocida sin tener en cuenta la naturaleza de las empresas, ni la dirección de la influencia o del control entre las empresas.
- iv. Incluyen todos los fondos que se canalizan por medio de Entidades con Fines Especiales (EFES) y el capital distribuido por medio de subsidiarias operativas de empresas transnacionales por cuenta de las compañías matrices. Según

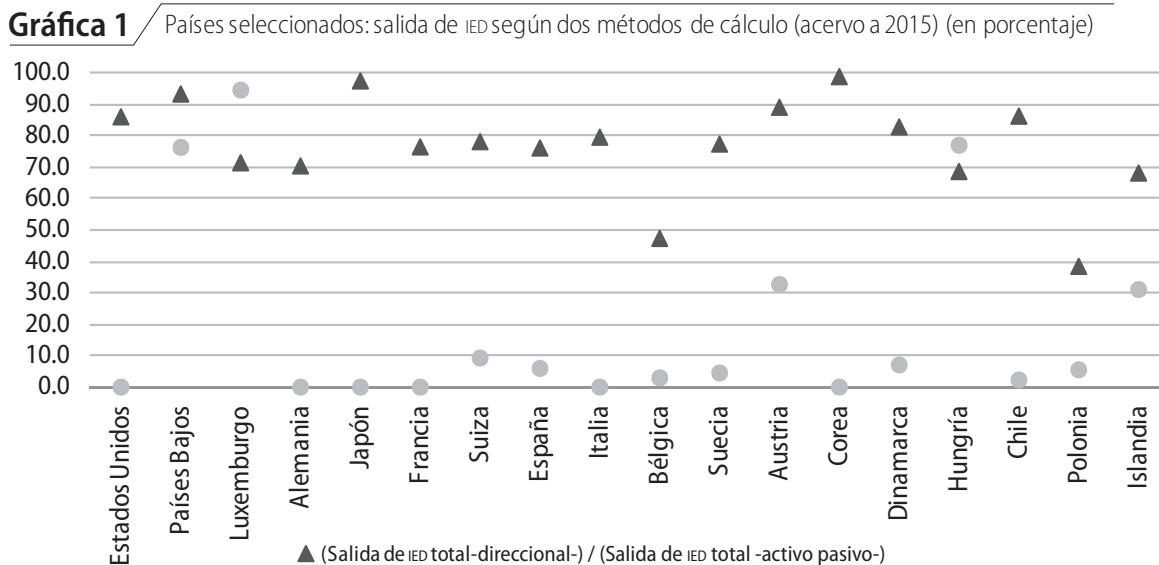
OCDE (2008), las EFES son entidades legales que tienen pocos (o ningún) empleados y poca (o ninguna) presencia física en la jurisdicción en la que son establecidas por su empresa matriz, la cual usualmente se ubica en una jurisdicción distinta. A menudo se utilizan como instrumentos para recaudar capital o mantener activos o pasivos y no realizan actividades productivas significativas. Ofrecen ventajas fiscales, normativas y de confidencialidad. Su existencia, a menudo se relaciona con los centros financieros establecidos en paraísos fiscales.

v. Al incluir los fondos transitorios canalizados por EFES residentes, se asiste a un aumento artificial de los datos por país. Además, si los fondos se canalizan a través de EFES no residentes u otro tipo de subsidiarias, se distorsiona el origen y destino de las inversiones.

7

En contraste, la compilación de estadísticas de inversión con base en el enfoque direccional proporciona una mejor medida de las inversiones extranjeras directas, al separar el monto que involucra fondos que pasan transitoriamente a través de una economía (OCDE 2008a). Efectivamente, la asignación al sector o al país de contrapartida se realiza considerando la contrapartida inmediata en la cadena de inversión (en la economía declarante y en el exterior), pero excluyendo a las EFES residentes. Además, OCDE (2014) enumera las diferencias más significativas entre uno y otro enfoque:

- i. En el enfoque activo/pasivo, los activos incluyen tanto los activos de las matrices residentes como los activos de las filiales residentes; los pasivos incluyen tanto los pasivos de las matrices residentes como los pasivos de las filiales residentes. En el enfoque direccional, las salidas de IED únicamente considera las posiciones de las matrices residentes, mientras las entradas de IED sólo considera las posiciones de las filiales residentes.
- ii. Una diferencia sustancial se localiza en el tratamiento que se le da a las inversiones mutuas



Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2017).

8

o cruzadas (*reverse investment*). Las inversiones mutuas ocurren cuando una filial invierte en su empresa matriz. Bajo el enfoque direccional la inversión mutua es sustraída para obtener el monto de inversión total en el país declarante.

La OCDE (2017) ha hecho un esfuerzo para estimar estadísticas de inversión extranjera directa separando la actividad de las EFES. En éste contexto, apenas 14 economías han reportado al organismo sus estadísticas de flujos y acervo de IED excluyendo a las EFES residentes: Austria, Hungría, Luxemburgo, Países Bajos, Chile, Dinamarca, Islandia, Noruega, Polonia, Portugal, España, Suiza, Suecia y el Reino Unido.

Al respecto la gráfica 1 muestra información de acervo de salidas de IED para una muestra de países a 2015, según el enfoque activo pasivo y el direccional, asimismo, distingue la participación de las EFES residentes. Varios aspectos son relevantes: *i)* con la excepción de Japón y Corea, la salida de IED calculada con base en el enfoque direccional es inferior al cálculo según el enfoque activo

pasivo, la magnitud del desnivel depende del tamaño y la dirección de las inversiones cruzadas, no obstante, como ha demostrado OCDE (2014), ambas medidas se han movido *pari passu* en más de un 80% entre 2012-2013;¹ *ii)* con base en el enfoque direccional, las EFES residentes no son significativas en Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Italia y Corea; *iii)* los cuatro países con las mayores participaciones relativas de las EFES residentes en la salida de IED total, son coincidentemente los países que han venido reportando los datos de forma consistente desde 2005: Luxemburgo (94.61%), Países Bajos (76.35%), Hungría (77.05%) y Austria (32.69%). Ello revela la importancia de mejorar la cobertura de las estadísticas por país.

Por otro lado, OCDE (2008a) ha sugerido a las economías la compilación y publicación de estadísticas complementarias elaboradas con cargo al enfoque direccional. Las series

¹ Ello porque la inversión de las matrices residentes en sus filiales extranjeras suele ser el componente más importante de la salida de IED (enfoque direccional) y de la adquisición de activos (enfoque activo pasivo).

complementarias son relevantes pues entre otras cosas, permiten clasificar a las inversiones en dos tipos: fusiones y adquisiciones (FyA) e inversiones nuevas (*greenfield investments*). La distinción es crucial, pues v.gr., las FyA implican únicamente un cambio de propiedad de una empresa previamente establecida, con ello no genera efectos positivos por lo menos en el corto plazo en términos de ampliación del acervo de capital y generación de empleo. De hecho, siguiendo el modelo de crecimiento Harrod-Domar, sólo la IED que adopta la forma de nueva inversión, puede contribuir a elevar el coeficiente de inversión y con ello estimular el crecimiento económico (véase evidencia empírica internacional en Harms y Méon 2011).

La UNCTAD a través del Informe de las Inversiones en el Mundo, es al parecer la única institución internacional que presenta datos agregados de transacciones tipo FyA e inversiones nuevas. En ambos casos, se incluyen transacciones que no están calificadas como IED, según las recomendaciones internacionales (véase Ortiz Velásquez 2016). No obstante, se trata de un primer esfuerzo a nivel internacional en ésta materia.

2. El caso de las estadísticas de Inversión Extranjera Directa de China

El gobierno de China ha emprendido desde 2003, diversos esfuerzos por adoptar e implementar los estándares internacionales del FMI y de la OCDE en la recopilación y publicación de estadísticas de IED (OCDE 2008b), no obstante, persiste en la estadística oficial una significativa desviación en sus volúmenes de inversión (cuadro 1). Por ejemplo, según UNCTAD (2017), en 2016 la IED china ascendió a 183, 100 mdd, 16% menos que la estadística de OCDE y 8% más que la estadística de Mofcom para ese mismo año. Ello se explica entre otras cosas, porque el Mofcom recopila datos con base en la aprobación y los registros récord de proyectos de IED, por lo cual, los proyectos de inversión emprendidos por empresas que han escapado a los procedimientos de aprobación y registro a través de ésta institución pueden ser omitidos en algunos casos.

Por otra parte, Mofcom en coordinación con la Oficina Nacional de Estadística y la Administración Estatal de Divisa Extranjera, trabajan desde 2014 en ajustes a las estadísticas de la IED china, ello con base en las recomendaciones

Cuadro 1 *China: flujo de salida de IED total y a ALC (2005-2015) (millones de dólares)*

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Destino: mundo								
OCDE	13 730	57 954	48 421	64 963	72 971	123 130	174 391	217 203
UNCTAD	12 261	68 811	74 654	87 804	107 844	123 120	127 560	183 100
Mofcom	12 261	68 811	74 654	87 804	107 844	123 120	145 667	170 110
Destino: América Latina y el Caribe								
Mofcom	6 466	10 538	11 936	6 170	14 359	10 547	12 610	...
CEPAL	...	13 712	10 174	9 206	5 770	10 915	6 955	...

Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2017), UNCTAD (2017), Mofcom (2016) y CEPAL (2016).

más recientes de la OCDE (Mofcom 2015). En suma, pese a los esfuerzos emprendidos por las instituciones chinas, la estadística oficial sigue sin capturar adecuadamente la real magnitud de las salidas de IED de China, particularmente por la práctica recurrente de sus empresas de canalizar la mayor parte de sus inversiones a través de terceros países.²

A lo anterior se agregan dos problemas. Primero, desde un enfoque de balanza de pagos, no todo financiamiento externo con participación de empresas extranjeras califica como IED. La clave radica en observar la nacionalidad de la empresa inversora, citemos dos ejemplos:

1. Como señala CEPAL (2016), el proyecto del *megaresort* Bahá Mar en las Bahamas casi concluido para 2015, involucró una inversión estimada de 3 500 mdd. Pero como el proyecto fue gestado por empresarios locales que contrataron a la empresa *China Construction of America*, no puede ser considerado como IED. Solo en caso de que el proyecto fuera adquirido por una empresa extranjera, calificaría como IED.
2. En mayo de 2015 el *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC) concedió un préstamo de 2 000 mdd a Petrobras en Brasil para la compra de equipamiento marino (Expansión 2015). La transacción no califica como IED sino como inversión fija bruta de nacionales, pues la empresa demandante de inversión es nacional. En breve, la transacción figurará en la cuenta de capital del SCN de dos formas: como crédito que mostrará el financiamiento de la inversión y como débito que mostrará la formación de capital real.

² Por ejemplo, la compra de Sinopec del 40% de Repsol en el Brasil en 2010, por 7 000 mdd, se registró como una inversión de Luxemburgo por haberse canalizado a través de la filial china en dicho país (CEPAL 2015).



Segundo, algunas economías de ALC receptoras de IED no mantienen registros sobre el origen de las inversiones, *v.gr.*, tres de las mayores 20 transacciones tipo FyA durante 2014, fueron realizadas por empresas chinas. Sin embargo, dos de ellas se produjeron en Perú, cuyo Banco Central no rastrea el origen de las inversiones (CEPAL 2016).

Los argumentos anteriores explican los esfuerzos de CEPAL (2015 y 2016), Pérez (2017) y Dussel Peters y Ortiz Velásquez (2016 y 2017), por estimar montos propios de IED china en la región. Incluso el esfuerzo de CEPAL es parcial pues aborda el periodo 2010-2015 e incluye únicamente a 10 economías. En el apartado siguiente se presentan los principales resultados del banco de datos a nivel de empresa de la IED de China en América Latina y el Caribe de Dussel Peters y Ortiz Velásquez (2017), que complementa los esfuerzos realizados por CEPAL y Pérez (2017). El banco de datos busca contribuir a mejorar la calidad de las estadísticas de la IED china, además, incorpora una primera aproximación al empleo generado por dichas inversiones y ello es un valor agregado con respectos a otros esfuerzos

empíricos. El banco partió de una recopilación de más de 600 transacciones a nivel de empresa de fDi Markets, Thomson-Reuters, Bloomberg, Capital IQ, China Global Investment Tracker (CGIT) y anuncios de inversión de la prensa especializada, que se complementó con un minucioso análisis de gabinete, con el propósito de destilar las transacciones realizadas que califican como IED considerando los aspectos tratados en los apartados uno y dos. El resultado fue la integración de una serie para 274 transacciones realizadas durante 2001-2016. La base de datos presenta además otras características: *i*) cubre a 22 países de la región (Argentina, Barbados, Bermuda, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela); *ii*) clasifica a las inversiones en nuevas inversiones y fusiones y adquisiciones; *iii*) distingue las transacciones por tipo de propiedad de la empresa inversora (pública o privada); *iv*) clasifica el destino de las inversiones en cuatro tipos de actividad: materias primas, manufactura, servicios y mercado interno y compra de tecnología.³

3. Características de la IED china en ALC: 2001-2016

Desde 2010 el flujo promedio de IED a la región de ALC ha sido próximo a los 172 000 mdd (UNCTAD 2017), dos veces más que el flujo promedio recibido entre 2001-2009. Pero con una caída acumulada de 26.6% entre 2011 y 2016. En éste contexto la IED china estimada pasó de un monto promedio anual de 1 357 mdd

entre 2001-2009 a 10 817 mdd promedio en 2010-2016, destaca que la IED china alcanzó su tercer mayor nivel en 2016 cuando se situó en 9 799 mdd, sólo superada por los más de 23 mil mdd que ALC recibió en 2010 y los más de 18 600 mdd de 2014. En ese lapso, la participación ponderada relativa de la IED china como parte de la IED regional pasa de 1.67 a 6.30 por ciento.

El examen a nivel de empresa muestra que durante 2001-2016 las empresas chinas realizaron 274 transacciones con los países de ALC, con un flujo acumulado de 87 mil 928 mdd. El empleo estimado asociado a las inversiones fue de 202 mil 202 empleos, con ello cada empleo fue generado por 434 855 dólares (ver cuadro 2). El periodo 2010-2016 atestiguó el máximo dinamismo por el momento, acumulando casi 76 000 mdd y 168 mil 806 empleos. No obstante que durante 2001-2016, alrededor de 7 de cada 10 transacciones se vincularon a procesos de ampliación de capital, las nuevas inversiones explicaron apenas 36.46% de la IED y 49.85% del empleo. En contraste, las fusiones y adquisidores presentaron un monto promedio por transacción cinco veces superior al que reportaron las nuevas inversiones y representaron más de dos terceras partes de la IED china total.

Las tendencias anteriores son significativas, pues muestran que las empresas chinas han optado en términos generales por adquirir empresas en ALC de gran tamaño, antes que emprender nuevos proyectos de inversión, dicho fenómeno se profundiza en los años que siguieron a la crisis internacional de 2008-2009. De hecho, los años pico en captación de IED china (2010, 2014 y 2016) se han explicado en más de 70% por las transacciones tipo FyA. Todo lo cual ha tenido implicaciones en términos de generación de empleo, *v.gr.*, entre 2015

³ La metodología detallada se puede consultar en Dussel Peters y Ortiz Velásquez (2017). La base de datos se puede descargar de: <http://www.redalc-china.org/monitor/informacion-por-pais/busqueda-por-pais>

Cuadro 2 ALC: IED china y generación de empleo (2001-2016)

Periodo	Transacciones (número)	IED (mdd)	Empleo (número de tra- bajadores)	IED/Transacción (mdd)	IED/Empleo (coeficiente)	Empleo/Transacción (número de tra- bajadores)
Total						
2001-2009	63	12 210	33 394	194	0.366	530
2010-2016	211	75 718	168 806	359	0.449	800
2001-2016	274	87 928	202 200	321	0.435	738
2015	32	3 629	26 300	113	0.138	822
2016	27	9 799	28 290	363	0.346	1 048
Nuevas inversiones						
2001-2009	47	9 687	21 416	206	0.452	456
2010-2016	151	22 372	79 372	148	0.282	526
2001-2016	198	32 059	100 788	162	0.318	509
2015	26	2 913	4 132	112	0.705	159
2016	14	1 122	4 465	80	0.251	319
Fusiones y adquisiciones						
2001-2009	16	2 522	11 978	158	0.211	749
2010-2016	60	53 346	89 434	889	0.596	1 491
2001-2016	76	55 869	101 412	735	0.551	1 334
2015	6	715	22 168	119	0.032	3 695
2016	13	8 677	23 825	667	0.364	1 833
Propiedad de la empresa inversora: pública						
2001-2009	34	10 095	18 894	297	0.534	556
2010-2016	97	61 081	99 976	630	0.611	1 031
2001-2016	131	71 176	118 870	543	0.599	907
2015	8	884	932	111	0.949	117
2016	18	9 066	25 644	504	0.354	1 425

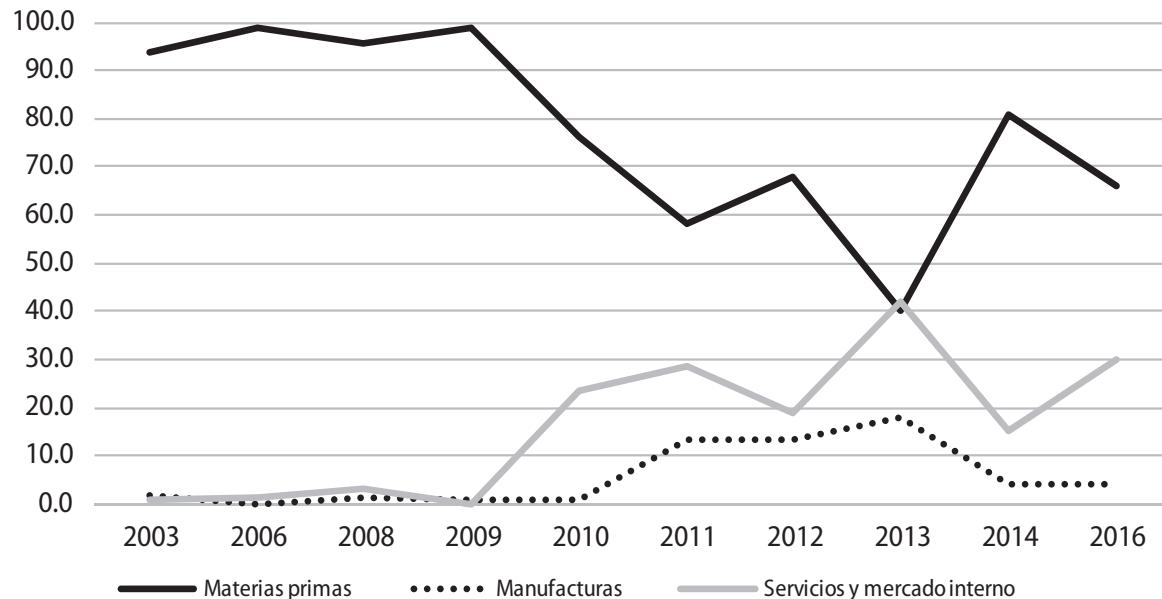
Fuente: elaboración propia con base en Monitor de la OFDI de China en ALC (2017).

y 2016 las nuevas inversiones explicaron apenas cerca del 16% del empleo generado por la IED china total.

El cuadro 2 también destaca que son las empresas públicas las que más han invertido y generado empleo en la región: entre 2001-2016 las empresas chinas públicas invirtieron más de 71 mil mdd representando 80.95% del total y generaron 58.79% del empleo. En 2016 las empresas públicas chinas elevaron a más de

90% su participación relativa en las inversiones y empleo. El resultado es relevante desde una perspectiva teórica y empírica, pues dado que es la empresa pública china la que invierte masivamente en ALC, sus motivaciones van más allá del criterio de la rentabilidad privada, bien podría sostenerse que son las estrategias de desarrollo de corto, mediano y largo plazo del gobierno chino, las que están detrás del *boom* de las inversiones chinas.

Gráfica 2 ALC: IED china por actividad de destino (2003-2016) (estructura porcentual)



Fuente: elaboración propia con base en Monitor de la OFDI de China en ALC (2017).

Las transacciones chinas en ALC se han concentrado en tres actividades de destino desde 2001: materias primas; manufacturas y; servicios y mercado interno, pero el monto de inversión orientado a materias primas representó casi 71% y generó 48% del empleo total (Monitor de la IED de China en ALC 2017). Destaca que el monto promedio por transacción y el tamaño promedio de planta en las transacciones de materias primas duplica en valor al monto promedio total. Es decir, la principal motivación de las empresas chinas en ALC ha sido *grosso modo* el aseguramiento de materias primas y ello contrasta con la conducta de la IED del resto del mundo, que *v.gr.*, para 2010-2014 se dirigió en apenas 25% a materias primas (CEPAL 2016) (ver gráfica 2).

No obstante, desde 2009 se asiste a una reorientación en la estructura de la IED china en ALC: de materias primas a las actividades de servicios e infraestructura. Si entre 2003-2009 más de 95% de la IED china se dirigía a materias primas, desde 2010 ser-

vicios ha representado en promedio más de 26% del total, pasando de participaciones relativas de 1% durante la década de 2000 a 29% en 2016 (ver gráfica 2). Tal contratación puede ser relevante para la región, considerando que actualmente ALC invierte en promedio menos de 3% del PIB en infraestructura (México menos de 2%), por lo cual la IED china en infraestructura bien puede contribuir a cerrar brechas (Serebris-ky, Suárez, *et.al.* 2015).

En contraste con la estadística de Mofcom, las inversiones chinas en ALC se han concentrado mayoritariamente en Brasil, Perú y Argentina; éstas economías han elevado su participación relativa de 30% durante 2001-2009 a 77.85% en 2010-2016 (ver cuadro 3). Además, han capturado más de 60% del empleo generado por la IED. Llama la atención el caso de México, pues si bien capturó apenas 2.28% de la IED china en ALC durante 2001-2016, dicha inversión le permitió a México capturar 7% del empleo regional total.

Cuadro 3 ALC: IED china por país de destino (2001-2016)

	2001-2009	2010-2016	2015	2016	2001-2016	2001-2009	2010-2016	2015	2016	2001-2016	
	OfDI (millones de dólares)					Empleos generados (número de empleados)					
Total	12209.57	75718.20	3628.55	9798.86	87927.76	33394	168806	26300	28290	202200	
Brasil	573.7	39114.45	1822.05	8718.76	39688.14	8674	88976	14805	20201	97650	
Perú	3071.4	12751.6	0	0	15823	8120	9815	0	0	17935	
Argentina	3.8	7083.2	0	214.8	7087	200	7118	0	670	7318	
Venezuela	175	3937.2	278	0	4112.2	848	7835	40	0	8683	
Chile	2488.5	817.1	286	212.4	3305.6	328	4685	175	4267	5013	
Ecuador	2377	674.74	0	30.8	3051.74	2143	22561	0	250	24704	
México	1043	964.26	626.3	0.2	2007.26	7616	6722	3660	0	14338	
Colombia	730	1221.7	0	23.9	1951.7	554	1231	0	275	1785	
Guyana	1390.07	95.6	0	0	1485.67	4442	1701	0	0	6143	
Resto	357.1	9058.35	616.2	598	9415.45	469	18162	7620	2627	18631	

Fuente: elaboración propia con base en Monitor de la OfDI de China en ALC (2017).

14

Sumado a la alta concentración por país y actividad de destino, se asiste a una alta concentración agregada de la IED china por empresa. Efectivamente diez empresas chinas, han invertido en ALC alrededor de 54 678 mdd entre 2001-2016 (representaron 62.19% de la IED) y han generado 55 233 empleos (representaron 27.32% del empleo acumulado). Del monto invertido, más de 78% corresponde a transacciones tipo fusiones y adquisiciones (ver el cuadro 4). Sinopec, MMG Limited, China Three Gorges Corporation, Sinochem, CNPC, State Grid Corporation of China y CNOOC, todas empresas públicas, son de las principales inversoras en ALC. Otro rasgo significativo apunta a que con la excepción de las inversiones de la empresa State Grid Corporation of China cuyas transacciones en Brasil se han orientado a actividades de servicios y mercado interno, el resto de las empresas ha invertido en actividades vinculadas a materias primas. Además, las transacciones más importantes se han concentrado en Brasil, Perú y Argentina. Destaca: la presencia de Sinopec en Brasil que entre 2010 y 2012 adquirió a Repsol por alrededor

de 7 100 mdd y a Petrogal (Galp), por 4 800 mdd, en el mismo país Sinochem adquirió a Statoil por 3 100 en 2010; en 2014 la MMG adquirió en Perú el proyecto las Bambas por más de 7 000 mdd; en Argentina CNOOC adquiere en 2010 una participación de 50% de Bridas por 3 100 mdd. Esto significa que cinco fusiones y adquisiciones vinculadas a materias primas por parte de cuatro empresas públicas, han explicado casi el 30% de las inversiones chinas en ALC desde 2001.

