



Economíaunam

ISSN: 1665-952X

economiaunam@unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de
México
México

Gutiérrez Rodríguez, Roberto

Los límites de la política social durante el sexenio de Peña Nieto
Economíaunam, vol. 13, núm. 39, septiembre-diciembre, 2016, pp. 26-62
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=363546801002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Los límites de la política social durante el sexenio de Peña Nieto

The Limits of Mexico's Social Policy During the Sexenium of Peña Nieto

Journal of Economic Literature (JEL):

E6, I3, H5, J3, O4

Palabras clave:

Crecimiento
Productividad
Empleo
Salarios
Seguridad social

Keywords:

Growth
Productivity
Employment
Wages
Social Security

“El capitalismo mexicano nació mucho antes que la Revolución pero maduró y se extendió hasta llegar a ser lo que es gracias a la acción y a la protección de los gobiernos revolucionarios. Al mismo tiempo, el Estado

estimuló y favoreció a las organizaciones obreras y campesinas (...) El Estado posrevolucionario completó su evolución con la creación de dos burocracias paralelas. La primera está compuesta por administradores y tecnócratas; constituye el personal gubernamental y es heredera histórica de la burocracia novohispana y de la porfirista. Es la mente y el brazo de la modernización. La segunda está formada por profesionales de la política (...) Las dos burocracias viven en continua ósmosis y pasan incesantemente del partido al gobierno y viceversa (...) Como en la Rusia de principios del siglo, el proyecto histórico de los intelectuales mexicanos y, asimismo, el de los grupos dirigentes y el de la burguesía, puede condensarse en la palabra modernización.”

Octavio Paz, “El Ogro Filantrópico”, *Vuelta*, agosto de 1978.

Roberto Gutiérrez Rodríguez

*Profesor-investigador,
Departamento de Economía,
UAM-Iztapalapa
«robertogtz@yahoo.com»*

Resumen

¿Existía a principios de la administración del Presidente Peña una posición definida por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) respecto a los instrumentos de política económica y social que permitirían a la economía del país crecer a una tasa promedio anual cercana a su nivel potencial, estimado en hasta 4.5%? ¿Contaba con el suficiente radio de maniobra para que esta cifra se alcanzara sin afectar aún más las condiciones de desigualdad y mala distribución del ingreso de la población? Los documentos de política económica y social que a partir de 2011 definieron las líneas de la administración, y en cuya redacción estuvo directamente involucrado el equipo que se encuentra al frente de dicha Secretaría, evidencian al menos tres limitaciones que se extenderán hasta el final del sexenio: la subordinación del crecimiento económico a la elevación de la productividad; la omisión de una política laboral, y el abandono definitivo, a partir de 2015, de una política de seguridad social universal (SSU), junto con un esfuerzo serio por promover la recuperación del salario mínimo y con ello el consumo interno.

Abstract

Has had the Peña administration's Secretariat of Finance and Public Credit (SHCP) a defined position regarding the economic and social policy instruments that may have allowed the economy to grow at an average annual rate close to its potential rate, estimated up to 4.5%? Has the institution had enough room of maneuver to make this happen without more seriously affecting the conditions of inequality and maldistribution of income that people face? The economic policy documents that defined most of Peña's administration course from 2011 onwards, for which writing was directly involved the team that leads such a Secretariat, show at least three limitations that have been present and will remain so up to the end of the sexenium: the subordination of economic growth to rising productivity; the lack of a labor policy, and the absolute declination, in 2015, of a universal social security policy (SSU), coupled with a serious effort to promote the recuperation of the minimum wage and then internal consumption.

Introducción

Para analizar las principales limitaciones de la política económica con énfasis en el ámbito social diseñada por la SHCP para el sexenio 2013-2018, se procede en seis apartados. En el primero se aborda el tema de la tradición reformista de México en que se inscribe el programa de reformas de dicha Secretaría, cuyos antecedentes datan del malestar frente a la expansión fiscal de los años setenta del siglo pasado. En el segundo se explora el diagnóstico de la SHCP con relación al lento crecimiento de la economía, el cual se basa en un pobre desempeño de la Productividad Total de los Factores (PTF), nunca de una mala aplicación del modelo de Promoción de Exportaciones Manufactureras (PEM). En el tercero se formula un cuestionamiento a dicho diagnóstico, en virtud de la posibilidad de que la cadena de causalidad PTF-crecimiento económico no corra en el sentido propuesto, además de que existen varios indicadores de productividad y la medición de la PTF se modificó a partir de 2012. En el cuarto se analiza la debilidad central de su política económica y social, que es seguir apostando todo al modelo PEM mediante la contención del costo de la mano de obra, lo que ha conducido por años a un mercado interno deprimido. En el quinto se consideran las incongruencias del mercado laboral, incluyendo conceptos que ni siquiera se mencionan en la medición de la tasa de desempleo, además de que se analizan diversos problemas relacionados con las remuneraciones de la mano de obra y lo que esto implica para los futuros niveles de las jubilaciones. En el sexto se pasa revista a la edificación y declinación del concepto de SSU con que se comprometió en un principio el Ejecutivo, para finalmente dejar en manos del Congreso. Al final se cierra con unas conclusiones.