4. Conclusiones

La creciente y abultada exportación de capitales por parte de China al mundo y a la región de ALC desde la década de 2000, que adopta la forma de proyectos de infraestructura, financiamiento e IED, ha motivado un creciente interés en el sector académico por comprender sus motivaciones, conducta y repercusiones socioeconómicas y medioambientales. Concentrando la atención en el monto de IED china, llama la atención las fuertes discrepancias estadísticas existentes según la fuente consultada y el poco

Cuadro 4 ALC: principales 10 empresas chinas inversoras (2001-2016)

Empresa	Actividad predominante de destino	Tipo	No. de transacciones	IED (mdd)	Empleo (número de empleados)	Proyectos por: tipo, país de destino y año
China Petrochemical Corp (Sinopec) (Pública)	Materias primas	Total	7	17 819	8 381	FyA: Brasil 2010 (Repsol) y 2012 (Petrogal), Argentina 2010 (Occidental), Colombia 2006 (Omimex). Nuevas: Venezuela 2013 (Orinoco), Ecuador 2006 (Crudos Pesados), Brasil 2006
		FyA	4	14 780	6 004	
		Nuevas	3	3 039	2 377	
MMG Limited (Pública)	Materias primas	FyA	1	7 000	1 786	FyA: Perú 2014 (Glencore, Las Bambas Copper Deposit)
China Three Gorges Corp (Pública)	Materias primas	FyA	2	5 400	681	FyA: Brasil 2016 (Hydroelectric Utilities Jupia and Ilha Solteira y Duke Energy International)
Sinochem Group (Pública)	Materias primas	Total	5	4 655	1 035	FyA: Brasil 2010 (Statoil), Colombia 2009 (Emerald Energy), Ecuador 2003 (Ecuador Block 16 Oilfield). Nuevas: Colombia 2012, Jamaica (2011)
		FyA	3	3 500	650	
		Nuevas	2	1 155	385	
China National Petroleum Corporation (CNPC) (Pública)	Materias primas	Total	6	4 359	22 841	FyA: Perú 2014 (Petrobras). Nuevas: Venezuela (2), Ecuador (2), Brasil (1)
		FyA	1	2 600	146	
		Nuevas	5	1 759	22 695	
State Grid Corporation of China (Pública)	Servicios y mdo interno	FyA	2	4 026	9 634	FyA: Brasil 2016 (CPFL Energia SA) y 2010 (Elecnor, Concesionaria Serra Paracatu)
China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) (Pública)	Materias primas	Total	4	3 870	4 490	FyA: Argentina 2010 (Bridas, Pan American Energy). Nuevas inversiones: Argentina (2), Trinidad y Tobago (1)
		FyA	1	3 100	1 700	
		Nuevas	3	770	2 790	
Xinfa Group (Privada)	Materias primas	Nuevas	1	3 000	159	Nuevas: Jamaica 2014
Aluminium Corporation of China (Chinalco) (Pública)	Materias primas	Total	3	2 559	4 144	FyA: Perú 2013 (Pomacocha Power). Nuevas: Perú 2008 y 2009
		FyA	2	385	1 055	
		Nuevas	1	2 174	3 089	
CITIC Group Corp (Pública)	Materias primas	Total	2	1 990	2 082	FyA: Brasil 2011 (Moreira Salles family, Companhia Brasileira de Metalurgia y Mineração). Nuevas: Venezuela 2014
		FyA	1	1 950	1 800	
		Nuevas	1	40	282	
Subtotal primeras 10	Predomina materias primas	Total	33	54 678	55 233	FyA: Brasil 2011 (Moreira Salles family, Companhia Brasileira de Metalurgia y Mineração). Nuevas: Venezuela 2014
		FyA	17	42 741	23 456	
		Nuevas	16	11 937	31 777	

Fuente: elaboración propia con base en Monitor de la OfDI de China en ALC (2017).

trabajo empírico efectuado para superar tales debilidades. Considerando que la mejora de las estadísticas, es un paso inevitable para el trabajo empírico y para formular recomendaciones de política económica realistas en la relación económica de China con ALC, el documento exploró y contrastó diversas metodologías utilizadas para registrar los flujos de IED total y la realizada por China. Posteriormente se presentó un examen de la metodología y las tendencias de la IED china en la región con base en el banco de datos elaborado por Dussel Peters y Ortiz Velásquez (2017), que busca contribuir a solventar las debilidades metodológicas observadas.

En el ámbito metodológico es crucial para las naciones (no solo para China), avanzar en la adopción del enfoque direccional de la OCDE para cuantificar la IED, así como en la elaboración de cuentas complementarias que permitan clasificar la inversión en nuevas inversiones y fusiones y adquisiciones. La temática es central, pues como se deriva del análisis empírico, la creciente presencia de IED china particularmente en Brasil, Perú y Argentina, a través de fusiones y adquisiciones, no está contribuyendo a ampliar el acervo productivo de la región ni a generar nuevos empleos, al tiempo que significa la entrada de nuevos actores chinos con capacidad de incidir en el funcionamiento de las economías.

Es relevante que en el trabajo empírico se distinga adecuadamente los flujos de IED de otros que adoptan la forma de financiamiento y proyectos de infraestructura, pues como se discutió en el documento, no todo financiamiento externo con participación de empresas extranjeras califica como IED. Incluso los proveedores privados de datos usualmente utilizados en el análisis empírico de la IED como Thomson-Reuters, fDi Markets, *et.al.*, incurren

comúnmente en éstos errores. La distinción de la participación de las Entidades con Fines Especiales residentes y no residentes en los flujos de IED en coherencia con el enfoque direccional, es otro tema metodológico a mejorar, considerando que usualmente las empresas chinas canalizan sus inversiones por medio de terceros países, distorsionando con ello el monto, origen y destino de las salidas de IED. Las economías latinoamericanas también tienen que mejorar la contabilidad de la IED *v.gr.*, Perú no clasifica la IED según el origen.

En la parte empírica se presentaron las principales tendencias de la IED china en ALC desde 2001, con base en Dussel Peters y Ortiz Velásquez (2017). En contra de la estadística oficial de Mofcom (que apunta a que más del 80% de la IED china se ha concentrado en Islas Vírgenes e Islas caimán), el análisis mostró que el máximo dinamismo del flujo de inversión china desde 2010 se explica en lo básico por la presencia de empresas transnacionales chinas que han concentrado sus esfuerzos en Brasil, Perú y Argentina. Apenas diez multinacionales chinas públicas han elevado su presencia en la región vía fusiones y adquisiciones en los sectores petroleros y minería, sin efectos en el corto plazo en ampliación del acervo de capital de la región. Por otro lado, la creciente presencia en actividades de servicios y mercado interno, parece vincularse estrechamente con el proyecto de la Franja y la Ruta, de continuar ésta tendencia, la IED china puede tener el potencial de contribuir a reducir el creciente comercio asimétrico y a cerrar brechas de desarrollo vía su aporte en elevar el bajo coeficiente regional de inversión en infraestructura. Los resultados presentados son una invitación a profundizar en la comprensión de la IED china en ALC a nivel de empresa. ☺

Bibliografía

- CEPAL. 2015. *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica.* CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL. 2016. *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China. Oportunidades y Desafíos.* CEPAL, Santiago de Chile, noviembre.
- DUSSEL Peters, Enrique y Samuel Ortiz Velásquez. 2016. *Monitor de la OFDI de China en México* año 1, número 1, marzo. Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, México.
- DUSSEL Peters y Ortiz Velásquez. 2017. *Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe.* Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, México.
- EXPANSIÓN. 2015. "Petrobras obtiene un préstamo de 2.000 millones del banco chino ICBC". *Expansión*, octubre 13.
- HARMS, Philipp y Pierre-Guillaume Méon. 2011. *An FDI is an FDI is an FDI? The growth effects of greenfield investment and mergers and acquisitions in developing countries.* Proceedings of the German Development Economics Conference, Berlin 2011, No. 38
- INTERNATIONAL Monetary Fund (IMF). 2015. *Coordinated Direct Investment Survey (CDIS).* Proyect on Bilateral Asymmetries. DMSDR1S-#5436883-v2-Paper, june 13.
- MINISTRY of Commerce of the People's Republic of China (Mofcom). 2017. [<http://fec.mofcom.gov.cn/>].
- MONITOR de la OFDI de China en América Latina y el Caribe. 2017. *Estadísticas. Información por país.* [<http://www.redalc-china.org/monitor/informacion-por-pais/busqueda-por-pais>]. Fecha de consulta: 12.08.2017.
- OCDE. 2008. *OCDE Benchmark Definition of Foreign Direct Investment.* Fourth edition. OCDE, Paris
- OECD. 2008b. *OECD Investment Policy Reviews: China 2008.* OECD.Duss
- OECD. 2014. *Implementing the latest international standards for compiling foreign direct investment statistics. Asset/liability versus directional presentation.* OCDE (diciembre).
- OECD. 2017. *FDI statistics according to Benchmark Definition 4th Edition (BMD4).* [<http://www.oecd.org/investment/statistics.htm>]. Consultado el 3 de julio de 2017.
- ORTIZ Velásquez, Samuel. 2016. *Monitor de la IED de China en América Latina y el Caribe. Aspectos Metodológicos (2000-2016).* Red ALC-China, México.
- PÉREZ Ludueña, Miguel. 2017. *Chinese Investments in Latin America Opportunities for growth and diversification.* Series Production Development 208. CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- SEREBRISKY, Tomás, Ancor Suárez-Alemán, Diego Margot, María Cecilia Ramírez. 2015. *Financiamiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Cómo, cuánto y quién?* Inter-American Development Bank (IDB), Washington DC.
- STANLEY, Leonardo y José Fernández Alonso. 2016. "El tratamiento a las inversiones extranjeras tras el ascenso de la República Popular China: ¿de las reglas a la discreción?". *Cuadernos de Trabajo del Cechimex*, número 3, 16 págs.
- UNCTAD. 2017. *World Investment Report 2017. Investment and the digital economy.* UNCTAD, Geneva.

Reflexiones en torno al estado actual de la ciencia económica

Benjamín García Páez*

* Profesor de la Facultad de Economía, UNAM.

A raíz de la crisis financiera global 2008, hay la percepción generalizada de que los economistas librecambistas que han dominado al mundo en las cuatro últimas décadas, han fracasado en la gestión de la economía. Aunque parroquial, tal explicación no está exenta de razón. Los economistas, en general, no somos del todo inocentes en la gestación de la crisis y ello explica porque desde el seno de los propios centros de estudios de economía se exijan mayor apertura y pluralidad en la enseñanza de la economía

En la medida que el proceso de ajuste de los planes de estudio ha sido parsimonioso y

de que parece que el mundo ha perdonado no sólo a banqueros, reguladores y gobernantes responsables de la reciente crisis financiera y económica, sino también a los economistas que con sus hipótesis de los mercados financieros eficientes contribuyeron a incubarla, éstos últimos continúan aconsejando a los gobiernos del mundo sobre qué hacer para la recuperación económica; las presentes notas se proponen suscitar el debate entre los economistas mexicanos sobre nuestra profesión y, en esa perspectiva, galvanizar el proceso de reforma de la currícula en la Facultad de Economía de la UNAM.



Antes de la gran crisis (2008), había tácitamente una especie de complacencia tanto entre estudiantes como entre profesores en considerar a la Economía como un enclave intelectual en el que, por un lado, había sólo una alternativa en la que podía ser enseñada, la neoclásica¹ y, por otro lado, que muy poco podía ser aprendido de psicología, filosofía o cualquier otra disciplina de las ciencias sociales en la explicación y predicción de la cambiante función de los agentes económicos. Sin embargo, después de la crisis, quedaron evidenciadas las escasas posibilidades de poder ayudar a los estudiantes a entender eventos del mundo real.²

1 Tony Lawson afirma que "Hace más de un siglo, Thorsten Veblen introdujo el término "neoclásica" en Economía a fin de caracterizar un escuela de pensamiento específica. Actualmente, el termino permea el discurso económico, y se emplea para denotar un amplio rango de teorías sustantivas y posiciones de política" ("What is this 'school' called neoclassical economics", *Cambridge Journal of Economics* 2013, 37, 947-983).

2 La bancarrota de Lehman Brothers había dejado chocados a los mercados financieros y casi ninguna universidad ofreció ayuda para entender porque la falla de un solo banco de inversión en los Estados Unidos

Fueron principalmente –aunque no exclusivamente–³ organizaciones estudiantiles, entre ellas *Rethinking Economics* (Estados Unidos), *Peps-Economie* (Francia), *Post-crash Economics Society* (Reino Unido), *International Student Initiative for Economic Pluralism* (17 países, principalmente de la OECD), entre otras), las que demandaron una reforma de los planes de estudio para así disponer de una curricula relevante que reflejara diferentes enfoques que permitieran a estudiosos y practicantes de nuestra disciplina evitar errores de política en la prevención y tratamiento de las crisis, económicas y financieras, e incorporara temáticas tales como las de la desigualdad y las consecuencias económicas del cambio climático.

Es decir, los estudiantes demandan acabar con el aislamiento de nuestra disciplina del debate público, que los profesores desechemos

había podido causar un pandemónium en el sistema financiero mundial.

3 Grupos de profesores en ciertas universidades también expresaron la necesidad de una curricula más relevante que reflejara diferentes enfoques y prestara más atención a lo que sucede en el mundo real externo. Inclusive algunos funcionarios públicos y hombres prácticos hicieron su reclamo en ese mismo sentido.



una sola forma de hacer análisis económico y que huya más discusión de teorías alternativas y métodos. Entre los pronunciamientos estudiantiles más provocativos estuvieron los siguientes: “*no solo queremos prepararnos para desempeñar un empleo, sino que deseamos cursos para comprender los grandes problemas de economía*”; “*la mayoría de los modelos económicos que se nos enseñan consideran solo un objetivo: ganancia*”; “*hay poca consideración a temas como sostenibilidad o equidad*”; “*la Universidad necesita enseñarnos a desempeñar un empleo, pero primero necesitamos asegurarnos que a las personas a que le destinan grandes montos de capital sean conscientes de los que están haciendo*”.

Una estudiante, por ejemplo, declaró que su interés por estudiar economía en la Universidad de Mannheim, Alemania, había sido incentivado por entender el problema de la desigualdad –el tópico Thomas Piketty en su libro *Capital in the 21st Century*–, pero que se sentía decepcionada no solo porque el tema que deseaba discutir no eran de interés en esa universidad, sino porque además no había pensamiento crítico prácticamente sobre nada.⁴

Lo cierto es que aunque ya existían inconformidades con la currícula de Economía, la gran de 2008 fue una especie de catalizador porque, además, con ella habían quedado maltrados algunos economistas que argumentaban se habían resuelto los problemas más grandes del mundo. De hecho, las políticas adscritas a la economía neoclásica dominante contribuyeron decisivamente a la denominada Gran Moderación –como se llamó a la era de estabilidad y prosperidad en las décadas previas a la crisis–.

En resumen, el consenso giraba en torno a que ha sido una miopía considerar sólo una escuela de pensamiento económico. Como se-

ñalara Louison Cahen-Fourot, un miembro del Peps-Economie, “*No somos anti-neoclásicos, anti-matemáticas. Lo único que creemos es que la economía neoclásica es parte de algo más grande.*”⁵ Enseñar un rango más amplio de enfoques es esencial si es que realmente las nuevas generaciones, particularmente académicos, funcionarios gubernamentales y empresarios; desean tanto evitar errores de política incurridos en el estallido y durante las crisis, como en la etapa del combate a patologías macroeconómicas tales como desigualdad y las consecuencias económicas del cambio climático, por ejemplo.

||

El pronunciamiento de Eric Beinhocker director del Oxford Martin School, dependiente del Institute for New Economic Thinking,⁶ en el sentido de que “*El mundo ha cambiado mucho. La Economía ha cambiado también bastante, pero la currícula del economista no lo ha hecho*”, encapsula de forma apropiada la discusión anterior sobre el imperativo de rediseñar los planes de estudio de nuestra disciplina. Pero el hecho es que casi a nueve años del colapso de Lehman Brothers, los cursos universitarios estándar de Economía hayan cambiado muy poco, preocupa. Mientras que aun en los 1980s era común para los estudiantes elegir módulos en Historia Económica y Economía Pública; en las últimas tres décadas, los cursos de Economía han estado dominados por métodos cuantitativos fincados en hipótesis de la escuela neoclásica.⁷

⁵ The BBC, *What happens with the dismal science?* January 2009.

⁶ Organización fundada por Jorge Soros en 2009.

⁷ En Francia, por ejemplo, sólo el 1.7 por ciento de los módulos en las universidades cubrían Historia Económica y había un solo curso dedicado a la Epistemología de la economía.

4 Claire Jones, “*Economics: Change of course.*” May 16, 2014-

En el proceso de restructuración de los planes de estudio de Economía, es necesario el examen de algunas experiencias para tomarlas como parámetros de referencia. En este sentido veamos cuál ha sido la respuesta de un centro de estudios que no es marginal sino quizás uno de los lugares donde mejor docencia e investigación económica se hace en el mundo, la Facultad de Economía y Ciencias Políticas de Cambridge University, Inglaterra,⁸ a los retos de la dinámica económica actual desde antes incluso del descontento de las organizaciones estudiantiles arriba referido. Un apretado resumen de los rasgos distintivos de tal respuesta y el sustento teórico asociado, es como sigue:

1. No puede haber una sola manera "correcta" de hacer Economía

Actualmente se distinguen nueve escuelas de economía (considerando sólo las más grandes), entre las que hay tres variantes de economía de libre mercado: Clásica, Neoclásica y Austriaca. Todas ellas postulan diferentes supuestos políticos y éticos, enfatizan diferentes cosas (por ejemplo, producción o intercambio), y sostienen diferentes teorías sobre como las economías cambian en el largo plazo. Es importante, por lo tanto, aprender sobre diferentes tipos de teorías económicas y sus relativas fortalezas y debilidades porque la realidad es compleja y, por lo tanto, no podemos entenderla en forma plena cuando nos adherimos a un sólo enfoque, sino que se requiere de un rango diverso de teorías.

8 La Facultad de Economía Ciencias Políticas no imparte cursos a nivel de posgrado, Maestría y Doctorado, pero conforme la nueva reforma académica participa en los cambios de currícula en el sistema de los colegios que imparten Economía en pregrado o en aquellos que la tienen como un componente principal de diversas licenciaturas que ofertan.

Para tratar con los problemas económicos actuales necesitamos diferentes enfoques económicos para diferentes problemáticas.

2. No todas las ideas neoclásicas son inútiles

El enfoque neoclásico puede proveernos de diferentes herramientas para analizar problemas dentro de una cierta estructura dada, pero no es muy eficiente para entender las instituciones, tecnologías, política e ideas que definen tal estructura y como ésta ha evolucionado en el tiempo.

Hayek, por ejemplo, es muy diferente de la Escuela Neoclásica, aun cuando algunos economistas neoclásicos lo ubican al mismo nivel que a Friedman, debido a que fue uno de los partidarios más influyentes del libre mercado. A diferencia de los economistas neoclásicos, sin embargo, Hayek no toma como dado el orden sociopolítico subyacente en la relación mercantil, sino que subraya la naturaleza política de nuestra vida económica. Este es un gran contraste al punto de vista neoclásico que considera que economía y política deberían ser separadas. De hecho si uno lee *Individualismo y Orden Económico* (Hayek 1948)⁹ se constata que Hayek es muy crítico de la economía neoclásica.

Al otro extremo del espectro político está Carlos Marx. Con el colapso del comunismo, se tendió a juzgar a Marx como un autor irrelevante. Esto es incorrecto. Abstrayéndonos de su visión utópica de socialismo y su teoría valor trabajo, su entendimiento del capitalismo fue superior en muchas formas a aquellos que se autodefinen defensores cruzados del capitalismo. Por ejemplo, cuando los librecambistas estaban principalmente contra las empresas de responsabilidad limitada, Marx las vio como

9 F.A. Hayek (1948), *Individualism and Economic Order*, The Chicago University Press.



22

una institución que llevaría al capitalismo a otro plano, hacia el socialismo. Marx también entendió la centralidad de la interacción entre tecnologías (fuerzas de la producción) e instituciones (relaciones de producción), las cuales otras escuelas de pensamiento económico apenas recientemente entienden.

También Joseph Schumpeter, Nicholas Kaldor, Albert Hirshman y Friedrich List fueron visionarios en la evolución de largo plazo del capitalismo. Sostuvieron diferentes enfoques entre si y se interesaron en diferentes aspectos del capitalismo, pero todos ellos han influido en el desarrollo teórico y en la praxis de nuestra disciplina en ámbitos tales como los procesos de evolución tecnológica y creación de riqueza y las luchas políticas en torno a esos procesos. Un ejemplo de las cosas por explorar es el legado de Herbert Simon quien después de hacer investigación fundamental en economía, investigación de operaciones, psicología, administración pública, ciencia política e inteligencia artificial, llegó a entender como las personas pensamos

y tomamos decisiones y exploró en profundidad y de diversas maneras las implicaciones de este entendimiento para el diseño de organizaciones e instituciones sociales.¹⁰

Asimismo, en el entendimiento de las crisis financieras, particularmente la asiática (1997) y la mundial (2008), los desarrollos teóricos de John Mynard Keynes, Hyman Minsky y Charles Kindleberger han sido sumamente útiles para explicar –aunque sea *ex post* por parte nuestra–, a las crisis.

3. No todos los economistas neoclásicos son economistas de libre mercado

Mediante sus desarrollos en economía del bienestar pero también en globalización, desarrollo económico y crisis financieras, economistas neoclásicos tales como William Baumol, David Romer, Amartya Sen y Jo-

¹⁰ Algunos economistas neoclásicos han adoptado la noción de “racionalidad limitada” (*bounded rationality*), pero desafortunadamente solo en su versión sanitada, porque esta fundamentalmente en conflicto con el formato de optimización racional de la economía neoclásica.

seph Stiglitz han influido decisivamente en el pensamiento económico moderno. En general, pensamiento económico que atraviesa diferentes escuelas –Marxista, Neoclásica e Institucionalista–, con diferentes e innovadores enfoques sobre desarrollo económico, nos han enseñado a investigar lo que está encarnado en la realidad.

4. Un arreglo consensuado y dinámico entre Neoclásicos y Post-keynesianos

La teoría económica neoclásica dominante puede ser poderosa cuando analizamos problemas bien especificados en un contexto en que tecnologías y política son estables, pero necesitamos los enfoques Austriaco y Keynesiano a fin de tener un mejor manejo con situaciones caracterizadas por la incertidumbre y la inestabilidad. Deberíamos usar más los enfoques institucionalista y conductual, si queremos proponer soluciones robustas sobre reformas sistémicas, sean sobre finanzas o sobre el sistema de bienestar. Considerando reanimar el dinamismo económico en el largo plazo, tenemos que aprender más de las corrientes Schumpeterianas, desarrollistas, clásica, y de las escuelas Marxianas.

III

La restructuración de la curricula en la Facultad de Economía de la UNAM cuya vigencia data desde 1994, es una necesidad incontestable e impostergable. Dadas las premisas expuestas, su transformación pareciera ser una tarea relativamente manejable ya que no se tendría porque escarmentar todo en cabeza propia pues los reformadores disponen de diversos parámetros de referencias, válidos y exitosos, como aquel arriba mencionado de Cambridge University. Sin embargo, el proceso se complejiza al menos por las dos siguientes razones:

Primero, dado patrón de desarrollo institucional de las universidades públicas en México, las reformas no se dan como parte de un plan estratégico. Aun cuando la reforma 1994 constituyó un cambio significativo en relación a un plan de estudios marcadamente obsoleto y que plasma mejoras internamente inducidas, su orientación pareció responder más a presiones externas por enseñar un solo tipo de Economía, la neoclásica, porque se creyó que ello nos asemejaría a otros centros de enseñanza de la Economía del país que privilegiaban el estudio de la estabilidad de mercados específicos –bienes y servicios, trabajo, capital–, e instrumentos –tasa de rendimiento, margen de beneficio, precios relativos, etcétera–, en vez de hacer girar la formación académica de sus estudiantes en torno al problema del crecimiento y de plantearse grandes objetivos nacionales como la elevación de los niveles de producto, empleo bien remunerado y del bienestar social como objetivos de política económica. Por supuesto, sin suprimir el estudio de las primeras problemáticas del todo.

Más aún, la reforma de curricula 1994 no sólo estuvo antecedida por la hegemonía de la corriente principal (*mainstream*) que había recientemente accedido al poder político de los países en la mayor parte del mundo, México, entre ellos; sino también del activismo ideológico de economistas de libre mercado que creían, y lo externalizaban a otras personas, que la economía era una ciencia aséptica, como la Física o la Química, sin soporte de la política o la ética, no obstante que la Economía, y el campo de la Economía, se determina por juicios éticos y políticos, el mercado mismo es un constructo político, más que un orden natural que debería ser atemperado por la intervención política.

Considero que en la adecuación del plan de estudios 1994, sucumbimos parcialmente

ante esos embates de la guerra ideológica contra el Estado y la pretendida supremacía del mercado en la asignación de recursos, quedándonos no con el plan de estudios necesario y deseable en esas circunstancias, sino aquel políticamente posible.¹¹

24

No obstante las restricciones y desafíos anteriores, el proceso de reforma académica de la Facultad de Economía de la unam tiene que darse, bien y pronto, aprovechando condiciones mejores que aquellas prevalecientes en 1994 [...] hoy se cuenta con una planta docente intelectualmente madura en todas las áreas académicas que la conforman

Y, segundo. La UNAM es la universidad de la nación y si alguna de las facultades permite constatarlo de manera fehaciente, esa es la de Economía. Es esperado que el nuevo modelo curricular al que lleguemos, servirá de parámetro de referencia a otras escuelas de econo-

11 Recuerdo la llegada de cierta correspondencia enviada a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, desde la Presidencia de la República, dirección no como tal, sino que creo deliberadamente, remitida a la "Coordinación de Estudios de Ideología".

mía del país, particularmente aquellas pertenecientes a instituciones de educación superior de naturaleza pública estatal.¹² Esto hace que la actual reforma del plan de estudios contemple otra dimensión con dos aristas: por un lado, se eleva nuestra responsabilidad intelectual ya que, es posible, el rediseño a nuestro plan de estudios se replique en otros centros de estudio pero, por otro lado, al imperativo de que la reforma se centre en los requerimientos específicos de nuestra facultad para que ésta cumpla sus funciones sustantivas de manera técnicamente solvente y cabal. Otrora, hemos tratado de liderar un proceso de homologación de planes de estudio pero el esfuerzo se ha visto frustrado no sólo por la propensión nuestra, los economistas, a discrepar gremialmente, sino a las anclas de aquellas universidades que luchan denodadamente por sostener planes de estudio acentuadamente obsoletos como suele pasar en escuelas y facultades de Economía de algunas entidades federativas en el país.

IV

No obstante las restricciones y desafíos anteriores, el proceso de reforma académica de la Facultad de Economía de la UNAM tiene que darse, bien y pronto, aprovechando condiciones mejores que aquellas prevalecientes en 1994. Aparte de una infraestructura física fortalecida, nuevas tecnologías educativas y la disposición de un modelo moderno de organización escolar, hoy se cuenta con una planta docente intelectualmente madura en todas las áreas académicas que la conforman. Por supuesto, el proceso requerirá también de la concurrencia de los "*espíritus animales*", parafraseando

12 Incluso, el plan de estudios de la Facultad de Economía de la UNAM se utiliza como referente en procesos de renovación de currícula en otros países de América Latina.

Una de las tácticas pedagógicas más recientes en la enseñanza de nuestra disciplina, es alejar más la interacción estudiantil, dentro y hacia el exterior de los salones de clase, porque ello estimula el estudio y la discusión de ideas

a Keynes quien aseguraba que la presencia de ellos, era clave para el éxito de las políticas públicas y de otras acciones, porque infundían la confianza necesaria en los procesos.

Con la convicción de que el flujo de ideas contribuye a mejorar la propuesta de reforma del plan de estudio del área a la que me adscribo en el programa de licenciatura: Teoría Económica y Economía Pública; quisiera ir más allá de sugerir la obvia necesidad de acumular una mayor “inteligencia del mercado” vía revisión de diversos programas académicos en México y en el mundo –aspectos que de alguna manera han sido atendidos ya por los reformadores–, para ponderar algunos aspectos transversales, no necesariamente en orden prelativo, y que pudieran servir preventivamente de lineamientos generales:

1. Evitar la formación de Economistas autistas

Una de las tácticas pedagógicas más recientes en la enseñanza de nuestra disciplina, es alejar más la interacción estudiantil, dentro y hacia el exterior de los salones de clase, porque ello estimula el estudio, la discusión de ideas y la creatividad en la formulación de opciones de política, micro y macroeconómica. Ade-

más esto se ha vuelto irrefrenable con el uso intensivo de las redes sociales. Bien, si queremos una formación académica sólida, confiable y completa que vuelva visibles a nuestros estudiantes, tenemos que contribuir al manejo de un lenguaje común que la apalanque.

Recordemos que, en el fondo, la Economía es un campo de indagación (un método de cuestionar para explicar fenómenos y procesos y, eventualmente, predecir su evolución futura), y una manera de pensar.

2. Evitar la “Parálisis del Ciempiés”¹³

Quizás tratando de suavizar, o alejarse de, la micro-fundamentación de la macroeconomía, se tiende a desvanecer la conveniencia analítica probada de mantener la direccionalidad de la enseñanza de la teoría económica a través del ciclo: micro-macro-equilibrio general que además, da espacio para incorporar nuevas vertientes como Economía de la Felicidad, Economía Conductual, Economía Ambiental y Ecológica, Economía de la Salud, Economía de la Complejidad, etcétera, con el argumento de que en sus orígenes, nuestra disciplina concebía a la economía como un todo. Esto constituye un atavismo pedagógico. Todas las ciencias han surgido abordando de manera entera su objeto de estudio y son evolutivas. Bajo esa línea de argumentación pudiéramos también decir que como la Economía inicia siendo una rama de la filosofía moral, para aprenderla habría que plasmar en el programa de estudios la

25

¹³ Parábola citada por Paul Krugman en su artículo “A country is not a company”, Harvard Business Review, January-February issue, 1996, para recordarnos, primero, no crear ciempiés artificiales y, segundo, para no incurrir en el riesgo de cuando le pidamos que piense en cómo coordina los ciempiés para caminar, el ciempiés quede paralizado.

epistemología de nuestros principios fundadores. Evidentemente, esto también sería un absurdo. Esto último no es para negar que la clase de personas que postula la Economía, a diferencia de las partículas y las fuerzas estudiadas por los físicos y químicos, mantienen puntos de vista políticos y morales. El cambio de plan de estudios en nuestra facultad tiene que inscribirse en un proceso de transición, rápida pero de manera consistente y coherente.

26

3. El perfil de egreso de nuestro tiene que ser uno competitivo no el de un aprendiz discapacitado

En la formación de recursos humanos, desarollamos conocimientos y habilidades acumuladas, a través de diversas fuentes, por parte de los jóvenes que emprenden sus estudios de Economía –por cierto, fundamentos matizados por la economía convencional–, y sobre ello edificamos nuevos conocimientos y habilidades pero, al punto de egreso, tenemos el compromiso ético de que nuestros profesionales sean, técnica y humanísticamente solventes para competir y desempeñar un empleo, o para continuar un proyecto académico de posgrado.

En el llamado a una mayor apertura y pluralidad en la enseñanza de la Economía después de 2008, no sólo hubo académicos, como se dijo, sino también empleadores que se han vuelto más críticos en reclamar la calidad de los “productos” que contratan y egresan tanto de los programas de licenciatura como de posgrado en Economía, porque cabe la posibilidad de encontrar, por ejemplo, profesionales altamente entrenados en Matemáticas y Estadística, pero muy estrechos en perspectiva teórica y muy ignorantes sobre cómo se comportan realmente los agentes económicos y en cómo funcionan

las economías. Es pertinente citar aquí a Edmund Phelps (Premio Nobel en Economía 2006) quién considera un “punto ciego” de la disciplina el no aquilar en su enseñanza el *valor de la inclusión* que él define como “el deseo de los estudiosos de la Economía por hacer algo con sus vidas más allá de consumir bienes, o de tener tiempo libre, y así poder participar en la comunidad en la cual interactúan y se desarrollan y que tal falencia es grave debido a que una buena parte de buena vida acontece en la actividad económica, sobre todo en el lugar de trabajo y en el esfuerzo creativo inherente a empleos psicológicamente gratificantes.”¹⁴

4. No auto-restringirnos con un número limitado de hipótesis de teoría económica en el análisis empírico

Es consenso casi generalizado que las hipótesis de teoría económica de carácter neoclásico han sido más profusamente sometidas al trabajo empírico, en la econometría, por ejemplo; que aquellas de persuasión pos-keynesiana que han sido menos trabajadas, en virtud de la limitada cantidad, cobertura temática, débil rigor e integralidad de las hipótesis hasta hoy desarrolladas, no obstante que se trabaja intensamente en ello.

5. No pausarnos entre las diferentes áreas académicas

A riesgo de ser incisivos, necesitamos de un proceso integral de diseño e instrumentación de la deseable nueva curricula, porque de otra forma como en la parábola del ciempies, podríamos quedarnos paralizados. La

¹⁴ Edmund S. Phelps, “The importance of Inclusion and the power of job subsidies to increase it”, paper conference: COM/DEELSA/ELSA/ECO/CPE/ (99)66.

operativización temática y ejercicios no sólo en métodos cuantitativos sino en áreas tales como: economía de la empresa, historia económica, pensamiento económico, economía internacional, economía política, entre otras, tienen como componente principal a la teórica económica neoclásica. Va a requerir un esfuerzo deliberado y explícito hacia el interior de la Facultad de Economía para homogenizar un aprendizaje plural en la propia planta docente.

6. Desmitificación del aprendizaje de la Economía

En una etapa en que el ciudadano promedio necesita incorporar Economía a sus conocimientos y habilidades cognitivas, estamos urgidos de desmitificar a la Economía, es decir, de volverla más fácil de entender porque, como afirma Chang,¹⁵ esa es la única garantía de tener buenas políticas económicas. Además, formatos ininteligibles de comunicar las ideas económicas estimulan la crítica profesional errónea e interesada, particularmente desde el ámbito de los políticos. El punto es que muchas personas se niegan a aprender economía porque tienen la percepción generalizada de que es una disciplina muy técnica que está más allá del alcance de no especialistas. Los economistas debemos acabar con el temor a la Economía pues complejizar su entendimiento ha reducido la habilidad de los ciudadanos para incidir sobre la hechura de políticas económicas, haciéndolo crecientemente sentirse desesperanzados y desinteresados en políticas democráticas.

15 Chang, Ha-Joon, *opus cit.*

Martin Wolf afirma que también el malestar sobre cómo se enseña Economía ha hecho perder la confianza del público en la aceptada sabiduría que se tenía en los hacedores de política económica y que, por lo tanto, en los procesos de reforma curriculares no sólo se deben incorporar nuevas ideas y técnicas para volver a nuestra disciplina más efectiva en el análisis de los desafíos intelectuales y de política contemporáneos, sino también permitir a los estudiantes no sólo a desempeñar de manera eficiente sus actividades como empleados o como empresarios, sino también a cumplir un mejor papel como ciudadanos toda vez que en esa trayectoria también se coadyuva a que las personas versadas en los conceptos económicos básicos, tomen sentido de los debates sobre crecimiento, impuestos, política monetaria y desarrollo económico, desigualdad, etcétera.¹⁶

7. Una curricula flexible con perspectiva de largo plazo

Bajo el enfoque de la escuela neoclásica, se han formado más de dos generaciones de economistas en el mundo. Si estratégicamente se decidiera que la heterodoxia se convierta en la nueva ortodoxia, parafraseando a Harry Johnson;¹⁷ debemos recordar que la gradual instalación de un enfoque heterodoxo dominante, demanda que alumnos y profesores comencemos a entrenar-

16 Martin Wolf, "Students weigh the value of new economics course", Financial Times, April 10, 2015.

17 Harry Johnson, "Revolution and Counter-Revolution in Economics: From Lord Keynes to Milton Friedman", en Encounter review, 1974. Conforme a Johnson, la Economía disciplinariamente avanza a través de revoluciones y contrarrevoluciones, es decir, del debate entre una sabiduría ortodoxa dominante y un enfoque heterodoxo desafiante pero que, eventualmente con el triunfo de este último, se vuelve la nueva ortodoxia y, por lo tanto, expuesta a futuros ataques de la emergente heterodoxia.

nos, entre otras cosas, en matemáticas dinámicas y ecuaciones diferenciales ordinarias no lineales. Es decir, bajo cualquier circunstancia, nuestra disciplina continuará seguirá siendo técnica por excelencia si nos adscribimos al método científico en la investigación económica y queremos usar la mejor manera consolidar el pilar central de nuestra carrera: la teoría económica.

8. Un granito de pragmatismo pudiera funcionar en nuestra reforma académica

Es evidente y entendible la generalizada insatisfacción estudiantil sobre cómo se enseña nuestra disciplina y de que tiene que incluirse a la economía heterodoxa en el core de los planes curriculares de licenciatura y posgrado. Pero es responsabilidad intelectual de todos los que hacemos Economía desde la UNAM, comprender: a) que el valor cognitivo para los estudiantes y los investigadores no se obtiene como en el campo de la Filosofía o de la Crítica Literaria el cual subyace y se acumula en el debate mismo, sino que en Economía reside en la adquisición de un cuerpo de conocimientos prácticos, relevantes y socialmente útiles;¹⁸ b) que es útil exponer a los estudiantes a alternativas heterodoxas a la economía ortodoxa pero que pluralismo académico implica la exposición de ellos a paradigmas económicos alternativos competitivos, y a veces complementarios, entre sí y,¹⁹ c) que

18 Robert Skidelsky, biógrafo de JM Keynes, nos recuerda que la aspiración del Maestro era que su profesión, la nuestra también, pudiera algún día tener el estatus de los odontólogos, "Personas competentes y humildes".

19 Precisamente porque los economistas propendemos a olvidar que "pluralismo" significa, es que muchos convenimos que Jean Tirole (Premio Nobel 2014), estuvo en lo correcto al persuadir al Ministro de Educación de su país no añadir un capítulo distintivo de

el enfoque crítico en educación económica supone el dominio del otro enfoque, o de los otros, si es que aspiramos a cuestionarlos con talento.

9. El papel del(a) profesor(a) es crucial en la diferenciación del tipo de economista que se forma

Para que la reforma de la educación económica funcione, es determinante el compromiso y la pertenencia institucional de lo(s) docentes. Lo anterior no sólo por la instrumentación que el rediseño mismo de la curricula misma reclama: participación e inclusión, entre otros aspectos, sino por la convicción de la argamasa del(a) egresado(a) continuará siendo matizada por la función docente y ello demanda la capacidad docente para formar al alumno(a).

Por ejemplo, el problema no es tanto con las hipótesis que invoca la eficiencia de los mercados, sino con la superestructura conceptual en la cual se finca –un mundo de agentes racionales imbuidos con expectativas racionales– persiguiendo un estado de equilibrio (término prestado de la Física), a través del comercio con otros agentes racionales movidos por expectativas racionales similares. Si no hay profesores que comuniquemos que tal hipótesis debe ser entendida como una tendencia, no como una ley y que la palabra racional se utiliza para describir agentes y expectativas con un significado muy diferente con respecto a su uso ordinario pero que aun así, el uso del

"Economía Heterodoxa" en el Consejo Nacional de Universidades que determina quien está calificado para enseñar en las universidades. "Es inconcebible para mí, escribió Tirole, "que Francia reconozca dos comunidades dentro de la misma disciplina." Creo que en el fondo lo que Tirole quiso decir es que pluralismo científico es apertura mental, no relativismo cognitivo.

término “racionalidad” es irrelevante en un mundo caracterizado por la información imperfecta o, en otro contexto, de que no es posible que los precios de los bienes financieros en cambio permanente configuren un punto de equilibrio dado; entonces tendremos otra tipo de problema en el entendimiento de la compleja realidad económica que trasciende el ámbito estrictamente curricular.²⁰

*Ciudad Universitaria, UNAM,
Cd Mx, Julio 2017.*

²⁰ John Kay, “The Nobel committee is muddled on the nature of economics”, *Financial Times*, October 15, 2013.



La coordinación tributaria del comercio y la industria en México: el atropellado camino para el establecimiento del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM)

The tax coordination of commerce and industry in Mexico: the trampled road to the establishment of the Income Tax (ISIM)

María del Ángel Molina Armenta *

Palabras clave

*Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, Centralización
Fiscal, Impuesto Sobre el Consumo*

Key words

*Tax on Commercial Income, Tax Centralization,
Consumption Tax*

JEL

H77; N26; E62

*Doctora en Historia Moderna y Contemporánea por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, becaria posdoctoral en el Posgrado de la Facultad de Economía, (UNAM).
madelangel.molina@gmail.com

30



Resumen

Con la entrada en vigor de la Ley Federal del ISIM el 1º de enero de 1948 se estableció el gravamen con el que la federación inició la coordinación del sistema tributario del comercio y la industria en México a través de un esquema gradual cuyo avance dependió de la firma de convenios de coordinación entre dicho nivel de gobierno y las entidades federativas, que apuntaron en conjunto, hacia la centralización del ramo. Este esquema de coordinación pretendió también avanzar hacia el establecimiento de una figura tributaria que recayera exclusivamente sobre el consumo (transacciones finales). En este marco, el objetivo principal del presente artículo es explicar esta configuración de doble transición implícita en el ISIM, a partir de los problemas que la federación enfrentó antes de su establecimiento. Intentamos en este sentido, entender el inicio del proceso de coordinación en la materia a través del problema de la distribución de las facultades tributarias que surgió entre las autoridades hacendarias federales y locales y las dificultades que la federación enfrentó para establecer de manera inmediata el impuesto sobre el consumo.

Abstract

With the entry into force of the Federal Law of the Isim on January 1, 1948 established the tax with which the federation began the coordination of the tax system of trade and industry in Mexico through a gradual scheme whose progress depended on the signing of coordination agreements between said level of government and the federative entities, which jointly aimed to centralize the branch. This coordination scheme also sought to advance towards the establishment of a tax figure that relied exclusively on consumption (final transactions). In this context, the main objective of the present article is to explain this configuration of double transition implied in the ISIM, from the problems that the federation faced before its establishment. In this sense, we intend to understand the beginning of the coordination process in this area through the problem of the distribution of the tax authorities that arose between the federal and local tax authorities and the difficulties that the federation faced in order to establish immediately the tax on consumption.



Introducción

Con la entrada en vigor de la Ley Federal del ISIM el 1º de enero de 1948 se estableció el gravamen con el que la federación inició la coordinación del sistema tributario del comercio y la industria. Esta figura gravó a través del ingreso, como su nombre lo indica, el amplio conjunto de transacciones mercantiles que realizaban dichos sectores. Bajo esta lógica, con su establecimiento se derogaron aquellos reneglos del antiguo impuesto federal del timbre que recaían sobre la actividad mercantil y se pretendió, tras el paso del tiempo, la eliminación de las figuras tributarias que las haciendas estatales y municipales establecían sobre la misma. El fin último que se perseguía era mantener vigente una única figura tributaria, la federal, sobre la transacción mercantil.

Este esfuerzo unificador en materia de comercio e industria se inscribió en un proceso más amplio de modernización tributaria impulsado por las distintas administraciones federales de la primera mitad del siglo XX que tenía entre sus objetivos acabar con la concurrencia fiscal, que refería al encuentro de la imposición federal y local en el mismo ramo tributario. Entre los principales problemas que generaba este estado “anárquico” de cosas, señalaban las autoridades hacendarias desde los años veinte, se encontraban tanto la dificultad para consolidar el mercado interno, tan necesario para el crecimiento y bienestar económico, como el incremento en la carga fiscal de los contribuyentes. De esta manera, las autoridades federales reconocían en la unificación, es decir, en la coordinación de los sistemas tributarios, la condición necesaria para disminuir los gastos de recaudación y administración de los impuestos, aumentar el

nivel de recaudación en sí mismo y lograr un sistema tributario que recayera más equitativamente sobre los causantes.¹

Lo cierto también es que la unificación se tradujo en un sistema tributario centralizado, que si bien no fue exclusivo del país –algunos países latinoamericanos como Argentina, Brasil y Venezuela también desarrollaron un sistema tributario centralizado–, sí se concretó, para el caso del ramo que nos ocupa, a través de un mecanismo gradual que define su particularidad.

En este mecanismo, el ISIM representó el punto de partida al ser una figura federal que tuvo vigencia nacional gravando las transacciones mercantiles con una tasa del 18 al millar (1.8%). Después, y en la medida en que las entidades federativas firmaban convenios de coordinación con la federación en los que se comprometían a derogar sus impuestos locales sobre el ramo, la coordinación avanzaba. A cambio, las haciendas locales recibían una sobre tasa del 12 al millar (1.2 %) que se reconocía como una participación de la recaudación federal del ISIM. Este mecanismo gradual, si bien había sido implementado por la federación para la unificación de los denominados impuestos especiales como el que recaía sobre la electricidad, resultó también del conflicto que surgió entre la federación y las entidades federativas respecto a la distribución de la facultad tributaria que ambos niveles de gobierno tenían sobre el ramo y que no pudo ser resuelto en las décadas anteriores. Fue por esta situación que la federación propuso a través de la Tercera Convención Nacional Fiscal celebrada en 1947, el esquema de cen-

¹ Léase por ejemplo, la convocatoria que el Ing. Alberto J. Pani, entonces Secretario de Hacienda, redactó para la celebración de la Primera Convención Nacional Fiscal. SHCP, *Memoria Primera*, 1926, pp. 5-8.

El fin último que se perseguía era mantener vigente una única figura tributaria, la federal, sobre la transacción mercantil

tralización gradual al que hemos hecho referencia. Así, se inició un largo camino que culminaría hasta 1973, cuando todas las entidades federativas firmaron el respectivo convenio de coordinación.

Ahora bien, es de suma importancia señalar que este esquema de coordinación fiscal, además de perseguir la centralización del ramo, pretendía el establecimiento de una figura tributaria que recayera, al igual que tomar como referencia al *sell tax* que se aplicaba en los Estados Unidos, exclusivamente sobre las transacciones finales, es decir, sobre el consumo. Esta última intención, como veremos, no fue posible debido a dificultades de carácter técnico que llevaron a la federación a establecer en un primer momento, una figura como el ISIM. De esta manera, este impuesto representó una figura de doble transición: una política relacionada con la centralización del ramo y una económica relacionada con el establecimiento de un impuesto sobre el consumo. Un planteamiento como éste, consideramos, complementa los estudios historiográficos sobre la fiscalidad mexicana del siglo XX que sólo ha enfatizado la transición política de la coordinación en la medida en que ha dedicado sus esfuerzos a explicar el largo proceso que tardó en concretarse la coordinación, es decir, el periodo comprendido entre 1948 y 1973. El objetivo de la presente investigación es explicar esta configuración de doble transición implícita en el ISIM, a partir de los problemas que la federación enfrentó

antes de su establecimiento. Para cumplir con este objetivo, hemos dividido este estudio en tres secciones. En la primera presentamos sucintamente el discurso federal que giró alrededor de la imposición del ISIM en 1947 con la intención de entender cómo se justificó su imposición a pesar de que el conflicto sobre las facultades tributarias no estaba resuelto. Posteriormente, en el segundo apartado, reconstruimos los fracasados intentos de coordinación previos a 1947, mientras que en el último, presentamos los problemas que la federación presentó para establecer un impuesto sobre las ventas finales.

33

I. El discurso federal alrededor de la coordinación del ramo y el establecimiento del ISIM (1947)

Además de la concepción política de la coordinación que reconocía a la centralización como única vía para terminar con la anarquía fiscal, existió un conjunto de argumentos económicos que también formaron parte del discurso federal para impulsar el establecimiento del ISIM en 1948. El principal de éstos hacía hincapié en la necesidad de facilitar la actividad comercial e industrial, cuya dinámica había cobrado para entonces, crucial importancia para el crecimiento económico. Dichas facilidades, según las autoridades federales sólo se lograrían por medio de la uniformidad de los impuestos al comercio y a la industria, es decir, a través de la imposición del ISIM. Para lograr este objetivo era indispensable que esta última figura tributaria sustituyera los renglones del impuesto federal del timbre que recaían sobre la compraventa así como a los impuestos locales que recaían sobre la misma. Alrededor de estas sustituciones (timbre-ISIM/impuestos locales-ISIM) giraron los demás argumentos económicos. Veamos.