Analizar las principales limitaciones de la política económica con énfasis en el ámbito social para el sexenio 2013-2018

La tradición reformista

La SHCP es fiel a la tradición modernizadora de los gobiernos posteriores a

1982, cuando se cerró el capítulo de la Industrialización vía Sustitución de Importaciones (ISI), se corrigió la expansión fiscal de los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1977-1982) y se implantó el modelo PEM, el cual descansaba en la búsqueda de competitividad frente al exterior mediante una serie de reformas estructurales, de alguna manera calendarizadas por etapas. Las de primera generación fueron de carácter macroeconómico y se “sembraron” durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1983-1988): estabilización de precios, control del déficit del sector público, renegociación de la deuda externa, apertura comercial, apertura a la Inversión Extranjera Directa (IED) y redimensionamiento del sector público. Esta fase se completó, en lo esencial, a principios de los años noventa.

Las reformas de segunda generación se iniciaron a lo largo de los gobiernos de Carlos Salinas (1989-1994) y Ernesto Zedillo (1995-2000) con el fin de propiciar cambios en el ámbito microeconómico y consolidar acciones macroeconómicas: telefonía fija e inversión extranjera (1989); banca comercial (1990); Ley Agraria (1992); minería, competencia económica, metrología y normalización (1992), y autonomía del Banco de México (1994). Asimismo, arrancó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN (1994), se transitó del régimen de tipo de cambio fijo al flexible, se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) incrementando la tasa de 10% a 15%, se introdujo la figura de Productor Independiente en la industria eléctrica, se privatizaron los servicios aeroportuarios (1995), los puertos marítimos y servicios satelitales (1996) y las industrias ferrocarrilera (1997) y del gas natural (1998), y se reformó el sistema privado de pensiones vía la modificación de la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS (1997).

Las de tercera generación, en que quedó directamente involucrado el equipo actual de la SHCP, se centraron en el ámbito microeconómico –telecomunicaciones, hidrocarburos, electricidad y sector financiero (2013-2014)– y en el diseño o consolidación de marcos regulatorios generales –Ley Federal del Trabajo, LFT (2012), sistema educativo (2013) y Ley Federal de Competencia Económica (2014)–. El paquete se complementó con la instrumentación de acciones pendientes de las fases previas, como la reforma hacendaria (2013) y se lograron algunos avances, más tarde interrumpidos, hacia la implantación de un Sistema Nacional de Pensiones, pendiente desde la administración previa.

Aunque el modelo PEM, igual que el ISI en su momento, resultó atractivo para el gobierno y los industriales porque prometía que los esfuerzos de industrialización del país iniciados a fines del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) lograrían consolidarse, la verdadera apuesta era que México accedería al desarrollo a partir de tasas de crecimiento económico altas y sostenidas. La implantación de esta meta se sustentaba en la experiencia de varios países asiáticos, entre ellos la República de Corea, Singapur y Taiwán, que en los años sesenta se encontraban en niveles de desarrollo inferiores al de México (Little, Scitovsky y Scott, 1975) y gracias a la aplicación de

Las reformas de segunda generación se iniciaron con el fin de propiciar cambios en el ámbito microeconómico y consolidar acciones macroeconómicas

políticas adecuadas de vinculación con el exterior, que les permitieron sostener por décadas altas tasas de crecimiento económico, hoy día gozan de ingresos per cápita cercanos a los de los países desarrollados.

Diagnóstico en materia de crecimiento económico

Todos los gobiernos a partir de Luis Echeverría se han visto compelidos a agregar a su programa de desarrollo un calificativo social,

así sea de manera discursiva: desarrollo compartido, desarrollo con rostro humano, desarrollo sin pobreza, desarrollo con justicia social, desarrollo incluyente, liberalismo social. Paralelamente, a partir del gobierno de López Portillo han puesto en operación un programa orientado a combatir la pobreza o las principales consecuencias de ésta: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Coplamar, y Sistema Alimentario Mexicano, SAM (1977-1982); IMSS-Coplamar e IMSS-Solidaridad (1983-1988); Solidaridad (1989-1994); Progresía (1995-2000); Oportunidades (2000-2014), Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013) y Prospera (2014). Su implantación constituye un reconocimiento explícito por parte de los organismos internacionales, lo mismo financieros que comerciales y de desarrollo, respecto a los desequilibrios sociales y sectoriales que el modelo PEM genera, ya que sólo las empresas y trabajadores más productivos logran insertarse en los flujos internacionales de mercancías y servicios.