34

Según la autoridad hacendaria federal, con la sustitución del impuesto del timbre por el ISIM se buscaba mejorar técnica y administrativamente el sistema tributario de la industria y el comercio con la intención de garantizar la suficiencia de éste. En este sentido, subrayaban que la recaudación de los renglones del timbre que recaían sobre la compraventa se veía mermada, en un primer momento, por el mecanismo “inquisitorial” que su control implicaba. Para esos años, dicho mecanismo consistía en un servicio de inspección que al permitir la realización de visitas a toda persona que por la naturaleza de sus actividades efectuara operaciones de compraventa, posibilitaba la exigencia de todos los libros contables del causante. En la revisión, el inspector tenía facultad para establecer infracciones y omisiones a través de actas que al ser turnadas a las oficinas federales de Hacienda daban lugar a la imposición de sanciones. En este sentido, Ramón Beteta el entonces Secretario de Hacienda, señalaba que “desde principios del siglo, [...] el impuesto del timbre sobre compraventa era censurado fundamentalmente por el sistema de inspección en el que se basaba y por la forma en que los inspectores del timbre desempeñaban sus funciones”.² Con el paso del tiempo, sostenía, este mecanismo de control se había tornado aún más problemático debido al desarrollo económico mismo, ge-

nerando no sólo una mayor disminución en la recaudación, sino también una traba a la actividad mercantil.³ La situación de la casa americana Sears Roebuck representaba un ejemplo muy ilustrativo de esta situación:

[...] para ser costeable su negocio (la casa Sears Roebuck) necesita alcanzar un promedio diario de ventas de \$250 000.00, o sea alrededor de siete mil ventas diarias sujetas al pago del impuesto del timbre. La casa Sears preguntó quién iba a pagar el personal de su Departamento de Contabilidad que tendría que expedir siete mil facturas diarias, adherir a ellas diez o veinte mil timbres fiscales; rotular siete mil sobres y adherir a ellos otros tantos timbres postales para hacer llegar las facturas a sus clientes... La casa Sears presentó el problema de una forma escuetamente: la expedición de facturas les costaría más que el impuesto mismo [...]

El control del impuesto del timbre requiere que se expida un documento. Si no se expide el documento el control se pierde...⁴

Hay que mencionar también que a través de esta sustitución se buscaba gestionar una nueva relación entre el Estado y los causantes. Se trataba pues, de dejar atrás la desconfianza hacia el contribuyente que implicaba el mecanismo “inquisitorial” del timbre. Con el ISIM, defendía la Secretaría de Hacienda, se establecería

³ En ese sentido, en 1947 el Subsecretario de Hacienda, Eduardo Bustamante, sostenía: “El impuesto del timbre era un impuesto ideal hace 100 años; pero en el momento, en que como resultado de la evolución de los transportes y comunicaciones el comercio ha tenido que abandonar formas o procedimientos escritos, el impuesto del timbre, que los requiere indispensablemente, resulta inadecuado. Todos los comerciantes saben que los impuestos sobre compraventa y sobre actos, documentos y contratos mercantiles en vigor, en lugar de ser una forma ideal de tributación constituyen una traba al libre desarrollo del comercio. SHCP, *Memoria Tercera*, 1947, tomo III, p. 299..

⁴ SHCP, *Memoria Tercera*, 1947, t. ii, p. 300.

un mecanismo de control basado en declaraciones sujetas de verificación y no de calificación,⁵ que posibilitaría, a su vez, la eliminación de las juntas calificadoras del Timbre y, en esa medida, se negaría la posibilidad de que las autoridades hacendarias modificaran las declaraciones fiscales.

Abordemos ahora la sustitución de los impuestos locales sobre compraventa por el ISIM. Para la federación, ésta quedaba justificada por el carácter “alcabalatorio” que presentaban las figuras locales. Según un estudio realizado por ésta, y cómo muestra el cuadro 1, este tipo de impuestos estaban presentes en más de 65% del territorio nacional.

Cuadro 1

Estados con presencia de impuestos alcabalatorios en 1947 según la Secretaría de Hacienda

Aguascalientes	Guerrero	Puebla
Baja California	Hidalgo	Querétaro
Chiapas	Michoacán	San Luis Potosí
Coahuila	Morelos	Sonora
Colima	Nayarit	Tamaulipas
Durango	Nuevo León	Veracruz
Guanajuato	Oaxaca	Zacatecas

Fuente: Elaboración propia a partir de SHCP, *Memoria Segunda*, 1947, pp. 357-398, 497-509 y SHCP, *Memoria Tercera*, 1947, pp. 255-273.

5 En este sentido, la Comisión de Industria y Comercio de la Tercera Convención, señalaba: “la política actual del Gobierno Federal de aceptar las declaraciones, significa que esas declaraciones no estarán sujetas a un procedimiento de calificación, sino de verificación. Si en algún momento se obtienen datos que demuestren que son falsos, se llamará al causante para exigirle que corrija su declaración y pague el impuesto correspondiente, pero no se le someterá a un procedimiento de calificación, que no es adecuado cuando se va a tener como base el principio de que los causantes se producen con verdad”. SHCP, *Tercera Convención*, Tomo II, p. 314.

¿Cómo es que los impuestos sobre compraventa se convertían en figuras alcabalatorias?⁶ Para responder esta cuestión tomaremos como ejemplo el impuesto sobre compraventa que establecía el Estado de Chihuahua en el artículo 52 de su Ley de Hacienda. Este impuesto fijaba una tasa del 1.8% y era pagado por todos los productores del estado al momento de vender sus productos, es decir, cuando éstos eran “transportados de su lugar de producción a algún mercado, o de una plaza a la otra por operaciones de venta”. Esta forma de pago, según los debates de la Tercera Convención Nacional Fiscal celebrada a inicios de 1947, era el meollo del asunto:

[...]Un carro de maíz, de frijol, trigo, leña, papa, etc., que sale de un lugar para otro, al llegar al punto de destino, si el vendedor no ha satisfecho el impuesto de compra-venta, se le exige al comprador, quien tiene que pagar lo. Se acompañan copias de los recibos pagados que comprueban además del carácter alcabalatorio, lo ruinoso que resulta el impuesto, constituyendo una de las mayores trabas que encuentra el comercio y la industria para su completo desarrollo. Origina, además, el caso de que unas mercancías que pasan de una mano a otra en venta, repetidas veces, pagan impuestos sobre impuestos, elevando el precio de la mercancía cada vez más.⁷

Con base en este tipo de consideraciones la federación entendía a los “impuestos alcabalatorios” como figuras tributarias que “en alguna forma grava[ban] las mercancías en su circulación dentro del territorio nacional, entre dos o más entidades federativas, recargando su precio en proporciones desiguales, creando

6 Véase también Rhi Sausi y Molina, *El mal necesario*, 2014.

7 SHCP, *Memoria Segunda*, 1947, tomo III, p. 502.

barreras económicas entre dichas Entidades y restricciones a la libertad de comercio [...]”.⁸ En otras palabras, estos impuestos hacían referencia a aquellas figuras tributarias, establecidas por estados y municipios, cuyo procedimiento de control o recaudación dificultaba el tránsito mercantil. Lo más importante de mencionar en este sentido es que, en el fondo, estos impuestos eran identificados como una especie de “alcabala disfrazada”. No en balde, en 1941, el entonces Secretario de Economía, Javier Gaxiola Jr., se refería a los impuestos locales sobre la industria y el comercio como “alcabalas” que habían condenado a la industria nacional a “crecer de forma raquítica, para conformarse a las necesidades de un mercado más o menos local”.⁹ Debido a este carácter alcabalatorio, se les imputaban otros males como el encarecimiento de las mercancías, el favorecimiento de ciertas actividades en perjuicio de otras y el incremento de los gastos de administración que a larga, generaban una diminución de la recaudación.¹⁰

Bajo esta concepción política de la coordinación fiscal y los argumentos en relación al asunto económico, la federación logró imponer el ISIM en 1948 sin resolver el conflicto que implicó su establecimiento en términos de la distribución de las facultades tributarias entre el gobierno federal y el local. De hecho, el carácter gradual del mecanismo de coordinación que inició con el ISIM respondió a la importante oposición que las entidades federativas mostraron hacia los esfuerzos federales de los años veinte y treinta que atenderemos a continuación.

8 SHCP, *Memoria Tercera*, 1947, tomo III, p.255.

9 Tena, *El problema*, 1941, p. 7.

10 Una revisión más acabada sobre el problema de los impuestos alcabalatorios se encuentra en Aboites, “Alcabalas”, 2001 y Rhi Sausi y Molina, *Mal*, 2014.

II. La oposición de las entidades federativas a los primeros esfuerzos centralizadores de la federación

Los primeros intentos federales por centralizar el ramo del comercio y la industria se impulsaron a través de la Primera y Segunda Convención Nacional Fiscal celebradas en 1925 y 1933 respectivamente. En las conclusiones del primer encuentro, la Secretaría de Hacienda propuso disponer en la Constitución el establecimiento de impuestos generales sobre el ramo como facultad privativa de la federación. En las recomendaciones del segundo se propuso un esquema de centralización a través de Leyes de Observancia General que serían expedidas por el Congreso de la Unión. Ambos proyectos fracasaron en buena medida, como hemos dicho, por el rechazo de las entidades federativas a la centralización fiscal del ramo.

En el caso de la propuesta de reforma constitucional de 1925 la negativa estatal se sustentó en argumentos estrictamente políticos relacionados con la importancia de conservar la soberanía fiscal local. Un claro ejemplo de esta postura la encontramos en la participación de Francisco Trejo, delegado del estado de Puebla, quién en el pleno de la Primera Convención Nacional Fiscal, señaló:

[...] ¿Cómo vamos a aprobar en lo general un proyecto de reformas constitucionales, si las que nos proponen no son sino una serie de disposiciones que controvieren de manera completa la situación de los tres Poderes en los Estados? ¿Cómo vamos los Delegados de los Gobernadores a comprometernos a que se aprueben unas reformas en las que se arrebata al Poder Legislativo [local] la facultad constitucional de dar leyes? [...].¹¹

11 SHCP, *Memoria Primera*, 1926, p. 218. Los corchetes son nuestros.

Sin embargo, debe advertirse una situación por demás importante. La negativa no era radical. El mismo representante proponía discutir el tema con mayor preparación y documentación pero la federación no permitió que su moción trascendiera. La Secretaría de Hacienda para entonces, no mostró interés por buscar una alternativa distinta a la reforma constitucional.

Antes de abordar la negativa estatal hacia la propuesta de la Segunda Convención es necesario hacer algunas anotaciones sobre ésta. En la ponencia que la federación presentó en el pleno de la Segunda Convención Nacional Fiscal, la Secretaría de Hacienda presentaba su propuesta de unificación en los siguientes términos:

Constituye, en consecuencia, el principal problema y el de más urgente resolución, el sujetar a la imposición sobre el comercio y la industria a reglas generales de observancia uniforme en toda la República, que sean dictadas por el Gobierno Federal, en virtud de ser éste quien posee los medios más adecuados para la debida apreciación de las necesidades comunes a todo el país, y de ser la única autoridad capacitada para dictar leyes de observancia general para toda la República.¹²

Esta propuesta establecía también que dichas leyes de observancia general sólo podían ser expedidas y modificadas por el Congreso de la Unión, previo acuerdo de la mayoría de los Estados. En palabras de Bustamante, este procedimiento legislativo tenía un carácter innovador. Para el funcionario, la ley de observancia general que se planteaba era un “tipo *sui generis* de ley”¹³ que no estaba ensayada dentro del derecho constitucional mexicano. En este sentido, sostenía que la ley de observancia gene-

L a federación logró imponer el ISIM en 1948 sin resolver el conflicto que implicó su establecimiento en términos de la distribución de las facultades tributarias entre el gobierno federal y el local

ral propuesta, era tal, sólo por el hecho de que fuera expedida por la única estancia que podía hacerlo, es decir, por el Congreso de la Unión. Sin embargo, en la medida en que la expedición, así como las posteriores modificaciones, sólo serían posibles previo acuerdo expreso de la mayoría de los Estados, dicha ley se convertía en una de carácter “especial” y establecería, de esa manera, un nuevo procedimiento legislativo. Al respecto, afirmaba:

Lo que nosotros proponemos es una disposición que será expedida directa y exclusivamente por el Congreso de la Unión, pero previo acuerdo –expreso y no tácito– de la mayoría de los Estados. La necesidad de estar de acuerdo es lo que diferencia a la ley nuestra de una simple disposición de carácter federal como las que expide normalmente el Congreso de la Unión.¹⁴

Cómo notará el lector, a diferencia de la propuesta de 1925, este esquema consideraba una mayor participación por parte de las entidades federativas que a juicio de éstas, tampoco resolvía el conflicto de la distribución de las facultades tributarias en tanto que representaba, en el fondo, otra forma de federalizar el ramo.

12 SHCP, *Memoria Segunda*, tomo I, p. 346.

13 *Ibid.*, p. 474. Las cursivas no son nuestras.

14 *Ibid.*, p. 497.

En las discusiones del pleno de la Segunda Convención se presentaron algunas críticas que vale la pena seguir de cerca.

La primera de éstas fue planteada por el delegado de Sonora, Agustín Arenas, quien afirmaba que la legislación sobre la industria y el comercio no podía delegarse al Congreso de la Unión porque la medida equivaldría a establecer un procedimiento rígido y largo que no permitiría a los Estados modificar sus leyes:

[...] con un procedimiento como el que se indica aquí, que para modificarse esta ley de observancia general, se necesita el propio acuerdo de la mayoría de los Estados, y, a parte, de este procedimiento tendría que ocurrirse al Congreso de la Unión para que modificara esta ley, en muchos casos, y en muchas ocasiones se presentarían, para uno o varios de los Estados, dificultades semejantes que los obligarían a entorpecer determinadas modificaciones en las tarifas, o en otros aspectos de la ley, modificaciones que no podrían llevar a cabo dado el procedimiento largo que se señala.¹⁵

Un escenario como el que apunta en la cita, sosténía Arenas, era impensable si se consideraban las necesidades específicas de la economía local. Para exemplificar su afirmación, el delegado exponía las medidas que el gobierno estatal había adoptado para alentar el comercio después de la expulsión de chinos, quienes tenían en sus manos más del 90% del comercio sonorense hasta 1932: “en esas condiciones, indudablemente que el Gobierno del Estado, consciente de su obligación, se vio precisado a dar reglas transitorias que sirvieran de protección al nacimiento o al desarrollo de ese comercio incipiente.”¹⁶ Terminaba el ejemplo señalando: “Ante una ley expedida

por el Congreso de la Unión ¿qué habría hecho el Estado de Sonora para lograr llevar a la práctica, en una forma tan inmediata, como lo requieren las circunstancias, las reformas que él pudo introducir, teniendo naturalmente, como lo tienen ahora, la facultad las Legislaturas locales de hacerlo?”¹⁷

Hay que hacer aquí una observación por demás importante. Las consideraciones de Arenas no estaban en contra de la unificación en sí misma. Más bien, el delegado se pronunciaba en contra de la forma en que se proponía la unificación: “Hasta ahora, parece que aquí ha privado el criterio de que la uniformidad en materia fiscal sólo puede conseguirse por medio de leyes federales”.¹⁸ Arenas proponía en cambio, que la uniformidad se estableciera a través de la expedición de disposiciones locales. El camino correcto para la unificación, según el sonorense, sería aquel que respetara la facultad de las legislaturas locales de expedir las leyes que fueran a regir en sus jurisdicciones.¹⁹ En todo caso, lo que debía de uniformarse eran los criterios para la elaboración de la ley, pero no la ley misma. Se trataba pues de hacer una ley “tipo” (de referencia) que debía ser puesta a consideración de las legislaturas estatales. El alegato a

17 *Ibidem*.

18 *Ibidem*.

19 El Licenciado Arenas sostenía en este sentido: “[...] la uniformidad puede lograrse si la Comisión Permanente, a la cual se encargue el estudio del proyecto o anteproyecto, se pone en contacto con cada una de esas Legislaturas a cada uno de los Gobiernos de los Estados, haciéndoles ver la conveniencia de adoptar determinadas formas; porque no es posible que absolutamente, desde el primer artículo hasta el último, sean iguales; ni lo es la conveniencia de aceptar determinadas normas fundamentales para la imposición al comercio en forma semejante, en forma única para toda la República. Si algún Estado encuentra objeciones, como indudablemente puede encontrarlas, ¿por qué negarle ese derecho?”. SHCP, *Memoria Segunda*, tomo II, p. 480.

15 SHCP, *Memoria Segunda*, tomo II, p. 478.

16 *Ibid.*, p. 479.

estos señalamientos estuvo a cargo de Bustamante quién señalaba que la propuesta federal buscaba evitar que las autoridades hacendarias estatales incidieran de manera directa en la economía local porque sólo la federación tenía la capacidad de establecer un régimen fiscal general que favoreciera el desarrollo del comercio y la industria en su conjunto.

Una crítica política similar, fue presentada por el delegado de Tlaxcala, César Garibay quien afirmaba que el procedimiento legislativo propuesto, al someter la aprobación de la ley de observancia general a la mayoría de los estados, podría traducirse en una situación desventajosa para los Estados que representaran la minoría: “[...] creo que esa ley de observancia general, o como se le llame, debe tener una elasticidad suficiente para que los Estados que formen minoría no se vean obligados a estar subordinados a esa ley de observancia general por el sólo hecho de ser minoría, puesto que tienen intereses tan sagrados y respetables como los que tienen la mayoría”.²⁰ Ante la observación, Bustamante subrayó el hecho de que los Estados no obtienen todos sus recursos por concepto de impuestos a la industria y el comercio. Así, en el caso de que una entidad federativa no se viera beneficiada por el rendimiento del impuesto que estableciera la ley de observancia general, dicha entidad federativa podría echar mano de otros recursos como los rendimientos del predial, los relacionados con los actos jurídicos que se realizarán dentro del territorio y las participaciones de otros impuestos federales.

Una crítica más acaba respecto al carácter centralizador de la propuesta fue vertida por Ignacio Martínez Mezquida, delegado de Campeche. El representante, afirmaba:

Vamos a grandes pasos, señor licenciado Bustamante, hacia la República Central; vamos corriendo hacia la República Central. Este es un fenómeno que venimos observando desde 1857. Ya con la Constitución o sobre la Constitución, se ha quitado a los Estados el derecho de imponer sobre aguas, sobre petróleo, sobre bosques. ¿Por qué, señor licenciado Bustamante? Esa materia es nacional, dice la Constitución; pero el decir nacional no quiere decir que sea federal. La Nación no es la Federación; la Nación son los Estados, los Municipios somos todos.²¹

De nueva cuenta, la defensa de la propuesta federal estuvo a cargo de Bustamante. Para este alto funcionario, el establecimiento de leyes de observancia general representaba reivindicar la organización federal porque bajo una organización política como ésta, los Estados podían delegar facultades al poder central a favor de la federación y el caso de la tributación del comercio y la industria debería ser muestra de ello.

De suma importancia es mencionar que en esta ocasión, a diferencia de la Primera Convención, algunos de los Estados opositores sí presentaron una propuesta. Los delegados de Hidalgo y Sonora, junto con el representante del estado de Veracruz, Jorge Cerdán, proponían un esquema de coordinación en el que la federación sólo estableciera las bases fundamentales del impuesto que sirviera para el efecto para que posteriormente, cada legislatura local expidiera su propia ley fiscal sobre el comercio y la industria. Cómo notará el lector, en términos de la distribución de las facultades tributarias, la propuesta de los delegados era completamente contraria a la federal en tanto que las entidades federativas seguían ejerciendo su soberanía fiscal sobre el ramo. La federación, de nueva cuenta, no tuvo mayor interés por discutir una propuesta diferente a la suya.

20 *Ibid.*, p. 527.

21 *Ibid.*, p. 536.



Ahora bien, si consideramos el conjunto de las críticas realizadas por los delegados estatales es evidente que no nos encontramos ante actores políticos que negaran de manera definitiva la coordinación. Lo que rechazaban era, como hemos evidenciado, la centralización. Lo cierto también es que el procedimiento legislativo que proponía la federación en esta ocasión tenía un carácter un tanto más flexible que la propuesta de reforma constitucional de 1925. Bajo el nuevo esquema se trataba de centralizar el ramo por la vía de los hechos: ya no resultaba tan urgente modificar el texto constitucional si el Congreso de la Unión establecía la legislación sobre el comercio y la industria. Fue entonces que, ante estos fracasos intentos, la federación se vio obligada a proponer un esquema de coordinación que abriera la puerta a la negociación con cada una de las entidades federativas. Fue así que se definió el carácter gradual del ISIM en términos políticos. Lo que

debe quedar claro también es que las implicaciones de cada una de estas propuestas en términos de la distribución de las facultades tributarias entre ambos niveles de gobierno, así como los argumentos que cada uno de éstos sostuvo al respecto, nos permite reconocer al conflicto político-fiscal en la materia como uno de los obstáculos de mayor peso con los que se enfrentó la federación para iniciar en 1947, el también atropellado camino hacia la centralización del ramo.

III. El problema con el establecimiento de una figura tributaria sobre el consumo final

Desde la celebración de la Tercera Convención Nacional Fiscal, la Secretaría de Hacienda dejó claro que con la imposición del ISIM se pretendía ir avanzando hacia el establecimiento de un impuesto sobre el consumo. A través de una figura tributaria de ese tipo, afirmaban las

autoridades, se acabaría con las “desigualdades, trabas y complicaciones” del sistema tributario de la industria y el comercio entonces vigente, se aumentaría la recaudación y se lograría incidir de manera positiva sobre las condiciones económicas generales. Si seguimos de cerca las discusiones que en dicho encuentro se sostuvieron alrededor del tema pueden identificarse algunos elementos que permiten entender de mejor manera la afirmación anterior.

En primer lugar, afirmaba Eduardo Bustamante, el entonces subsecretario de Hacienda, con la imposición de un impuesto sobre ventas finales se abarataría la producción en la medida en que no sería causado por industriales, y se lograría, al mismo tiempo que las mercancías que eran objeto de ventas sucesivas llegaran al consumidor con un solo gravamen. De esta manera, sostenía, se lograría eliminar a los impuestos que recaían sobre las ventas intermedias como el principal elemento que presionaba el alza de precios. En segundo lugar, afirmaba las ventajas que en términos de igualdad fiscal presentaba dicho impuesto. Bajo la concepción federal, esta figura tributaria lograría, al recaer sobre el gasto, que “todo el mundo contribuyera a las cargas fiscales, de acuerdo son sus capacidades.”²² Al final de cuentas, fijar un impuesto como éste, señalaba, era obedecer a “la tendencia fiscal, realmente económica” de hacer repercutir los impuestos sobre quien realmente recaen. El impuesto sobre ventas finales representaba, en resumen, “la meta y complemento de un sistema fiscal coherente y coordinado”.²³

Ahora bien, si consideramos, como hemos mencionado en líneas anteriores, que el ISIM fue un impuesto que también recaía sobre el total de las transacciones mercantiles, es decir sobre las operaciones de compra venta de de-

manda intermedia y final, cabe preguntarnos por qué se estableció una figura de su tipo y no una como el “sell tax” que las autoridades hacendarias pretendían. En otras palabras, ¿por qué no fue posible la inmediata imposición de un impuesto sobre ventas finales? En las discusiones de la Tercera Convención la respuesta se presentó en los siguientes términos:

Pero (esta Comisión) se ha encontrado con un doble escollo insuperable al proponerlo (refiriéndose al impuesto sobre ventas al consumo) como sistema de imposición inmediata; primero, la falta de estadísticas completas y las dificultades que en su origen ofrece el control de ese gravamen. Ciento que, técnicamente, existen métodos diversos para controlarlo de modo eficiente; pero la organización de tales métodos requiere una cuidadosa preparación y tiempo. Segundo, que para que tal impuesto cumpla satisfactoriamente su misión, es indispensable que se aplique uniformemente en todo el país, que constituye una unidad económica.²⁴

¿De dónde surgía la dificultad técnica que refiere la cita anterior? En palabras de Bustamante, ésta se originaba en la forma de pago del impuesto federal del Timbre que no permitía conocer si los causantes se dedicaban a alguna actividad de intermediación comercial:

[...] pero si se tratara de establecer el impuesto al consumo se requeriría eliminar del total de las ventas [...], las que representen ventas de industriales y de mayoristas efectuadas con propósito de reventa, (es decir, las ventas intermedias) y no hay de por ahora manera alguna de hacer esa eliminación porque la forma de pago del impuesto del timbre no permite conocer ni quiénes son los causantes que lo pagan, ni cuánto paga cada causante.²⁵

22 SCHP, *Memoria Tercera*, 1947, tomo II, p. 288.

23 Yáñez, *El problema*, Tomo IV, libro tercero, 1958, p. 328.

24 *Ibidem*. Los paréntesis son nuestros.

25 *Ibid.*, p. 302. Lo escrito entre paréntesis es nuestro.

Con todo y estas dificultades, sostenía, la urgencia por adoptar algún medio que pusiera punto final a la “anarquía” imperante en el ramo comercial e industrial era apremiante. Bajo esta lógica, se propuso “la implantación transitoria de un impuesto sobre ingresos en función de las ventas comerciales” que recayera sobre las ventas intermedias y las ventas finales, es decir, un impuesto sobre el nivel bruto de los ingresos mercantiles: el ISIM. Siguiendo de nueva cuenta a Bustamante, esta figura permitiría identificar a través de las declaraciones, tanto el monto de las transacciones intermedias (o “efectuadas con propósito de reventa” –según sus palabras–) como el de las transacciones finales. Sólo así se tendría una base para calcular la tasa con la que gravaría el impuesto sobre ventas al consumo. Que el ISIM recayera sobre los ingresos brutos no fue pues cuestión de azar. Su establecimiento, a la luz de estas consideraciones, no contraponía la intención federal de gravar el consumo final. En realidad, resultaba funcional para alcanzar dicho objetivo.

Ahora bien, es importante hacer una observación de suma importancia. El ISIM adolecía, en la medida en que repercutía en cada operación intermedia que existía entre la producción y el consumo, del mismo defecto que el impuesto del Timbre y los locales de compraventa que pretendía sustituir. Esta característica evidencia, sin duda, una particularidad por demás importante del proceso de coordinación del ramo: la federación combatía las negativas consecuencias económicas del esquema de tributación anterior (el constituido por el federal del timbre y los impuestos locales sobre compraventa) con un impuesto que operaba de la misma manera. Pero para la federación, había cuestiones que rescatar. Si bien reconocía que el ISIM padecía del mismo defecto que sus antecesores, reconocía en éste ciertas ventajas.

La primera de éstas era la facilidad que brindaba para el buen desarrollo de la actividad mercantil. El ejemplo de la casa Sears que mencionamos anteriormente era muestra de ello en la medida en que evidenciaba su carácter sencillo y económico. La segunda era su mecanismo de control, que como hemos mencionado, era considerado más flexible en la medida en que se basaba en declaraciones con las características que hemos señalado antes. Una tercera ventaja radicaba en las posibles modificaciones que su diseño podía tener para que tuviera los mismos efectos positivos que el impuesto sobre ventas al consumo final. Al respecto, las autoridades señalaban:

Para que un impuesto de tal naturaleza (refiriéndose al ISIM) se aproxime hasta donde sea posible, al de ventas sobre consumos en sus efectos económicos y fiscales, es preciso estructurarlo y calcularlo de tal modo que las tasas sean lo más bajas posibles, a efecto de que al hacerlas repercutir a través de las operaciones sucesivas, lleguen al consumo final sin una carga fiscal exagerada que eleve inconsiderablemente el precio de los artículos y por ende, al consumidor.²⁶

Bajo esta misma lógica, Bustamante afirmaba que el establecimiento del impuesto sobre ventas al consumo final se lograría a través de la disminución de la tasa con la que inicialmente gravaba el ISIM:

El gobierno federal se propone, en la medida en que vaya obteniendo datos concretos del rendimiento del impuesto y del volumen de las operaciones, ir reduciendo la cuota del mismo, bien sea directamente o bien sea desgravando las operaciones iniciales, de manera que, si es posible, se llegue a que en ningún caso, el recargo en los precios de venta de los artículos, independientemente del número de interme-

26 *Ibid.*, p. 328

diarios que intervengan en ellas, sea superior a la cuota actual del 3.3% sobre el valor de las operaciones.²⁷

A partir de esta cita, podemos reafirmar el carácter transitorio del ISIM al que hicimos referencia con anterioridad. El objetivo económico y tributario de su establecimiento era llegar a la imposición de un gravamen que recayera sobre el consumo final de la población. Hasta llegar a ese punto, se admitía un periodo previo en el que estaría vigente un impuesto –el ISIM– con efectos sobre el nivel de precios (por su diseño en cascada) que sería mitigado en cierta medida, por las exenciones previstas y por el cálculo moderado de las tasas. Con esta afirmación se comprende de mejor manera el porqué las ventas de los productos de la canasta básica se esperaba que no fuesen afectadas por el ISIM.

Una última ventaja consistía en las modificaciones de su diseño que también permitirían “ir acostumbrando” a los consumidores al impuesto sobre ventas al consumo. Muestra de lo anterior es la iniciativa de reforma a la Ley federal del ISIM que aprobó el Congreso de la Unión en diciembre de 1949. En la exposición de motivos se lee:

El Ejecutivo de mi cargo estima que el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en la forma en que actualmente se encuentra establecido, no tiene carácter definitivo, sino que deberá transformarse en el momento oportuno en un gravamen sobre las ventas en función del consumo.

Es conveniente, por esta razón, introducir en la ley relativa algunas disposiciones referentes a la repercusión de este impuesto, con objeto de ir acostumbrando a los consumidores a la idea de que el tributo debe ser en definitiva soportado por ellos.

A este respecto, la iniciativa establece que la repercusión del impuesto es obligatoria en

el caso de operaciones celebradas entre comerciantes o industriales, y que tratándose de ventas o prestaciones de servicios efectuadas directamente a los consumidores la repercusión es potestativa [...].²⁸

Con esta intención, se estableció en el artículo 7º de la Ley del ISIM que en todas las operaciones entre comerciantes o industriales el vendedor tendría que expedir una factura, nota de venta o recibo en el que se especificaría el importe de la operación y el monto del impuesto cargado al comprador.²⁹ Esta modificación no fue, por supuesto, la única que se realizó al diseño del ISIM. Sin embargo, las discusiones alrededor de la imposición del impuesto sobre ventas finales comenzaron hasta finales de la década de los setenta cuando la centralización del ramo había concluido.

Consideraciones finales

La revisión que hemos presentado sobre los problemas que la federación enfrentó para la coordinación del sistema tributario del comercio y la industria antes de la entrada en vigor del ISIM en 1948 sugiere, en primer lugar, comenzar a pensar la coordinación fiscal como un fenómeno que también contempló objetivos estrictamente económicos fiscales como el establecimiento del impuesto sobre ventas finales que hemos señalado. Esta propuesta analítica pretende complementar la problema-

28 Procuraduría Fiscal de la Federación, *Codificación*, 1958, p. 97. Los paréntesis son nuestros.

29 En este sentido, se especificaba en la sección II del mismo artículo que el cargo expresado será del 30 al millar si el impuesto se causaba en el Distrito Federal, en los Territorios o en alguno de los Estados coordinados. En los que aún no lo estuvieran, el cargo sólo sería igual a la tasa federal del 18 al millar. *Ibid.*, p. 106. La tasa del 30 al millar para las entidades coordinadas correspondía a la suma de la tasa federal del 18 al millar y la sobre tasa que para entonces había descendido al 12 al millar.

27 *Ibid.*, p. 349

tización política que se ha enfocado exclusivamente en el conflicto relacionado con la distribución de las facultades tributarias.

Respecto a este último punto, el presente artículo permite reconocer el diseño gradual del ISIM como un arreglo institucional que reconoció el conflicto político entre las autoridades hacendarias federales y las locales. Como mostramos, la Secretaría de Hacienda defendió, como se constata en muchos de los documentos hacendarios de las distintas administraciones de la primera mitad del siglo, la idea de que la única forma de lograr la coordinación era a través de la concentración de las facultades tributarias en sus manos.³⁰ En cambio, las entidades federativas, si bien no se oponían a la coordinación, sí lo hacían a que ésta se estableciera mediante la centralización. Como expusimos, los estados no dieron una negativa a “raja tabla” como lo evidenciaron durante la Segunda Convención Nacional Fiscal cuando formularon un esquema de unificación no centralizado en el que la federación establecía una nueva figura tributaria y las entidades federativas establecían una propia, muy similar a la federal. Sin embargo, este último nivel de gobierno se encargó de insistir e impulsar un proceso que estableció una sinonimia entre coordinación y centralización.

El acercamiento que se ha presentado sobre las dificultades para establecer de manera inmediata un impuesto sobre las ventas finales es

³⁰ Véase, por ejemplo, el balance que la Secretaría de Hacienda hacía de la situación hacendaria nacional en cada una de las convocatorias para la realización de las Convenciones Nacionales Fiscales. SHCP, *Memoria Primera*, 1926; SHCP, *Memoria Segunda*, 1947, tomo I y SHCP, *Memoria Tercera*, 1947, tomo I.

muestra, nos parece, de que existen otro tipo de elementos que también definieron el mecanismo bajo el que se impulsó la coordinación del comercio y la industria. Una de las particularidades del ISIM es justo su carácter de doble transición, como hemos señalado. Pero yendo más allá de esta observación, este planteamiento (es decir, reconocer que la intención federal por imponer una figura sobre el consumo data de estos años) permite a futuras investigaciones entender desde una perspectiva más amplia otro de los fenómenos más importantes de la historia de los impuestos en México: la sustitución del ISIM por el IVA en 1980.

Reconocer también este atropellado camino para iniciar la coordinación del ramo es de suma importancia para comprender las dificultades con las que se desempeñó. El conflicto no resuelto alrededor de las facultades tributarias explica en buena medida las estrategias que la federación impulsó entre 1948 y 1973 para lograr la centralización y permite entender de mejor manera que la centralización fiscal, como hemos mostrado, estuvo muy lejos de definirse por decreto.

Una última consideración es de carácter metodológico. Este artículo es, consideramos, muestra de que el estudio del pasado fiscal debe superar una revisión estricta de figuras tributarias en sí mismas, para comenzar a identificarlas como aristas de análisis cuyo diseño, recaudación y legislación arrojan luz sobre el arreglo fiscal implícito en el periodo de estudio. La historia fiscal en estos términos mucho ayudaría a realizar una reforma tributaria estructural tan urgente en nuestros días. 

Bibliografía

ABOITES Aguilar Luis y Luis Jáuregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005.

_____, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, Colegio de México, 2003.

_____, “Alcabalas posporfirianas. Modernización tributaria y soberanía estatal”, *Historia Mexicana*, Colegio de México, vol. 51, no. 2, 2001.

SHCP, *Memoria Primera Convención Nacional Fiscal*, México, 1926.

_____, *Memoria Segunda Convención Nacional Fiscal*, México, tomo I, 1947.

_____, *Memoria Segunda Convención Nacional Fiscal*, México, tomo II, 1947.

_____, *Memoria Segunda Convención Nacional Fiscal*, México, tomo III, 1947.

_____, *Memoria Tercera Convención Nacional Fiscal*, México, tomo I, 1947.

_____, *Memoria Tercera Convención Nacional Fiscal*, México, tomo II, 1947.

_____, *Memoria Tercera Convención Nacional Fiscal*, México, tomo III, 1947.

_____, *Tres monografías sobre temas impositivos elaborados en la Banca Mexicana*, México, 1947.

RHI SAUSI, María José y Molina Armenta, María del Ángel, *El mal necesario. Gobierno y contribuyentes ante el dilema de las alcabalas, siglos XIX y XX*, México, UAM-A, 2014.

TENA Ramírez, Felipe, *El problema de las alcabalas*, México, SCHP, 1941.

YAÑEZ Ruiz, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958, 6 tomos.

The economic growth and the banking credit in Mexico: Granger causality and short-term effects, 2001Q1 – 2016Q4

El crecimiento económico y el crédito bancario en México: causalidad de Granger y efectos a corto plazo, 2001Q1 - 2016Q4

Emmanuel Alejandro Ramírez Guerra *

Palabras clave

Crédito, Crecimiento económico, VAR

Key words

Credit, Economic growth, VAR

JEL

E51, O40, C32

*Maestro en Economía por la UNAM y profesor adjunto de Teoría Macroeconómica II.

Profesionalmente, se desempeña como analista de estudios económicos y de la vivienda en Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

Resumen

46

En las últimas décadas, se ha presentado una mayor literatura que enfatiza en la capacidad de la banca comercial para aumentar la oferta monetaria a través del crédito y la relación del canal de crédito con el crecimiento económico. En línea con estos planteamientos de teoría económica, este trabajo evalúa la causalidad y los efectos de corto plazo entre el crédito bancario y el crecimiento económico en México a través de la estimación de un modelo de Vectores Autoregresivos (VAR). Los principales resultados indican que entre 2001Q1 y 2016Q4 el crecimiento del PIB tiene causalidad en el sentido de Granger y un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento del crédito bancario; sin embargo, no hay evidencia de causalidad o de efecto alguno del crédito bancario sobre el PIB. Estos resultados son relevantes y podrían explicarse por factores de oferta y de demanda en el mercado crediticio.

Abstract

Over the last decades, there has been a growing literature that emphasizes on the capacity of commercial banks to increase the money supply through the act of lending and the relation of the credit channel with the economic growth. Following this economic theory approach, this paper evaluates the causality and the short-term effects between the banking credit and the economic growth in Mexico through the estimation of a Vector Autoregressive (VAR) model. The main results indicate that from 2001Q1 to 2016Q4 the GDP growth has Granger-caused and a positive effect on the rate of growth of banking credit; however, there is no evidence of causality or any effect of banking credit to the GDP. These results are relevant and could be explained by factors of supply and demand in the credit market.



Introduction

The financial and the real production sector have been important in the economic analysis due to the implications of finance on the development and the economic growth. Schumpeter (1911) argued that the production decisions are not only taken by entrepreneurs, banks have an important role on its determination as well. Indeed, a virtuous relationship between entrepreneurs and bankers is made at the time that credit goes to finance innovative projects of production (Festré and Nasica, 2009).

Several studies have argued the necessity to strengthen the financial sector in order to promote technological projects that contribute to a higher productivity (Levine, 1997). Moreover, Hicks (1969, pp. 143-145) points out that through economic history the financial sector has been an engine of periods with accelerated paces of production growth, as it was during the industrial revolution. In that period, the innovations in the English financial market contributed to the investment on high technological infrastructure and reduced the risk of illiquidity on economic activity.¹

In addition, arguments in favor of financial liberalization promote the free flow of capital from countries which have a saving surplus to those that require investment (Balassa, 1989). For that reason, the lower the transaction costs are, the greater the investment to technological projects in emerging economies would be (Bencivenga, Smith and Starr, 1994). The most important objective of the financial capital is to be used towards its most productive uses.

Some authors argue that credit creation is the main mechanism of the financial system to influence the economic activity, so the approach of credit as a monetary transmission channel has become more relevant in economic theory over the last years. From an institutional view, some researches have proposed that banking credit policies ought to be highly regulated after the crisis of subprime mortgages in the United States.

Clearly, an economy cannot support its long-term growth only by stimulating the credit activity; however, it is important to evaluate the effects of banking credit on economic dynamism in the short-term. The main objective of this paper is to provide a theoretical background and empirical evidence that allows to determine the causality and the short-term effects between the banking credit and the economic growth in Mexico.

¹ "Liquidity is the ease and speed with which agents can convert assets into purchasing power" (Levine 1997, p. 692).

The distinction between monetary aggregates and banking credit as components of the money supply has allowed economic theorists and researchers to develop different approaches

48

The organization of this paper is as follows: the first part presents a revision of economic theory that considers an approach of banking credit as a component of the money supply and a channel that leads to macroeconomic effects. The following section shows relevant statistics related to banking credit and macroeconomic variables in Mexico. In the third section, a VAR (3) model is estimated and gives evidence about the short-term effects and the causality between the GDP and the banking credit growth, both in percentage change quarter to quarter. The last part of this article concludes.

I. Macroeconomics and the credit channel

The distinction between monetary aggregates and banking credit as components of the money supply has allowed economic theorists and researchers to develop different approaches about the neutrality and the non-neutrality of money.²

² The neutrality of money implies that changes in money supply have only effects on nominal variables such as prices, wages or exchange rates without any effect on real variables such as employment, production factors or real GDP.

From the orthodox view, the theoretical approaches of the new classical economy and the new Keynesian economy support the idea that changes in the money supply are neutral in the long term, so the economy is totally determined by production factors and is sterile to monetary imbalances (Blanchard, 2006, p. 543). However, the discrepancy between these two approaches relies on the short-term. On the one hand, the new classics affirm that prices are flexible, so variations in the money supply triggers an inflationary process with no effects on production, and thus, the money supply is neutral. On the other hand, the new Keynesians propose that changes in money supply have effects on real variables, due to the rigidities in prices and wages; therefore, the non-neutrality of money implies that an increase of the money supply leads to a rise in both production and aggregate demand (Akerlof and Yellen, 1985).³

During decades, the new Keynesianism had only focused on the monetary aggregates as a transmission channel of monetary policy. Nevertheless, Bernanke and Blinder (1988), Bernanke (1993) and Bernanke and Gertler (1995) investigations switch this focus, they concluded that in practice, the monetary policy uses banking credit as its real transmission channel, so the expansion or the contraction of credit activity affects the economic dynamism.

³ In addition, monetarism concluded that the money supply leads to short-term oscillations of the business cycle (Friedman and Schwartz, 1986). Particularly, if the increase of the monetary aggregates were higher than the production growth, the inflation would appear as a monetary phenomenon. For that reason, an adequate economic policy is to control the money supply in order to stimulate the economic activity and to maintain the inflationary stability (Friedman, 1960).



On the heterodox economics, the Post Keynesian contributions to monetary theory, which are based on Robinson (1956), Kaldor (1970), Minsky (1992), Lavoie (1984) and Moore (1988), emphasized on the concept of a monetary economy of production, due to the fact that the banking sector drives the creation of money through granting loans and is able to stimulate the real sector of production. Thus, the money supply is endogenous and generates fluctuations in production.⁴

Some other authors such as Graziani (1989), Wray (1990), Parguez and Seccareccia (2000), Rochon (2002), Keen (2009) and Vallageas (2010) developed the Monetary Circuit Theory (MCT). This macroeconomic theo-

ry gives emphasis to a process of flux and reflux of money between the financial and the real sector of production that generates dynamism in economic activity. Under this approach, the value added is shared between industrial profits and financial gains in order to increase the stock of capital and the financial capital. For that reason, the endogenous creation of money arises from the necessity of the economy to reproduce itself.

According to the Post Keynesian tradition, the endogeneity of money is a concept that describes changes in the money supply through the banking credit. Indeed, some researches support the argument that banks do not simply act as intermediaries between savings and loans; in a modern economy, the banking system has the ability to create money through the act of lending. However, the mechanism of in-

4 Firstly, the banking sector seeks to grant loans, through this mechanism money supply increases, in case of lack of liquidity, bank reserves are obtained in the interbank overnight lending market. There is no reason to suppose that banks maintain a surplus of idle reserves (Holmes, 1969).

creasing the money supply through the banking credit has its own constraints (McLeay, Radia and Thomas 2014; Tobin, 1964).⁵

The constraints that banks face in order to grant new credits can be classified as internal or external. The internal constraints refer to those in which the banks are restricted by themselves. In other words, if banks increase their credit supply excessively, this decision leads to diminish their profits and their financial stability. In contrast, the external constraints are those involving the preferences of borrowers (households and firms), financial regulation and monetary policy (McLeay, Radia and Thomas, 2014, p. 17).

Overall, in the last years the economic analysis has emphasized on the banks' capacity to determine the money supply through the credit channel and to what extent this factor is able to generate changes in economic dynamism.

II. Banking credit in Mexico: stylized facts

A. Defining a proxy of banking credit performance

In the Mexican credit market, commercial banks' loan portfolio is a *proxy* financial variable that measures the performance of the banking credit. The loan portfolio is defined as follows:

$$LP_t = LP_{t-1} + (LG_t + IR_t - DR_t) \quad (1)$$

In (1), the banks' loan portfolio (LP) in the period t is equivalent to the loan portfolio in the previous period ($t-1$) plus the cash flow between period t and $t-1$. This cash flow includes the sum of the loans granted (LG) and the interests revenue (IR) minus the debt repayments (DR) in the period t . The rate of growth of (1) is an index that captures the monetary flux and reflux between the banking system and the real sector of production through the loans granted and the debt repayments. The rate of growth in (1) is defined as follows:

$$\widehat{LP}_t = \frac{\sum_{i=0}^{N-1} (LG_{t-i} + IR_{t-i} - R_{t-i})}{LP_{t-N}} \quad (2)$$

In (2), N is the number of periods –as the periodicity of LP is quarterly– if $N=4$, the rate of growth is annual, but, if $N=1$, the rate of growth is quarter to quarter. In the remainder of this paper, the loan portfolio rate of growth (\widehat{LP}_t) is going to be defined as the credit growth (\widehat{crd}_t).

B. Stylized facts of banking credit in Mexico

According to data of the National Banking and Securities Commission (CNBV) of Mexico, the most important points to notice about the evolution of the commercial bank loan portfolio are the following:

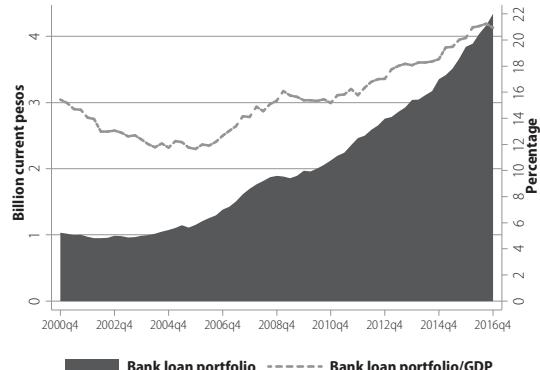
- The graph 1a shows that in Mexico the total loan portfolio of commercial banks rose from 1.04 to 4.34 billion of current pesos between 2000Q4 and 2016Q4, in that last quarter, the loan portfolio was equivalent to 20.93% of the Gross Domestic Product (GDP) and this ratio showed a positive trend in the last two years.
- The banking loan portfolio is divided in four sectors: firms, households, financial institu-

⁵ Tobin (1964) argued that commercial banks have the ability to create money, however they don't have the "widow's curse". In fact, money created by banks differs from money created by the government, because the governmental sector can use its own resources to finance itself, while the banking sector has to create money to finance other entities.

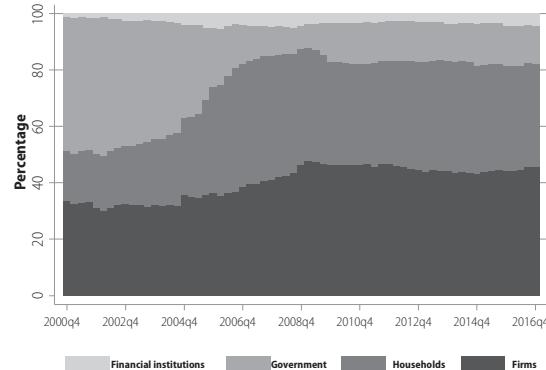
Graph 1

(1a)The loan portfolio and its share of GDP, (1b) the loan portfolio percentage composition by sector in Mexico, 2000Q4-2016Q4.

(1a. Bank loan portfolio, left axis. Bank loan portfolio/ GDP, right axis)



(1b. Percentage)



Source: CNBV. Statistical report 040-1A-R0. <http://www.cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx>

tions and government. Graph 1b shows the evolution of the loan portfolio percentage composition from 2000Q4 to 2016Q4. Overall, the firms' and the households' debt have significantly increased their participation, the government debt decreased and the financial institutions debt increased moderately. During the last quarter of 2016, the firms' debt was 43.72% of the total, the households' debt was 37.43%, the government debt was 14.40% and the financial institution debt was 4.45 %.⁶

The most relevant results of credit performance in relation to macroeconomic variables are the following:

- There is a positive association between the GDP annual growth rate and the credit growth, both in real terms; however the credit has a lag of approximately three quarters in relation to the GDP (Graph 2a).⁷
 - Graph 3a exhibits a weak association between the banking credit growth and the monetary aggregate M2. It could be argued that banking credit remains in greater proportion as electronic money, basically because credit is related to transactions of high value goods such as dwellings, fixed capital and durable goods. In addition, the purchase of goods and services of the consumer basket may be less demanding of
- 6 The firms' loan portfolio include industrial activities, construction and other productive actions. The households' loan portfolio includes: loans to consumption (credit card and non-revolving credit) and mortgages. The financial institution debt includes: loans to the banking system and other financial institutions. Finally, the government loan portfolio includes loans to the federal government, to states, to local governments and to other public institutions.

quarters in relation to the GDP (Graph 2a).⁷ By sectors, the real GDP growth exhibits a closer correlation with the credit growth to households and firms (Graph 2a). This relation has been deeply studied in recent years for different economies and among countries.⁸

- Graph 3a exhibits a weak association between the banking credit growth and the monetary aggregate M2. It could be argued that banking credit remains in greater proportion as electronic money, basically because credit is related to transactions of high value goods such as dwellings, fixed capital and durable goods. In addition, the purchase of goods and services of the consumer basket may be less demanding of

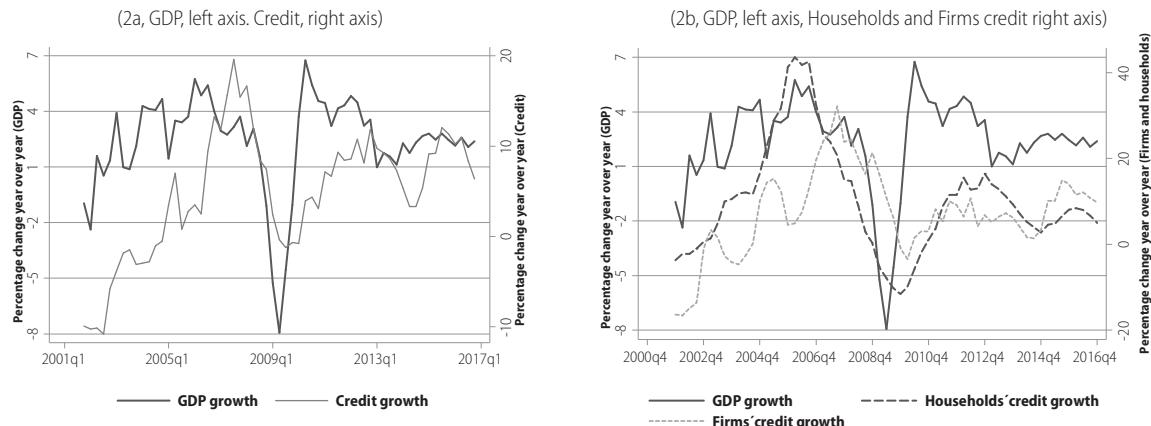
51

7 A comparative case of study with this statistic evidence is the regularity of the positive relation between the economic and the credit cycle in Mexico (Herman and Klemm, 2017; Banco de Mexico, 2010) and among different countries (Apostoiae and Percic, 2014, European Banking Federation, 2011). However, credit is not a predictive index to macroeconomic variables, instead, credit cycle is a lagged variable in relation to economic cycle (Bullock, Morris and Steven, 1988, Stevens and Thorp, 1989, Tallman and Chandra, 1996).