La concepción del programa de política económica de la administración Peña apareció en cuatro documentos con el toque de su equipo en la SHCP: el libro del candidato Peña, *México, la Gran Esperanza* (2011), el *Pacto por México* (Presidencia de la República, 2012), el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (DOF, 2013a) y el *Programa para Democratizar la Productividad* (PDP) 2013-2018 (DOF, 2013b). En ellos se establecía que

La concepción del programa de política económica de la administración Peña apareció en cuatro documentos con el toque de su equipo en la SHCP: México, la Gran Esperanza, el Pacto por México, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa para Democratizar la Productividad

la causa principal del bajo ritmo de crecimiento económico del país a partir de inicios de la década de los ochenta era el pobre desempeño de la PTF, lo que se tradujo en un crecimiento promedio del PIB per cápita de 1.1%. A partir del amplio cálculo que llevó a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2013) para medir la PTF,¹ la SHCP dio a conocer en el diagnóstico del PDP 2013-2018 una serie de cifras, algunas sin un sustento del todo explícito: a) entre 1981 y 1994 el índice de la PTF base 1950 experimentó un descenso acumulado de 33% (pasó de aproximadamente 240 a 161 puntos), con una reducción promedio anual de 3% (DOF, 2013b: 97); b) en el subperiodo 1990-2011, para el que el INEGI recurrió a la metodología EU KLEMS, diferente a la aplicada para el resto del periodo reseñado por el PDP 2013-2018, la PTF disminuyó a una tasa anual promedio simple de -0.39%, valor que obtuvo, según se puede deducir, de restar al crecimiento del valor de la producción (VP), de 3.58%, los factores e insumos intermedios (INEGI, 2013: 15), y c) la contribución de los

¹ Para llegar a la tasa de -0.39% el INEGI aplica la metodología del Proyecto EU KLEMS, siglas que se refieren a Unión Europea (EU), capital (K), mano de obra (L), energía (E), materiales (M) y servicios (S). Los alcances del proyecto se explican de manera detallada lo mismo en documentos internos (Timmer *et al.*, 2007) que académicos (O'Mahony y Timmer, 2009).

factores e insumos al crecimiento del VP fue la siguiente: capital, 1.58%; mano de obra, 0.43%; materiales, 1.16%; servicios, 0.70%, y energía, 0.09%.²

Tres campos del entorno de política económica en que se definió la planeación de la SHCP son evidentemente controvertidos. En primer lugar la productividad, el crecimiento económico, y la pertinencia de la función con que se calculan ambos a partir de 2013. En segundo la persistencia del modelo PEM y las condiciones de quienes no logran insertarse en él, lo que da lugar a un mercado laboral muy ofrecido, con pocas oportunidades de empleo, salarios muy bajos y una gran estratificación (informalidad laboral, jóvenes en edad de trabajar que ni estudian ni trabajan, crecientes tasas de desempleo juvenil, desplazamiento rápido de población adulta, que debe retirarse a edad temprana; limitada proporción de personas de la tercera edad apoyadas con esquemas de jubilación, y baja tasa de reemplazo de los jubilados). En tercero, el número absoluto de personas que dependerán de la SSU es muy alto, con una tasa de crecimiento de largo plazo mayor a la de recaudación tributaria.