8 Stiglitz (2016) argues that the credit demand can go to increase existing assets such as fixed capital and land.

Graph 2

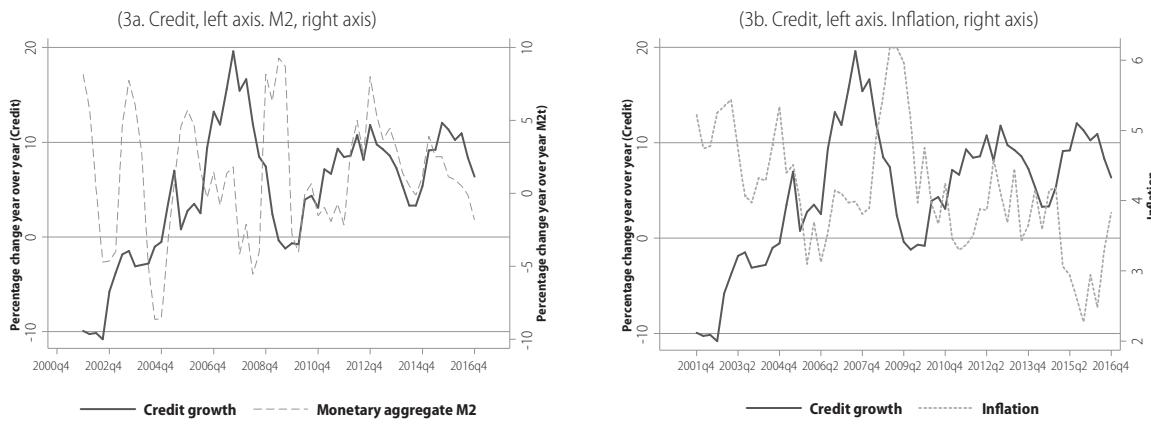
(2a) GDP with total credit, (2b) GDP and credit by sectors, annual growth in real terms. 2001Q4-2016Q4



52

Graph 3

(3a) Credit with the monetary aggregate M2, annual growth in real terms, (3b) credit growth and inflation, 2001Q4 – 2016Q4



this means of payment, so the credit does not appear to have a clear relation with inflation (Graph 3b).

- Mexico has adopted Basel III standards that include the risk based capital and the liquidity rules (Basel Committee on Banking Supervision, 2015). For that reason, the Liquidity Coverage Ratio (LCR)⁹ and the Nonperforming Loan (NPL)¹⁰ ratio are

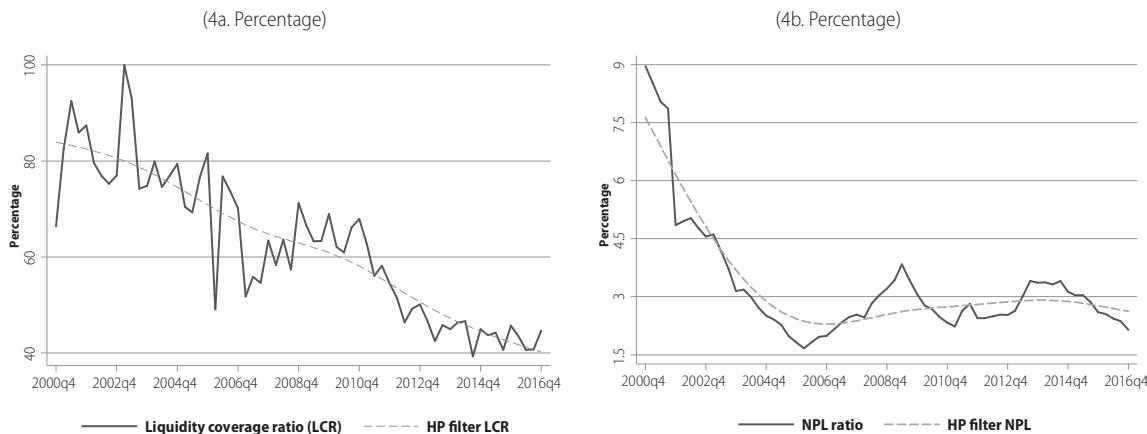
⁹ LCR is the ratio of high liquid assets and net cash outflows

¹⁰ The NPL ratio is defined as the relation of the loan portfolio that is in default or close to being in default and

key variables of banking policy. However, Graph 4a and 4b shows a different path of LCR and NPL ratio in relation to the credit growth. In particular, the LCR and the NPL ratio exhibits a downward trend and a lower variation in the last two years. As a result, the bank liquidity and the risk of loans in default are not factors that have led to significant changes in credit supply over the recent years.

the total loan portfolio.

Graph 4 (4a) The LCR, (4b) the NPL ratio, 2000Q4-2016Q4 *



Source: CNBV, Bank of Mexico and INEGI. * HP filter, lambda=1,600

III. Causality and short-term effects between GDP and the banking credit in Mexico.

The model estimated in this section is based on a closed economy that captures the causality and the short-term effects between the credit and the GDP. This model is in line with the contemporary econometrics based on a system of dynamic equations (Sims, 1980). The variables included in this analysis are expressed in real terms and deseasonalized with *Census X-12*. These variables are: the GDP (\widehat{gdp}), and the commercial bank loan portfolio (\widehat{crd})¹¹ –as a proxy variable of the banking credit performance– both variables with a quarterly sample from 2000Q4 to 2016Q4.

According to the unit root test¹² –Philips-Perron (pp)–, the variables in levels are integrated of order one I(1), and their quarter to quarter rate of growth have an order of integration I(0) (Appendix, Table 1).¹³ For that

11 crd is an interchangeable variable definition with lp in equation (1).

12 Dickey and Fuller (1981) and Philips and Perron (1988).

13 Despite the generally accepted practice to use cointegration with non-stationary variables I(1) for estimat-

reason, it is proposed the estimation of a Vector Autoregressive (VAR) model including the GDP (\widehat{gdp}) and the banking credit (\widehat{crd}), both in rates of growth of quarter to quarter. The Akaike's and the Hannan-Quinn information criteria determine an optimum of three lags in the VAR model.

After the VAR (3) estimation,¹⁴ the dynamic stability condition is verified and the diagnostic tests that ensure the appropriate model specification according to the distribution of residuals (Appendix, Tables 2 to 5). One of the most important results of the VAR model indicates that the GDP growth has causality in the Granger's sense on the banking credit growth. However, there is no causality of the

ing a Vector Error Correction (VEC), in this case, it was decided not to impose *a priori* an unidirectional causality constraint on the cointegration vector (Hamilton, 1994, p. 652).

14 Exogenous variables. Dummy: 2002Q1=1, 2002Q2=-1, 2003Q1=-1, 2004Q1=-1, 2008Q4=1, 2009Q1=1, 2009Q3=1. Dummy2: 2001Q4=1, 2005Q3=1, 2006Q1=-1, 2006Q4=-1, 2007Q2=-1, 2011Q4=1

Table 1. Causality in Granger's sense

Dependent variable: \widehat{gdp}				Dependent variable: \widehat{crd}			
Causal variable	Chi-sq	df	Prob.	Causal variable	Chi-sq	df	Prob.
\widehat{crd}	6.3695	3	0.095	\widehat{gdp}	21.009	3	0.000*

H_0 : Prob>0.05 no causality. Note: *Causality Granger's sense statistically significant Source: Author's calculations.

credit growth to the GDP (Table 1). Therefore, the GDP growth is the most exogenous variable in the VAR model.¹⁵

As \widehat{gdp} is the most exogenous variable in the VAR model according to Granger causality, this is imposed as the first in the ordering of variables. Graph 5 shows the orthogonalized impulse-response function of the model, the most relevant results are the following:

- A positive impulse of one standard deviation (SD) in the vector of GDP growth innovations has a statistically significance on the acceleration of the banking credit rate of growth (Graph 5a).
- On the other hand, a positive shock in the innovations of the credit growth does not

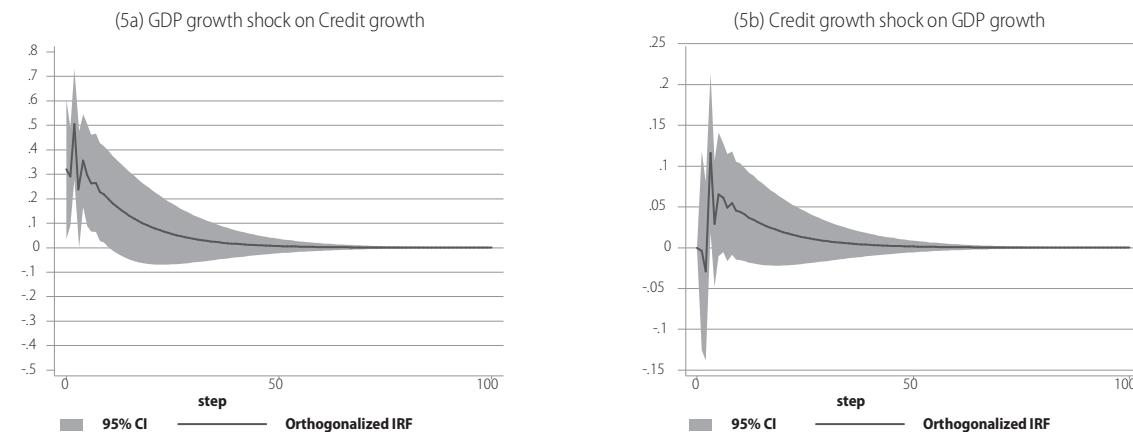
¹⁵ As it is widely believed, there is no empirical or statistical basis for the choice of the contemporaneous causal ordering in VAR Model (Demiralp. & Hoover, 2003). However, Granger causality could be a guide.

have any effect on the GDP rate of growth (Graph 5b).

The decomposition of the variance in Table 2 shows that the GDP growth explains itself for the whole period, and after the 10th period, the GDP explains in more than 30 % the credit growth. Furthermore, the GDP has an intertemporal capacity to explain itself and the credit growth.

Conclusions

According to the VAR model results, from 2001Q1 to 2016Q4 the GDP growth has causality in the Granger's sense and has had a positive effect on the rate of growth of banking credit; however, there is no evidence of causality and any effect of banking credit to the GDP. In addition, it is noticeable that the GDP growth is a leading variable that explains the

Graph 5 The orthogonalized impulse-response function (IRF)

Source: Author's calculations.

Table 2. Cholesky decomposition of the variance

Period	Dependent variable: \widehat{gdp}		Dependent variable: \widehat{crd}	
	Independent variable	\widehat{gdp}	Independent variable	\widehat{crd}
1	1.00	0.00	0.08	0.92
5	0.98	0.02	0.29	0.71
10	0.96	0.04	0.35	0.65
15	0.95	0.05	0.37	0.63
20	0.94	0.06	0.38	0.62
25	0.94	0.06	0.38	0.62
30	0.94	0.06	0.38	0.62

Source: Author's calculations.

path of growth of the banking credit. These results are relevant and could be explained by factors of supply and demand in the credit market.

On the supply side, the loans granted are a response of the banking expectations about the macroeconomic performance, therefore the GDP growth is a key variable that guides the credit banking policy according to the expectations of income earned by households and firms. Therefore, the GDP growth influence the bank's willingness of lending. This argument is in line with the model of Greenwald and Stiglitz (1991, 1993, 2003) that describes the banks behavior and how they adjust the credit availability and other financial variables not just by conventional monetary instruments but also by the expectations of future constraints.

On the demand side, the banking credit is a mean of payment for households and firms after the production takes place. Therefore, the households' demand of credit reflects the consumption of newly produced goods and services, particularly dwellings via mortgages, it

might be the reason why the credit growth is a lagged variable in relation to the GDP growth. In addition, the firms' demand of credit can go to the reinvestment of fixed capital and inventory 

References

- AKERLOF, G. & Yellen, J. (1985). A near-rational model of the business cycle, with wage and price inertia. *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 823-838.
- APOSTOIAIE, C. & Percic, S. (2014). Credit Cycles and Business Cycles in Twenty EU Economies. *Procedia Economics and Finance*, pp. 1055-1064.
- BANCO de Mexico, (2010), *Reporte sobre el Sistema Financiero*, Mexico, D.F.
- BASEL Committee on Banking Supervision. (2015). Eighth Progress Report on Adoption of the Basel Regulatory Framework, Bank for International Settlements.
- BENCIVENGA, V., Smith, B., & Starr, R. (1996). Equity markets, transactions costs, and capital accumulation: an illustration. *The World Bank Economic Review*, 10(2), pp. 241-265.

- BERNANKE, B. (1993). Credit in the Macroeconomy. *Quarterly Review-Federal Reserve Bank of New York*, 18, pp. 50-50.
- BERNANKE, B., & Blinder, A. (1988). Credit, money, and aggregate demand.
- BERNANKE, B., & Gertler, M. (1995). Inside the black box: the credit channel of monetary policy transmission (No. w5146). National bureau of economic research.
- BLANCHARD, O. (2006). Macroeconomía, 4ta edición.
- BULLOCK, M., Morris, D., & Stevens, G. (1988). The relationship between financial indicators and economic activity: 1968-1987. Reserve Bank of Australia.
- DEMIRALP, S. & Hoover, K. (2003). Searching for the causal structure of a vector autoregression. *Oxford Bulletin of Economics and statistics*, 65(s1), 745-767.
- DICKEY, D., & Fuller, W. (1981). Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1057-1072.
- EUROPEAN Banking Federation. (2011). Credit Cycles and their Role for Macro-Prudential Policy European Banking, Thematic Publications 11.
- FESTRÉ A. & Nasica, E. (2009). Schumpeter on money, banking and finance: an institutionalist perspective , *European Journal of the History of economic Thought*, vol. 16, n° 2, pp. 325-356
- FRIEDMAN, M. (1960). A program for monetary stability (Vol. 541). New York: Fordham University Press.
- FRIEDMAN, M., & Schwartz, A. J. (1986). Has government any role in money?. *Journal of Monetary Economics*, 17(1), pp. 37-62.
- GRAZIANI, A. (1989). The theory of the monetary circuit. Thames Polytechnic.
- GREENWALD, B., & Stiglitz, J. (1991). Toward a Reformulation of Monetary Theory: Competitive Banking, *Economic and Social Review* 23(1), pp. 1-34.
- GREENWALD, B., & Stiglitz, J. (1993). Monetary policy and the theory of the risk-averse bank. Working Papers in Applied Economic Theory, Federal Reserve Bank of San Francisco.
- GREENWALD, B., & Stiglitz, J. (2003). Towards a New Paradigm in Monetary Economics. Cambridge University Press.
- HAMILTON, J. D. (1994). Time series analysis (Vol. 2). Princeton university press.
- HERMAN, A. & Klemm A. (2017) Financial Deepening in Mexico. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/01/30/Financial-Deepening-in-Mexico-44602>
- HICKS, J. (1969). A theory of economic history (Vol. 163). Oxford University Press.
- HOLMES, A. (1969). Operational constraints on the stabilization of money supply growth. *Controlling Monetary Aggregates*, Boston MA: Federal Reserve Bank of Boston, pp. 65-77.
- KALDOR, N. (1970). The new monetarism. *Lloyds Bank Review*, 97(1).
- KEEN, S. (2009). The dynamics of the monetary circuit. The political economy of monetary circuits: Tradition and change, Palgrave, London.
- LAVOIE, M. (1984). The endogenous flow of credit and the post Keynesian theory of money. *Journal of Economic Issues*, 18(3), pp. 771-797.
- LEVINE, R. (1997). Financial development and economic growth: views and agenda. *Journal of economic literature*, 35(2), pp. 688-726.
- MCLEAY, M., Radia, A., & Thomas, R. (2014). Money creation in the modern economy. *Bank of England Quarterly Bulletin*, Q1.
- MINSKY, H. (1992). The financial instability hypothesis. The Jerome Levy Economics Institute Working Paper, (74).
- MOORE, B. (1988). Horizontalists and verticalists: the macroeconomics of credit money. Cambridge University Press.
- PARGUEZ, A. & Seccareccia, M. (2000). The credit theory of money: the monetary circuit approach. What is money, pp. 101-123.

- PHILLIPS, P. & Perron, P. (1988). Testing for a unit root in time series regression. *Biometrika*, 75(2), pp. 335-346.
- ROBINSON, J. T. (1956). The dentition of the Australo-pitheciinae (No. 9). Transvaal Museum.
- ROCHON, L. (2002). Dinero y dinero endógeno: una aproximación post keynesiana y de la circulación.
- SCHUMPETER, J. (1911). *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- SIMS, C., (1980). Macroeconomics and Reality. *Econometrica* 48, pp. 1–48.
- STEVENS, G., & Thorp, S. (1989). The Relationship between Financial Indicators and Economic Activity: Some Further Evidence. Reserve Bank of Australia.
- Stiglitz, J. (2016). *The Theory of Credit and Macro-economics*. Books.
- economic Stability (No. w22837). National Bureau of Economic Research
- TALLMAN, E. & Chandra, N. (1996). The information content of financial aggregates in Australia (No. 96-14). Working Paper, Federal Reserve Bank of Atlanta.
- TOBIN, J. (1964). Commercial banks as creators of money.. Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University.
- VALLAGEAS, B. (2010). The circuit analysis, the monetary economy of production and the multisectorial analysis. Proposals for a SNA built on income-value. A detransformation of prices in values.
- WRAY, L. R. (1990). Money and credit in capitalist economies. Books.

Appendix

Table 1. Unit root test

Variables		Augmented Dickey-Fuller			Philips-Perron		
		Drift	Constant	Constant and trend	Drift	Constant	Constant and trend
<i>gdp</i>	Z (t)	2.435	0.075	-2.754	3.787	0.395	-2.698
<i>gdp̂</i>	Z (t)	-1.397	-2.579*	-2.551	-5.593*	-6.390*	-6.337*
<i>crd</i>	Z (t)	2.556	1.006	-1.871	3.392	2.387	-2.549
<i>crd̂</i>	Z (t)	-1.658	-2.912*	-2.718	-4.599*	-5.315*	-6.184*

Note: *Rejecting unit root according to critical values for Dickey-Fuller t-distribution

Source: Author's calculations.

Table 2. VAR stability: characteristic roots

Real number	Eigen value		Modulus
		Imaginary root	
.9188103			.91881
-.4709644		+.3434827i	.582913
-.4709644		-.3434827i	.582913
.5465822			.546582
-.07118933		+.3221177i	.329891
-.07118933		-.3221177i	.329891

Source: Author's calculations.

Table 3. Jarque-Bera test on normality of residuals distribution

Variable	Jarque-Bera test			Skewness test			Kurtosis test				
	chi2	df	Prob	Skewness	chi2	df	Prob	Kurtosis	chi2	df	Prob
\widehat{gdp}	0.615	2	0.80803	0.2442	0.606	1	0.43612	3.0586	0.009	1	0.92563
\widehat{crd}	0.592	2	0.62304	-0.0957	0.093	1	0.76022	2.5569	0.499	1	0.47991
All	1.207	4	0.78765		0.700	2	0.70483		0.508	2	0.77578

Source: Author's calculations.

Table 4. Lagrange Multiplier (LM) test for autocorrelation

Lag	Chi2	df	Prob
1	0.5602	4	0.96739
2	3.7560	4	0.44003
3	3.3452	4	0.50181
4	2.0230	4	0.73152
5	3.0688	4	0.54637
6	7.6866	4	0.10376
7	1.8311	4	0.76678
8	1.7510	4	0.78143
9	1.0312	4	0.90502
10	0.5970	4	0.96340
11	5.1717	4	0.27013
12	4.7391	4	0.31514

Source: Author's calculations.

Table 5. Cameron & Trivedi's decomposition of Information Matrix (IM-test)

Source	\widehat{gdp} residuals			\widehat{crd} residuals		
	chi2	df	p	chi2	df	p
Heteroskedasticity *	49.34	40	0.1478	38.33	40	0.5455
Skewness	10.86	8	0.2096	8.46	8	0.3902
Kurtosis	0.02	1	0.8800	2.06	1	0.1512
Total	60.23	49	0.1305	48.85	49	0.4792

*White's test. Source: Author's calculations.

Estimado(a) colaborador(a):

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

Requerimientos del texto:

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

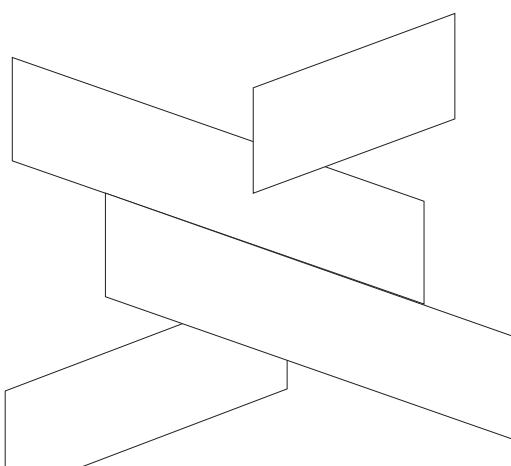
Extensión y características técnicas:

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

59

Tablas, gráficos y otros materiales de apoyo:

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



The background of the image features a complex, abstract geometric pattern composed of numerous overlapping triangles and intersecting white lines. These shapes create a sense of depth and perspective, with some triangles appearing to recede towards the center of the frame. The overall effect is minimalist and modern.

Perspectivas

Análisis del Impacto del Programa Oportunidades en el Ingreso Autónomo de sus Beneficiarios

*Analysis of the Impact of the Oportunidades Program
on the Autonomous Income of its Beneficiaries*

José Arturo Cerón Vargas *

María del Carmen Hernández Eguiarte **

Palabras clave

Pobreza, Desarrollo Económico, Econometría, Programas Sociales de Transferencias Monetarias Condicionadas, Política Social, Bienestar Social, Modelo

Propensity Score Matching

Key words

Poverty, Economic Development, Econometrics,
Social Programs of Conditional Cash Transfers,
Social Policy, Social Welfare, Propensity Score

Matching Model

JEL

C52, D63, I3.010, P36

62

* Profesor e Investigador del Colegio de Tlaxcala y de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel I; Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.
josearturo.ceron@gmail.com

** Profesora de Economía en la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional
meguiarte@gmail.com



Resumen

Uno de los instrumentos más representativos de la política social para el combate contra la pobreza en México es el programa Oportunidades. Su actuación por el lado de la demanda ha generado resultados positivos, sin embargo, las cifras de pobreza no han presentado una disminución constante. Ante esta limitación, numerosos estudios afirman que la pobreza tiene que ser atacada desde la oferta, siendo la generación de ingresos autónomos el ancla más significativa para este fin. Por ello, y con la finalidad de determinar el impacto del Programa Oportunidades sobre la generación de ingresos autónomos, particularmente sobre el ingreso por concepto de trabajo, esto es, si el Programa Oportunidades promueve la creación de ingresos a partir de actividades productivas que contribuyan a la superación del estado de pobreza y vulnerabilidad en el que viven millones de familias. Por lo que, se elabora un modelo *Propensity Score Matching* sobre la población beneficiaria de Oportunidades y su equivalente grupo de control. El hallazgo más significativo fue que la pertenencia al programa impacta de manera negativa al ingreso por trabajo, lo que significa que ser beneficiario no promueve la creación de ingresos laborales, demandando por tanto, un cambio de estrategia.

Abstract

One of the most representative instruments of social policy for fighting poverty in Mexico is the Oportunidades (opportunities in English) Program. Its performance on the demand side has generated positive results; however, the poverty figures have not presented a steady decline. Faced with this limitation, numerous studies held that poverty has to be attacked from the supply side, being the autonomous income generation the most significant anchor for this purpose. For this reason, and in order to determine the impact of the Oportunidades Program, for autonomous income generation, particularly on earnings from work, that is, if the Program promotes the creation of income from productive activities that contribute to overcoming the state of poverty and vulnerability in which millions of families live. Therefore, a Propensity Score Matching model is created on the recipient population of Oportunidades and its equivalent control group. The most significant finding was that membership of the program negatively impacts income for work, which means that being a participant does not promote the generation of earnings from work, thus requiring a change in strategy.

63



1. Introducción

El objetivo principal de este documento es analizar si la política social tradicional en México, instrumentada a través del Programa Oportunidades, conduce a la generación de ingresos autónomos para la población más vulnerable: los más pobres. Si la respuesta fuera negativa, el modelo de asistencia social convencional debería transformarse en un modelo de protección social integral que incluya estrategias para la generación de ingresos propios en las familias más pobres y vulnerables del país.

La política social desarrollada e instrumentada por el Gobierno Federal mexicano no ha alcanzado a erradicar la pobreza, a pesar de los esfuerzos y acciones del instrumento principal de la política social tradicional: los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas (PTC). El programa social más importante, hasta el año 2013, para el combate contra la pobreza, Oportunidades, no ha solucionado totalmente el problema a través de estrategias que actúan por el lado de la demanda.¹ El Programa Oportunidades tuvo un conjunto importante de evaluaciones de impacto, que llevaron en su momento a considerarlo como uno de los más representativos de los programas de trasferencias monetarias condicionadas en México y en América Latina.² Sin embargo,

considerando los resultados de mediciones de pobreza y desigualdad se mostró también que el Programa Oportunidades padecía de capacidad para la disminución efectiva y constante del fenómeno.

El objetivo a corto plazo de los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas (PTC) es aumentar el ingreso de los beneficiarios para que puedan tener acceso a bienes y servicios básicos. A largo plazo, las condicionalidades tienen como finalidad la acumulación de capital humano, fomentando el desarrollo de capacidades que contribuyan al bienestar de los individuos. Esta acumulación, principalmente en términos de salud y educación, dota de oportunidades reales a la población, que son útiles para la incorporación al mercado de trabajo formal. El acceso a un empleo y seguridad laboral provocaría que la superación del estado de pobreza se alcance con la participación conjunta de los actores principales: las familias y el gobierno.

El objetivo del presente estudio es determinar el impacto del programa Oportunidades³ sobre el ingreso autónomo, expresado median-

programa tuvo resultados que mostraron mejoras en los indicadores de bienestar en los hogares de la población beneficiaria. Yaschine (2015), menciona: "... que se han realizado para el Programa Oportunidades evaluaciones de impacto; las cuales han mostrado que el programa mejoró distintos indicadores de bienestar de los hogares e individuos beneficiarios, incluyendo efectos positivos de corto y mediano plazo sobre la salud, educación y consumo de los beneficiarios (entre otros indicadores). Esto valió que el programa Oportunidades un amplio reconocimiento nacional e internacional, el cual se acompañó con la réplica de su diseño en numerosos países de distintos continentes bajo el nombre genérico de transferencias monetarias condicionadas (PTC)".

¹ Tomando como referencia a Yaschine (2015), presenta el origen del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: "...El Programa Oportunidades fue creado en 1997 bajo el nombre de Programa Educación, Salud y Alimentación (Progesa), ha sido una de las principales acciones de gobierno federal para revertir la desigualdad de oportunidades y su transmisión intergeneracional mediante la promoción del desarrollo del capital humano, principalmente de las nuevas generaciones".

² Es importante mencionar que el Programa Oportunidades, operado por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Mexicano (Sedesol), tuvo constantes evaluaciones, y se desarrollaron ejercicios de evaluación de impacto, donde se documentó que este

³ En 2014, el Gobierno Federal de México anunció la transformación del Programa Oportunidades a Prospera, con el objetivo de combatir y atacar la pobreza, con una perspectiva de alcances en búsqueda de la inclusión social; así como la incorporación de los beneficiarios a las actividades productivas del país. Dada la reciente transformación del Programa Opor-



te la renta por concepto del trabajo. Para lograr esto, se desarrolla un modelo econométrico de evaluación de impacto *Propensity Score Matching* (PSM) a través de la técnica de pareamiento del vecino más próximo. Con los resultados obtenidos en la presente investigación, se emitirá un conjunto de conclusiones que permitan ser elemento para la construcción de mejoras en el diseño y operación de los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas (PTC), y con ello sugerir un sistema integral de protección social que promueva la atención eficiente de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad.

2. Marco Teórico

El objetivo de acumulación de capital humano de los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas (PTC) es un elemento fundamental para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y la reproducción de la desigualdad. Las inversiones en términos de salud, nutrición y educación contribuyen al desarrollo y bienestar del individuo y de la familia. Pioneros en la teoría del capital humano (Mincer, 1958; Schultz, 1961; Becker, 1962)

tunidades a el Programa Prospera, no se cuenta con los suficientes datos que reflejen su eficiencia, por lo que la información disponible se refiere a la operación del programa Oportunidades.

afirman que la educación y el entrenamiento en el trabajo son las inversiones más significativas. De acuerdo con Becker (1962), las diversas formas de inversión incluyen escolaridad, entrenamiento laboral, cuidado médico, consumo de vitaminas y acceso a la información sobre el sistema económico.

La educación y el entrenamiento en el trabajo son las causas más significativas que explican las diferenciales del ingreso. De acuerdo con Mincer (1958), el efecto de la inversión total en el entrenamiento en el trabajo puede ser casi de la misma magnitud que de la inversión en educación. La inversión del capital humano en el primer rubro se expresa mediante el aumento de la productividad de los trabajadores mediante el aprendizaje y desarrollo de nuevas técnicas y habilidades, así como el perfeccionamiento de las ya existentes. Por tanto, el aprendizaje ya no es tarea exclusivamente de la escuela, sino también del trabajo. Es necesario por tanto, tener acceso a un empleo para que continúe existiendo esta acumulación, favoreciendo al individuo y a las naciones, ya que las personas constituyen una parte importante de la riqueza de cualquier país.

Es importante mencionar que la política social tradicional caracterizada por la ejecución de los PTC para el combate contra la pobreza tiene como fundamento el Estado de Bienestar, cuya columna vertebral es el mantenimiento de un nivel de ingreso mínimo capaz de satisfacer las necesidades más fundamentales. El conjunto de acciones de esta estrategia actúan por el lado de la demanda, es decir, se espera que con la asignación de recursos monetarios los beneficiarios acudan al mercado a demandar los bienes y servicios necesarios para la subsistencia. Dados los resultados obtenidos por la aplicación de estas acciones, como en el caso de México a través del Programa Oportunidades para resolver el problema de pobreza, es necesario recurrir a un cambio de paradigma que

El objetivo de acumulación de capital humano de los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas es un elemento fundamental para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y la reproducción de la desigualdad

66

sitúa a la oferta como elemento central para la solución del fenómeno. Lo anterior es posible mediante la activación del mercado interno, en particular la producción de alimentos y de productos manufactureros a pequeña escala (Alesina y Perotti, 1994; Cordera y Lomelí Vanegas, 1999; Levy, 1994; Maddison, 2006; BID, 2010; Cepal, 2010; Takagi, 2012a, 2012b)

2.1. Marco Conceptual de la Pobreza

El estudio de la pobreza requiere hacer referencia al enfoque de las capacidades propuesto por Amartya Sen, uno de los pioneros en la investigación de este problema social. Sen (1981, 2005) define *capacidad* como la oportunidad de alcanzar combinaciones valiosas de *funcionamientos* humanos. Dicho de otra forma, la *capacidad* se refiere a la libertad individual de conseguir tales *funcionamientos*, definidos como logros relacionados con aspectos de condiciones de vida, tales como una buena nutrición y salud, auto respeto e integración social.

De acuerdo con Ziccardi (1999) la pobreza ocurre en tres dimensiones principales, la primera, un estado de privación referente a las condiciones de empleo (desempleo, subempleo, informalidad) que genera que los trabajadores y sus familias se encuentren en una situación precaria. La segunda dimensión es el estado de

exclusión social que ocurre cuando existen dificultades de acceso a los bienes básicos o derechos sociales, como alimentación, salud y educación. La tercera dimensión, se refiere a la desigualdad económica, social y espacial (contexto territorial), que se hace evidente entre el campo y la ciudad, regiones ricas y pobres, cuestiones de género, raza e incluso las ventajas en el acceso a bienes y servicios públicos o privados.

La pobreza se define como un problema multidimensional que incluye diversas carencias que dependen de variables monetarias, como el ingreso o consumo; y no monetarias, como indicadores sociales, tales como esperanza de vida, mortalidad infantil, alfabetismo, entre otras, que pueden ayudar a definir el nivel de bienestar que no es explicado por el ingreso (Ravallion *et al.*, 1991; Ravallion, 1996; Bourguignon y Chakravarty, 2003; Deaton, 2006). De acuerdo con Ravallion (1996) y Deaton (2006) Amartya Sen, en su enfoque de capacidades, consideraba la multidimensionalidad de la pobreza al afirmar que los *funcionamientos* estaban íntimamente relacionados con atributos que no necesariamente están explicados por el ingreso por sí mismo, como el alfabetismo y la esperanza de vida. Bourguignon y Chakravarty (2003) también atienden el concepto de pobreza con la perspectiva multidimensional al reconocer que un individuo necesita diversos elementos para tomar decisiones de manera libre sobre su desarrollo y calidad de vida.

Es importante mencionar que la medición de la pobreza, que tiene como fundamento la comparación de recursos y necesidades, se explica por las siguientes razones:

1. Incorporar a la población en situación de pobreza en la agenda pública. A través de la medición de la pobreza es posible centrar la atención de los gobiernos y de la sociedad civil en las condiciones de vida de los pobres. Por lo anterior, es importan-

- te contar con una medida que pueda ser comparable entre las diferentes regiones para definir y contrastar la situación en la que se encuentra un país. Así, se fomentará el correcto diseño de políticas públicas que tengan como objetivo el abatimiento del fenómeno
2. Orientación de las intervenciones nacionales e internacionales. La correcta medición de la pobreza permitirá conocer el perfil de los pobres, como su número, características y el proceso a través de cual una persona se hace pobre.
 3. Monitoreo y evaluación de proyecto e intervención de política. La medición de la pobreza a lo largo del tiempo permitirá el acopio de información respecto a la eficiencia de las acciones de política creadas para el apoyo de la población pobre.
 4. Evaluación de la efectividad de las instituciones. La expresión de la pobreza mediante cifras permite medir el éxito o fracaso de las instituciones, como secretarías o ministerios de desarrollo o bienestar social, encargados de combatir el problema.
 5. Elaboración de proyecciones sobre la trayectoria de crecimiento de la pobreza.

La pobreza se ha convertido en un problema prioritario en la agenda pública del gobierno mexicano. La intensidad del fenómeno y las consecuencias reflejadas en el deterioro del bienestar y la calidad de vida de la población han exigido la ejecución, por numerosos actores, de una serie de acciones en diversos ámbitos. La definición de la pobreza en México actualmente considera las condiciones de vida de la población a partir del bienestar económico y de los derechos sociales (LGDS, 2004). La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que la pobreza debe estar circunscrita dentro del espacio de los derechos sociales y del ingreso; de esta forma, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) instrumenta su medición incluyendo las siguientes dimensiones: ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios

de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de vivienda, acceso a la alimentación y el grado de la cohesión social.⁴

De acuerdo con datos del Coneval, en 1994, el 21.2, 30, y 52.4 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial,⁵ respectivamente. Para el año de 1996, se registró un incremento con respecto a 1994, de 82.3, 61.6 y 36 por ciento para cada categoría, lo que condujo a que 34.6, 43.4 y 63.9 millones de personas se ubicaran en situación de pobreza.⁶

⁴ La medición oficial de la pobreza en México es realizada, por decreto presidencial desde el año 2005, por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), una institución con autonomía técnica y de gestión, que además, se encarga de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social.

⁵ En México, bajo el método de ingreso, la pobreza se clasifica en: *i)* Pobreza alimentaria. Se encuentra en esta situación aquella persona que posee un ingreso *per cápita* insuficiente para acceder a una alimentación mínimamente aceptable. *ii)* Pobreza de capacidades. Se encuentra en esta situación aquella persona que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso *per cápita* insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en educación y salud. *iii)* Pobreza de patrimonio: Se encuentra en esta situación aquella persona que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, salud y educación, cuenta con un ingreso *per cápita* insuficiente como para realizar las inversiones en vestido, calzado, vivienda y transporte público.

⁶ Este incremento fue producto de la crisis económica registrada en el país, en la que se presentó una caída del PIB *per cápita* de 10.2 por ciento. El fenómeno anterior provocó una reacción en cadena en la que diversas variables resultaron afectadas, como la inflación, el tipo de cambio, el salario real, la desigualdad en la distribución del ingreso, entre otros. En promedio, en 1995, se registró un nivel de inflación del 53 por ciento, mientras que el tipo de cambio respecto al dólar presentó depreciaciones de hasta 91 por ciento. De igual forma, el salario real disminuyó 13.6 por ciento, siendo una de las caídas más importantes en los últimos años. Respecto la desigualdad del ingreso, se tiene que el coeficiente de Gini registrado en 1995 (0.60) ocupa el primer puesto durante el periodo 1994-2010.



El aumento de la pobreza ocurrido en los años 90, demandó nuevas acciones de política pública con el objetivo combatir el problema y atender a la población más vulnerable. Para lograrlo, en 1997, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación, de Salud y de Hacienda y Crédito Público, participaron de forma conjunta para la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres). Este nuevo programa social tendría la responsabilidad de atender a las personas en situación de pobreza extrema en localidades urbanas a través de la metodología de los PTC.

2.2. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas como el principal instrumento de política social

Antes de la década de los 90, la protección social en América Latina se regía por un sistema de seguridad relacionado con el trabajo. Los programas incluían la cobertura de salud, pensiones y jubilaciones, teniendo como población objetivo a los trabajadores informales. Las fuertes crisis que impactaron a la región generaron

un aumento exponencial de la informalidad y altas tasas de desempleo, que derivaron en una cobertura insuficiente y por lo tanto, en un incremento constante de las cifras de pobreza. Esta situación obligó al desarrollo de una política social encaminada a la protección frente a situaciones de emergencia. De esta forma, los PTC, también conocidos como Programas de Transferencia en Efectivo Condicionadas, con Corresponsabilidad o CCT por las siglas en inglés *Conditional Cash Transfers*, se convirtieron en la columna vertebral de la política social de lucha contra la pobreza (Villatoro, 2005; Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; Stampini y Tornarolli, 2012).

La región de América Latina y el Caribe es pionera en el desarrollo de los PTC. En 1995, Brasil fue el precursor a través del Programa Bolsa Escolar y el Programa de Renda Mínima, que inicialmente fueron implementados con una cobertura estatal en el Distrito Federal de Brasilia y Campinas (São Paulo). Al año siguiente, el gobierno arrancó el Programa de Erradicación de Trabajo Infantil (PETI), logrando, dos años después, la cobertura del to-

tal de comunidades del país. México continuó sus pasos con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), el cual fue producto de un ambicioso plan encaminado a luchar contra la pobreza extrema en localidades rurales mediante la entrega de transferencias monetarias, suplementos alimenticios y acceso a un paquete básico de servicios de salud, sujetos al cumplimiento de una serie de requisitos en las áreas de salud y educación.

El objetivo fundamental de los PTC es romper el ciclo intergeneracional de la pobreza a través de la inversión en capital humano, que deberá de ser suficiente para retirar a la siguiente generación del estado de carencia. De esta forma, su objetivo a corto plazo es disminuir las cifras de pobreza, mientras que a largo, es aumentar la acumulación de capital humano. Es así que por una parte, incentivan la demanda y por otra, a través de la condicionalidad, promueven la oferta de los servicios sociales, los cuales deberán ser de calidad y amplia cobertura para maximizar el impacto sobre la pobreza presente y futura (Levy y Rodríguez, 2005; BM, 2010; Cecchini y Martínez, 2011).

La operación de este tipo de programas se rige por la entrega de recursos monetarios y no monetarios, como suplementos alimenticios, útiles escolares y otros, a familias en situación de pobreza o pobreza extrema, con hijos menores de edad, que estén dispuestos a cumplir con una serie de acciones definidas para el mejoramiento de sus capacidades humanas, principalmente en términos de nutrición, salud y educación.

La implementación de Progresa, además de un conjunto de factores adicionales como el aumento de las remesas, contribuyó a que en 1998, en relación a 1996, se registrara una caída de 8.6, 8.5 y 5.2 por ciento para pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial, respectivamente. La importancia de este programa en la actuación del Gobierno Federal en México se reflejó en el aumento significativo del gasto en este rubro. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos para el combate efectivo de la pobreza, las cifras no han presentado un comportamiento constante que conduzca a una reducción absoluta de la pobreza a largo plazo.

En 2002, el nombre del programa cambia a Oportunidades, sin embargo, su diseño y operación continuó bajo el mismo esquema. La importancia de este programa en el combate contra la pobreza en México se confirma mediante el gasto destinado, que año con año registra tasas de crecimiento positivas. Un elemento adicional es que en relación al gasto total en programas para la superación de la pobreza, Oportunidades presenta cifras no menores al 20 por ciento durante el periodo 2004-20012. A pesar de que este programa, definido por el gobierno federal como el más importante para



la lucha contra la pobreza, ha tenido resultados positivos en la disminución de las cifras, su actuación necesita ser reforzada para lograr una disminución constante y definitiva del fenómeno. Aunque en el diseño inicial de los PTC no se considera la incorporación de un componente productivo expresado en términos de generación de empleo, es necesaria la dotación de oportunidades reales que contribuyan a la superación de la pobreza a través de la participación individual y del apoyo gubernamental.

El comportamiento del gasto en apoyo productivo para el combate contra la pobreza evidencia la necesidad de añadir un componente productivo en la política social del país. En promedio, para el periodo 2000-2013, la cifra de este rubro como proporción del gasto ejercido en programas para la superación de la pobreza es de 2.37 por ciento, teniendo un límite inferior de 1.22 en 2001 y superior de 3.79 en 2008.⁷

3. Metodología

La adhesión de un componente productivo en las acciones de la política social es indispensable en cualquier estrategia para el combate contra la pobreza. La acumulación de capital humano del Programa Oportunidades debe contribuir al acceso de un empleo productivo que permita superar el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran los beneficiarios.

La presente investigación tiene como objetivo determinar el impacto de la pertenencia al Programa Oportunidades sobre la generación de ingresos autónomos, particularmente sobre el ingreso por concepto del trabajo. Esto es, si Oportunidades promueve la creación de

⁷ Las cifras anteriores distan de manera significativa de la proporción del gasto en el Programa Oportunidades respecto al mismo indicador, siendo para el periodo 1997-2012 de 20.67 por ciento en promedio, con los límites inferior y superior de 13.40 y 24.23 en 2000 y 2006, respectivamente.

ingreso a partir de actividades productivas que contribuyan a la superación del estado de pobreza y vulnerabilidad en el que viven millones de familias. A partir de los resultados que se obtengan, se podrá emitir un conjunto de recomendaciones de política pública que retomen los elementos básicos de la política social tradicional además de incluir adicionales que contribuyan a la generación y preservación del bienestar.

3.1. Los datos

La fuente de información para el presente trabajo serán los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012. La ENIGH es elaborada bienalmente (cada dos años) por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con el objetivo principal de proporcionar un panorama estadístico del comportamiento de los ingresos y gastos de los hogares en cuanto a su monto, procedencia y distribución.

La base de datos de la encuesta está compuesta por tablas de contenidos específicos con información a nivel de hogar y de persona. Los microdatos utilizados son los correspondientes a las tablas de hogares, población, trabajos, ingresos y concentrado.

Los datos empleados en el presente estudio pretenden contribuir con el alcance de los objetivos y con ello construir un modelo de evaluación de impacto que permita definir el vínculo entre la pertenencia al programa y la generación de ingresos autónomos.

3.2. Estrategia económétrica: Modelo Propensity Score Matching (PSM).

En este estudio se optó como método económico de impacto el Modelo *Propensity Score Matching* (PSM), con el objetivo de analizar

el efecto del Programa Oportunidades sobre la generación de ingresos autónomos. El PSM permite la obtención de un grupo de control con características observables semejantes a las del grupo de tratamiento (beneficiarios del programa). Una vez que estos grupos son obtenidos, se estiman las diferencias de medias entre ambos, considerando la variable de respuesta, que en este caso es el ingreso laboral, obteniendo de ésta forma el efecto en el grupo de tratamiento.

La técnica de *Propensity Score Matching* (PSM) fue desarrollada por Rosenbaum y Rubin (1983) con la finalidad de atender la limitante de que en ciencias sociales es imposible estudiar a un mismo individuo antes y después de un tratamiento específico.⁸ Si construimos una variable *dummy*, en donde 1 indique a los individuos beneficiarios del programa y 0 los no beneficiarios, entonces $Y_{i(1)}$ se refiere a la variable de resultado para el individuo i que recibe el tratamiento T y $Y_{i(0)}$ representa la variable de resultado para el individuo i que no recibe el tratamiento T . De acuerdo con Rosenbaum y Rubin (1983), los efectos causales son comparaciones entre $Y_{i(1)}$ y $Y_{i(0)}$, tal como muestra la ecuación (1).

$$\pi_i = Y_{i(1)} - Y_{i(0)} \quad (1)$$

En la ecuación (2) se muestra la estimación media de los resultados de un programa:

$$\pi_i = E\left[\frac{Y_{i(1)}}{T_i} = 1\right] - E\left[\frac{Y_{i(0)}}{T_i} = 0\right] \quad (2)$$

La ecuación anterior indica el efecto medio del tratamiento, no obstante, el impedimento es la incapacidad de comparar a un mismo indivi-

⁸ El modelo *Propensity Score Matching* (PSM) se desarrolla de forma muy detallada en Cameron y Trivedi (2005).

duo antes y después de haberlo recibido, por lo que se incluye a X como el conjunto de características observables de los individuos o las familias, a partir del cual se realizará el proceso de selección (ver la ecuación 3).

$$E[Y_{i(0)} - Y_{i(1)}] = E[Y_{i(0)}|T_i=0, X] - E[Y_{i(1)}|T_i=1, X] \quad (3)$$

De esta forma, la hipótesis de que un individuo o familia tenga la misma probabilidad de ubicarse en cualquiera de los grupos, definida como independencia condicional, se expresa en la ecuación (4).

$$E[Y_{i(0)}, Y_{i(1)}|T_i, X] \text{ y } E[Y_{i(0)}|T_i=0, X] = E[Y_{i(1)}|T_i=1, X] \quad (4)$$

Dada la diversidad de características que son consideradas, Rosenbaum y Rubin (1983) sugieren el uso de un *propensity score* para resolver tal dificultad. El *propensity score* se define como la probabilidad de que un individuo sea incluido en el programa a partir de un conjunto de características, tal como muestra la ecuación (5):

$$P(X) = \text{Probabilidad } (T=1|X) \quad (5)$$

Dado que es improbable encontrar a dos individuos con el mismo valor del *propensity score*, se recurre a diversos algoritmos que posibiliten el *match* o *pareamiento*. El algoritmo que será utilizado en el presente estudio es el denominado *nearest neighborhood* o vecino más próximo, en el que la elección de los individuos del grupo de control se basa en la proximidad de sus *propensity score* con aquellos del grupo de tratamiento. En este método se pueden elegir n vecinos próximos y parearlos.⁹ Para que el

⁹ El *match* bajo este método puede ser hecho con remplazo y sin remplazo, en el primer caso, por ejemplo, el mismo no participante puede ser usado como el *match* para diferentes participantes. Hogares que no

PSM pueda desarrollarse es necesario cumplir con las siguientes condiciones (Khandker *et al.*, 2010):

1. *Independencia condicional.* Los resultados potenciales no dependen de la asignación del tratamiento (participación en el programa) dadas las características observadas. De forma algebraica se representa en la ecuación (6).

$$Y_{(0)}, Y_{(1)} \perp\!\!\! \perp D|X \quad (6)$$

Donde $\perp\!\!\! \perp$ representa independencia. De esta forma, se presupone que la selección se basa en las características observables, por lo que todas las variables capaces de influenciar la participación en el programa son controladas por el investigador (Ribeiro y Cacciamali, 2012) 2012.

2. *Soporte común.* Establece que las personas del grupo de tratamiento con características X tengan a sus correspondientes en el grupo de control. Expresado de otra forma, para cada probabilidad estimada para los individuos del grupo de tratamiento se tiene una probabilidad semejante en el grupo de control.¹⁰

Una vez aseguradas ambas hipótesis, es posible calcular el impacto promedio del tratamiento (*Average Treatment Effect*, ATE por sus siglas en inglés):

$$ATE = E[E[Y_{(1)}|T_i=1, p(x)] - E[Y_{(0)}|D_i=0, p(x)|T_i=1]] \quad (8)$$

La ecuación anterior muestra el efecto promedio del tratamiento obtenido por la diferencia entre el resultado promedio del grupo de tratamiento y del grupo de control. Para determinar

tengan su correspondiente en el grupo de control o tratamiento serán borrados dado que no permite la comparación entre grupos (Khandker *et al.*, 2010)

10 La efectividad del PSM depende de tener un grande y robusto número de participantes y no participantes para que esta hipótesis se cumpla.

el impacto que tiene el Programa Oportunidades, principal instrumento de la política social tradicional, sobre la generación de ingresos autónomos de sus beneficiarios se partió de la definición de las siguientes variables:

- *Variable de tratamiento:* Vector dicotómico en el que 1 indica la participación en el Programa Oportunidades (familias) y 0 caso contrario.
- *Variables explicativas:* Las siguientes correspondientes al jefe del hogar: sexo, grupo de edad, estado conyugal, hablante indígena, nivel educativo aprobado y horas trabajadas a la semana. De igual forma, tamaño de la localidad (urbano-rural), región, mujeres en edad reproductiva y menores de 12 años en el hogar, vector de pobreza alimentaria y nivel de ingreso familiar *per cápita* mensual por concepto del trabajo.
- *Variable de respuesta:* Ingreso familiar *per cápita* mensual derivado del trabajo (en pesos).

La selección de las variables explicativas que posibilitaron el pareamiento de los *propensity score* del grupo de tratamiento y de control se logró mediante el análisis de un conjunto de variables que pudieran caracterizar su situación socioeconómica, además de que estuvieran vinculadas con los criterios de elegibilidad del programa.¹¹ Adicionalmente, la especificación de las variables explicativas fue complementada con los siguientes criterios:

1. Son variables que determinan la participación en el programa. En el caso especial de

11 De un total de 9 002 observaciones, 2 091 (23.3%) corresponden al grupo de tratamiento y 6 911 (76.7%) al grupo de control. Aplicando el factor de expansión para dotar a la encuesta de representatividad poblacional, se tienen 31 559 379 observaciones, que corresponden al número de familias en el país. De este número, 5 336 020 (16.9%) son familias que recibieron el tratamiento, y 26 223 359 las que no lo recibieron.

Cuadro 1 Resultados modelo PSM del Programa Oportunidades 2012

Observaciones del grupo de tratamiento	Observaciones del grupo de control	Efecto promedio del tratamiento sobre los tratados	Error estándar	Estadístico t
1761	1345	-101.946	40.289	-2.53

Nota: El número de observaciones de los grupos de control y de tratamiento se refieren a los datos pareados bajo el método de vecino más próximo.

Fuente: Estimación propia con microdatos de la ENIGH 2012 y el software STATA v.12.

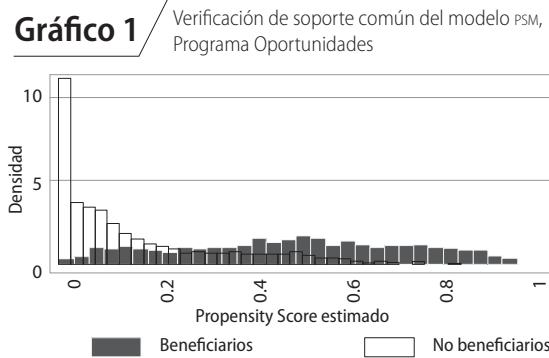
las variables de mujeres en edad reproductiva y menores de 12 años en el hogar, su construcción atendió a la definición de la población objetivo del programa y los criterios de elegibilidad, descritos en las Reglas de Operación del Programa Oportunidades.

2. Se recurrió a la prueba de hipótesis de asociación expresada por el estadístico , que permite definir la correlación entre el vector dicotómico y variables ordinales. La hipótesis nula es que las variables son dependientes, la cual fue rechazada (con un valor menor a 0.05) para todas con excepción de integrantes en el hogar mayores de 70 años.
3. Una vez definidas las variables que poseían un grado de asociación con la variable de tratamiento se utilizaron aquellas que permitieron un ajuste adecuado del modelo mediante la técnica de *regresión escalonada o stepwise regression*. De esta forma, las variables finales integrantes del modelo fueron: género, situación conyugal, hablante de lengua indígena, nivel de escolaridad aprobado y horas trabajadas del jefe del hogar; así como tipo de localidad (rural o urbana), región, número de integrantes en el hogar, mujeres en edad reproductiva en el hogar, menores de 12 años en el hogar y vector de pobreza alimentaria.

Ahora bien, con la selección de las variables requeridas para el pareamiento, se obtuvo un modelo *probit* para determinar la probabilidad de cada familia de recibir el tratamiento (*propensity score*). El método de pareamiento utilizado fue el del vecino más próximo que se definió atendiendo el requisito de soporte común,

cuya comprobación se presenta en el Gráfico 1. Como se mencionó anteriormente, el soporte común vincula las probabilidades obtenidas de los grupos de tratamiento y de control, por lo tanto el gráfico siguiente muestra la similitud existente entre ambos *propensity scores*.

73



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2012).

4. Resultados

Los resultados obtenidos se muestran en el Cuadro 1 mediante el efecto medio del tratamiento sobre los tratados, que indica que el que una familia sea beneficiaria del Programa Oportunidades impacta de manera negativa a su nivel de renta *per cápita* mensual por concepto del trabajo en 101.95 pesos. Dicho de otra forma, la participación en el programa provoca una reducción en los ingresos autónomos de casi 102 pesos al mes, por lo que Oportunidades no promueve la generación de un nivel de renta independiente.

Este resultado está alineado a una de las principales críticas de los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas (PTC) que es la limitada promoción de ingresos autónomos mediante el desarrollo de actividades productivas que generen mayores niveles de bienestar. La operación del Programa Oportunidades está circunscrita a dotar a la población de un nivel de ingreso condicionado a acciones que fomenten la acumulación de capital humano en términos de salud y educación, sin embargo, no considera la incorporación directa e inmediata al mercado laboral. Por esta razón es que Oportunidades, por sí mismo, no impulsa a que las familias sean generadoras de niveles de ingreso propios que contribuyan a la superación del estado de pobreza en el que se encuentran.

Lo anterior confirma las limitaciones y el agotamiento de la política social tradicional en el combate contra la pobreza en México. El abatimiento del fenómeno requiere de la participación conjunta de una política productiva que actúe por el lado de la oferta a través de la promoción de ingresos autónomos. La generación y preservación del bienestar depende de la creación de una nueva estrategia de política pública que reúna nuevas estrategias para la lucha contra esta fuerte problemática social.

L a política social para el combate contra la pobreza presenta una serie de áreas de oportunidad que requieren ser atendidas a través de una nueva estrategia de inclusión social y combate efectivo a la pobreza

5. Conclusiones y consideraciones de promoción del desarrollo y políticas públicas

A lo largo de la investigación se ha puesto en evidencia que la política social para el combate contra la pobreza presenta una serie de áreas de oportunidad que requieren ser atendidas a través de una nueva estrategia de inclusión social y combate efectivo a la pobreza que logre la reducción constante de las cifras.¹² Para ello, es necesario desarrollar un sistema de protección social integral que cubra todas las aristas de la pobreza, alcanzando aquellos segmentos en los que se reflejan sus consecuencias. En América Latina, distintos países han apostado por un diseño integral de su política social, en los que destacan Brasil y Chile.¹³

¹² Ésta, no deberá descartar los elementos positivos y exitosos de la política existente, sin embargo, se recomienda incorporar un conjunto de medidas que luchen contra el fenómeno desde una perspectiva integral.

¹³ La aparición de un sistema formal de protección social en Brasil surge después del periodo de la dictadura ocurrido durante 1964-1985. En 1988 surge una nueva Constitución que se convierte en la precursora del establecimiento de los principios que rigen a los derechos sociales del aquel país. En el caso de Chile, éste ha considerado una estrategia de protección mediante la combinación de la asistencia y la promoción social.

Las recomendaciones de política pública emitidas en esta investigación están direccionalas en preservar aquellas que han sido exitosas a lo largo de los años, así como el mejoramiento de aquellos elementos que han frenado su correcto desempeño. También, se incorporan algunas nuevas acciones en el campo de la política productiva, cuyo objetivo último es la superación del estado de carencia que caracteriza y ha caracterizado a millones de mexicanos.¹⁴

Como se mencionó, la justificación de la creación de un sistema integral de protección social se explica por las deficiencias encontradas en la política social en México. La incorporación de un componente productivo en la política social contribuiría al acopio de un conjunto de elementos que permitan atacar el fenómeno de la pobreza atendiendo sus distintas dimensiones. Es preciso entender como oportunidades reales aquellas que combinan la participación del Estado y de los beneficiarios para salir de la pobreza mediante acciones que fomenten el bienestar y que sean sostenidas a lo largo del tiempo. Un ejemplo de ello es el acceso al mercado laboral formal, explicado por la acumulación de capital humano, que permita la generación de ingresos autónomos y una menor dependencia a las transferencias sociales.

Las consideraciones que propone esta investigación, de acuerdo a los resultados obtenidos, respecto a la promoción del desarrollo y políticas públicas para el combate eficiente, y por tanto, más efectivo, contra la pobreza, se presentan en acciones correspondientes a la política social y a la política productiva. En la Figura 1 se muestra un modelo que se sugiere

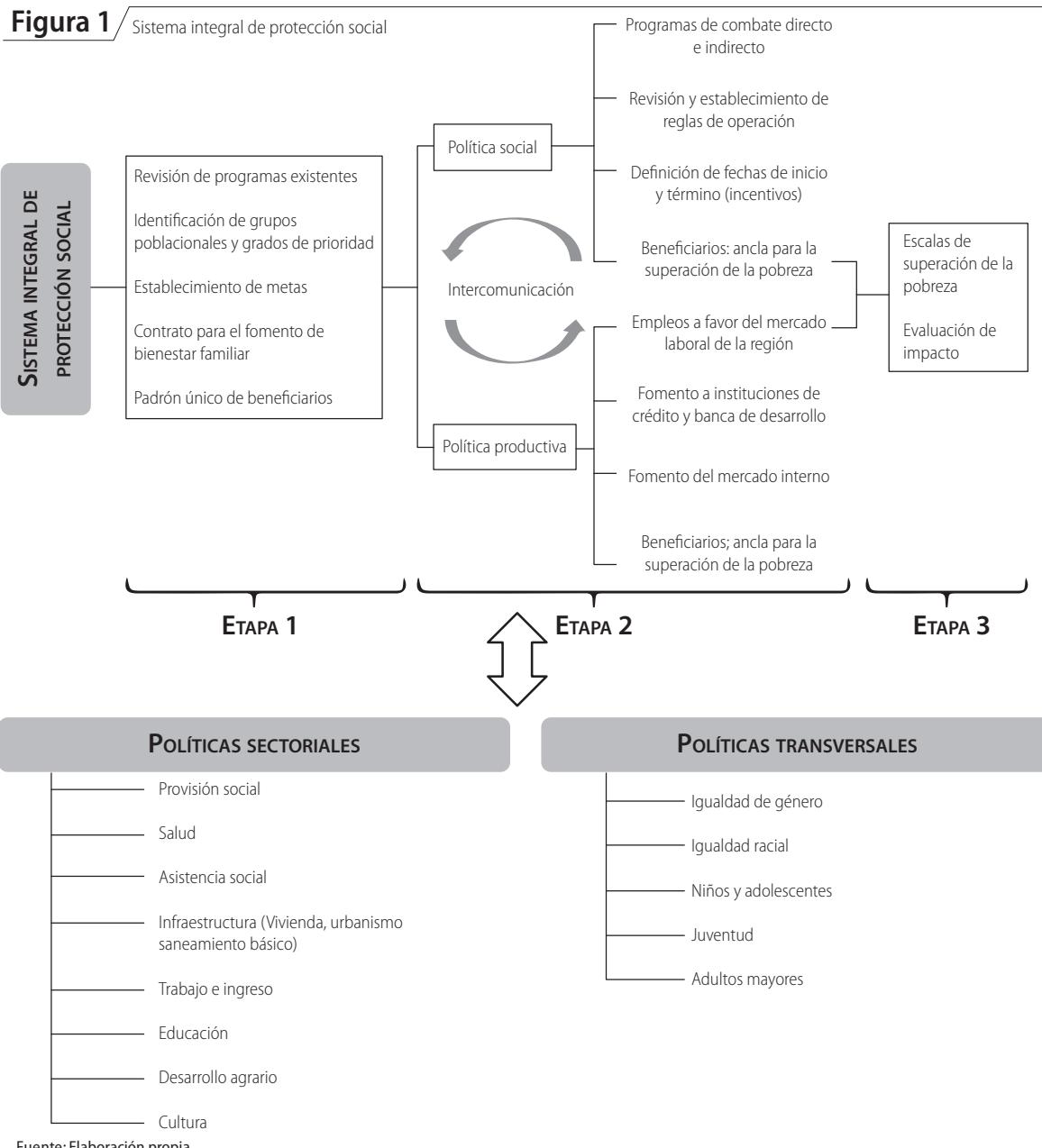
14 Respecto a la política productiva, se tienen los siguientes componentes: 1) Empleos a favor del mercado laboral de la región; 2) Fomento a instituciones de crédito y banca de desarrollo; 3) Fomento del mercado interno; y 4) Beneficiarios como ancla para la superación de la pobreza.

de protección social integral para el combate contra la pobreza en México. La construcción del sistema integral para el combate contra la pobreza en México, con la participación de la política social y productiva ocurre en tres etapas.

- Etapa 1. Se propone que este conformada por una serie de elementos que deberán de ser aplicados en ambas políticas para el correcto inicio de operaciones. Es necesaria una revisión de programas existentes para detectar aquellos que no se adecúan a las condiciones actuales del país y que no impactan en las cifras de pobreza, además de identificar una posible redundancia en objetivos, población a atender y operación.¹⁵ El segundo elemento de esta etapa se compone de la identificación de grupos poblacionales y de grados de prioridad. Dentro del primero se encuentran grupos vulnerables específicos, cuya caracterización será útil para el diseño de medidas bien focalizadas que atiendan sus principales debilidades.¹⁶ Sobre el establecimiento de metas, se sugiere que sean de corto, mediano y largo plazo, lo que permitirá conocer el resultado al que se pretende llegar en un determinado periodo de tiempo y el grado de avance de las operaciones.
- Etapa 2. Aparecen las recomendaciones para cada una de las políticas sugeridas para el combate directo de la pobreza, las cuales

15 La conjunción de los esfuerzos también sería útil con organismos internacionales u organizaciones civiles, cuyas acciones estén encaminadas hacia la misma dirección que las de los gobiernos.

16 Respecto a los grados de prioridad, se sugiere que exista la asignación de un conjunto de necesidades de acuerdo al grado de pobreza prevaleciente; por ejemplo, en comunidades más pobres, la prioridad serán aquellos programas que velen por la seguridad alimentaria; mientras que para el siguiente grado de intensidad de pobreza se dará preferencia a acciones que fomenten, además de la alimentación, la salud y educación. Lo anterior será útil para una mejor concentración de esfuerzos materiales y humanos a favor del bienestar de la población.



deberán guardar un canal de intercomunicación que permita que sus acciones se complementen. El vínculo entre ambas políticas será útil para dar prioridad a los beneficiarios de programas que pertenezcan a programas propios de cada una de ellas, lo que contribuirá a la reducción de la discriminación de las familias beneficiarias por el hecho de ser pobres. Un ejemplo es el

Proceso de Recomendaciones de carácter vinculatorio que Realiza el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX) y que lo establece la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, el cual es el único que tienen esta característica en México.

- Etapa 3. Es necesario que exista un proceso de monitoreo y evaluación de impacto de

las acciones emprendidas.¹⁷ La vigilancia de las operaciones es requerida para corroborar que siguen bajo la línea de los objetivos y metas establecidas al inicio del desarrollo de cualquier programa. Finalmente, las evaluaciones de impacto permitirán conocer el efecto del sistema de protección social, que al evolucionar, requerirá de ajuste y rediseño de estrategias.

En la política social se sugieren los siguientes ejercicios:

Programas de combate directo e indirecto. Es necesario el mantenimiento de los programas sociales actuales, como los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas (PTC), los cuales mediante la transferencia de renta podrán impactar de forma directa e inmediata a la población en situación de pobreza (tomar en cuenta que estos programas son los que atienden en corto plazo a las poblaciones más vulnerables).¹⁸

Revisión y establecimiento de reglas de operación. Es necesaria la revisión detallada de las reglas de operación de los programas actuales, ya que existen cuestiones que frenan su adecuado desarrollo. Un ejemplo que se debe de resaltar es el Lineamiento para la Elaboración de Reglas de Operación que realiza el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX); el cual es el único instrumento en México que desarrolla y homogeniza a los Programas Sociales de la Dependencias del Gobierno de la CDMX y las 16 Delegaciones.¹⁹

17 La definición de escalas de superación de la pobreza permitiría identificar aquellas áreas en las que se debe poner mayor atención, además de conocer en qué medida los esfuerzos materiales y humanos han rendido frutos.

18 El carácter indirecto aparece en la condicionalidad de los apoyos, con la acumulación de capital humano, el cual, de ser eficiente, requiere de mayor tiempo para ver los resultados.

19 Contempla la construcción de línea de base, diagnóstico de la problemática a atender, mecanismos

Definición de fechas de inicio y término de los apoyos. El establecimiento de una fecha de término de los apoyos contribuirá a concebir al Estado como un coparticipante momentáneo en la superación del estado de pobreza de las familias, fomentando un mayor esfuerzo personal para la superación de las carencias del hogar. Beneficiarios como ancla para la superación de la pobreza vía transmisión de capital humano. Este ejercicio se incluye en ambas políticas, y considera el empleo de beneficiarios con menores niveles de pobreza y mayores de capital humano para la contribución del bienestar de las familias más carentes.²⁰

La parte inferior del diagrama fue retomada de Abrahao de Castro (2012), a partir de la definición de las políticas sectoriales y transversales de la política social brasileña. La combinación e interrelación entre ambas políticas se ha convertido en un elemento fundamental en el establecimiento del sistema integral impulsado en aquel país.

Es preciso mencionar que algunas de las medidas aquí planteadas ya están en marcha en diversos programas de los distintos órdenes de gobierno, sin embargo, la integración con nuevas acciones dentro de un programa global de protección social lograría una mejor atención de la pobreza. De igual forma, es importante no dejar de recordar que la pobreza es un problema multidimensional que demanda la atención de múltiples renglones de la política pública, de acciones institucionales y constitucionales, no obstante, se sugieren estas dos políticas atendiendo a los resultados

de acceso, exigibilidad de los derechos, indicadores y mecanismos de evaluación.

20 Por ejemplo, beneficiarios que se encuentren estudiando el nivel medio superior con un buen aprovechamiento escolar podrán participar en actividades de nivelación escolar de niños con menores niveles educativos. Lo anterior podría ser retribuido de manera económica o mediante la promoción a programas de generación de empleo.

obtenidos en la investigación en términos de condición de la ocupación y generación de ingresos autónomos.

Finalmente, la parte inferior del diagrama fue retomada de Abrahao de Castro (2012), a partir de la definición de las políticas sectoriales y transversales de la política social brasileña. La combinación e interrelación entre ambas políticas se ha convertido en un elemento fundamental en el establecimiento del sistema integral impulsado en aquel país. 

Bibliografía

78

- ABRAHAO de Castro, J., 2012. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Econ. E Soc.* 21, 1011–1042.
- ALESINA, A., Perotti, R., 1994. The political economy of growth: A critical survey of the recent literature. *World Bank Econ. Rev.* 8, 351–371.
- BANCO Interamericano de Desarrollo, 2010. Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad.
- BANCO Mundial, 2010. Resultados del BIRF. Transferencias monetarias condicionadas para familias pobres: Una herramienta eficiente para combatir la pobreza e incrementar el capital humano.
- BECKER, G.S., 1962. Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *J. Polit. Econ.* 70.
- BOURGUIGNON, F., Chakravarty, S., 2003. The Measurement of Multidimensional Poverty. *J. Econ. Inequal.* 1, 25–49.
- CAMERON A.C., Trivedi P.K., 2005. Microeconomics: Methods and Applications. Cambridge University Press. New York, USA.
- CECCHINI, S., Madariaga, A., 2011. Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, Chile.
- CECCHINI, S., Martínez C., R., 2011. Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos, 1. ed. ed, Libros de la CEPAL. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe Cepal, 2010. La hora de la igualdad, Brechas por cerrar, caminos por abrir.
- CORDERA Campos, R., Lomelí Vanegas, L., 1999. El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural.
- DEATON, A., 2006. Measuring poverty, in: Banerjee, A.V., Bénabou, R., Mookherjee, D. (Eds.), Understanding Poverty. Oxford University Press, Oxford.
- FISZBEIN, A., Schady, N.R., 2009. Conditional cash transfers: reducing present and future poverty, A World Bank policy research report. World Bank, Washington D.C.
- GOBIERNO de México, 2004. Ley General de Desarrollo Social.
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2012. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 [WWW Document]. URL <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/regulares/Enigh/Enigh2012/tradicional/default.aspx>
- KHANDKER, S.R., Koolwal, G.B., Samad, H.A., 2010. Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices. World Bank, Washington, D.C.
- LEVY Algazi, S., 1994. Programas Gubernamentales contra la pobreza, in: La Pobreza en México: causas y políticas para combatirla. FCE, México, p. 316.
- LEVY Algazi, S., Rodríguez, E., 2005. Sin herencia de pobreza: El programa Progresa-Oportunidades de México. Inter-American Development Bank.
- MADDISON, A., 2006. The World Economy, Development Centre Studies. OECD Publishing.
- MINCER, J., 1958. Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. *J. Polit. Econ.* 66, 281–302.
- RAVALLION, M., 1996. Issues in measuring and modelling poverty. *Econ. J.* 106, 1328–1343.

- RAVALLION, M., Datt, G., Van de Walle, D., 1991. Quantifying Absolute Poverty in the Developing World. *Rev. Income Wealth* 37, 345–361. doi:10.1111/j.1475-4991.1991.tb00378.x
- RIBEIRO, R., Cacciamali, M.C., 2012. Impactos do Programa Bolsa-Família Sobre os Indicadores Educacionais. *Economia* 13.
- ROSENBAUM, P.R., Rubin, D.B., 1983. The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika* 70, 41–55. doi:10.2307/2335942
- SCHULTZ, T.W., 1961. Investment in Human Capital. *Am. Econ. Rev.* 51, 1–17.
- SEN, A., 2005. Human Rights and Capabilities. *J. Hum. Dev. Capab.* 6, 151–166.
- SEN, A., 1981. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Clarendon Press, Oxford University Press.
- STAMPINI, M., Tornarolli, L., 2012. The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far? *Inter-Am. Dev. Bank.*
- TAKAGI, M., 2012a. La implementación del Programa Hambre Cero en 2003, in: Fome Zero (Programa Hambre Cero) La Experiencia Brasileña. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Brasil, pp. 43–58.
- TAKAGI, M., 2012b. Seguridad alimentaria y nutricional y programas de transferencia de renta, in: Fome Zero (Programa Hambre Cero) La Experiencia Brasileña. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Brasil.
- VILLATORO, P., 2005. Programa de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Rev. Cepal* 86, 87–101.
- ZICCARDI, A., 1999. Pobreza, territorio y políticas sociales. *Rev. Mex. Sociol.* 61, 109–126. doi:10.2307/3541193
- YASCHINE Iliana (2015). Grandes Problemas: ¿Oportunidades? Política Social y Movilidad Intergeneracional en México. El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. México, CDMX.