Discrepancias sobre la productividad

Debe recordarse que la productividad responde lenta-

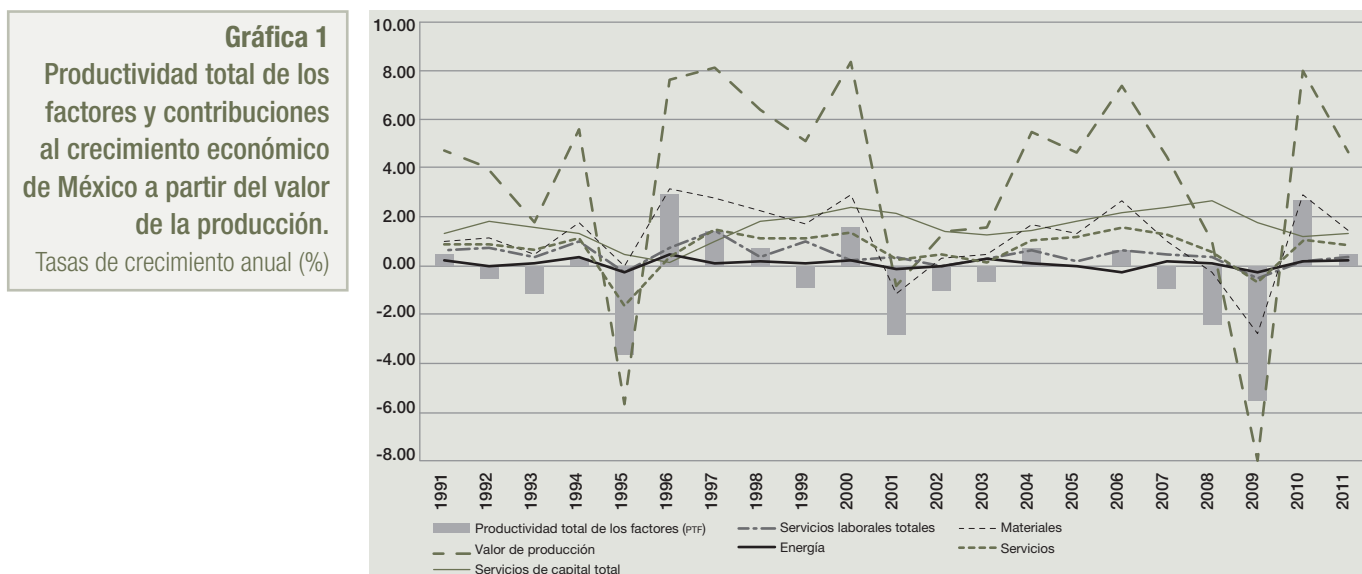
mente a cambios de política económica y que, aún con la reforma energética consolidada en 2013-2014, los resultados en materia de inversión nacional y extranjera no serán perceptibles en la administración Peña, dado que el mercado mundial de hidrocarburos entró en un severo desajuste a partir de junio de 2014, lo que se expresó en una reducción de 70% en los precios del petróleo entre ese mes y febrero de 2016, al tiempo que la producción de hidrocarburos empezó a disminuir a un ritmo de 7% anual (Gutiérrez, 2016). En este entorno, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2013 y 2015 fue de apenas 2% promedio anual, cifra inferior a la observada durante los 12 primeros años del siglo y apenas 0.7 puntos porcentuales superior a la tasa de crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA).

En la gráfica 1, que presenta el crecimiento anual del VP y las contribuciones al crecimiento económico de los factores productivos e insumos intermedios del modelo

Los resultados en materia de inversión nacional y extranjera no serán perceptibles en la administración Peña

² Las razones que ofrece la SHCP para explicar el pobre desempeño de la PTF son cuatro: uso y asignación ineficiente de los factores de la producción, deficiencias en materia de preparación y formación de recursos humanos, mal ambiente de negocios e inversión, y brechas regionales y sectoriales (DOF, 2013b: 99-109). Para corregir las consecuencias de esto se proponen las siguientes acciones: i) promover el uso eficiente de los factores productivos apoyando la creación de empleos formales y bien remunerados, la movilidad de la mano de obra hacia sectores con alta productividad, y la inversión en ciencia y tecnología por parte de las empresas; ii) fortalecer a nivel macroeconómico el ambiente de negocios; iii) crear incentivos que permitan la transición de la informalidad a la formalidad; iv) dar certidumbre jurídica a los productores; v) elevar la eficiencia de los sectores responsables de la elaboración de insumos clave para la producción, particularmente telecomunicaciones, energía y petroquímica básica; vi) promover la inversión en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas; vii) reforzar la integración del país a la economía internacional; viii) atender el desarrollo regional y el avance de los sectores que demandan mayor atención: agrícola, servicios, comercio minorista, pequeños productores, y ix) fortalecer el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas que permitan democratizar la productividad (DOF, 2013b: 112-120).

EU KLEMS, la línea punteada, referida al VP, muestra un crecimiento promedio de 3.58%, con oscilaciones en la parte superior de 5% a 8% entre 1996-2000 contrastadas con caídas de casi -6% en 1995 y -8% en 2009. Los componentes del crecimiento que mayor peso tuvieron fueron K, M y S. Existe una correlación de casi 0.65 entre el crecimiento del VP y la PTF: los años de mayor crecimiento de la primera coinciden con las mayores alzas de la segunda (1996, 1997, 2000, 2004, 2006 y 2010), y los de mayor retroceso del PIB con los de mayor descenso de la PTF (1993, 1995, 1999, 2008 y 2009). La SHCP manifiesta que la relación de causalidad va del crecimiento de la productividad al del PIB ($\Delta Pvd \rightarrow \Delta PIB$). Empero, es evidente que la dependencia puede ser también en sentido contrario. Partamos de la siguiente función producción expresada en variaciones anuales:



Fuente: INEGI (2013)

$$\Delta Y/Y = \Delta A/A + \alpha \Delta K/K + \beta \Delta L/L \quad (1)$$

Donde,

Δ = variación

Y = PIB

A = PTF

K = capital

L = mano de obra

α = participación del capital en el PIB

β = participación de la mano de obra en el PIB

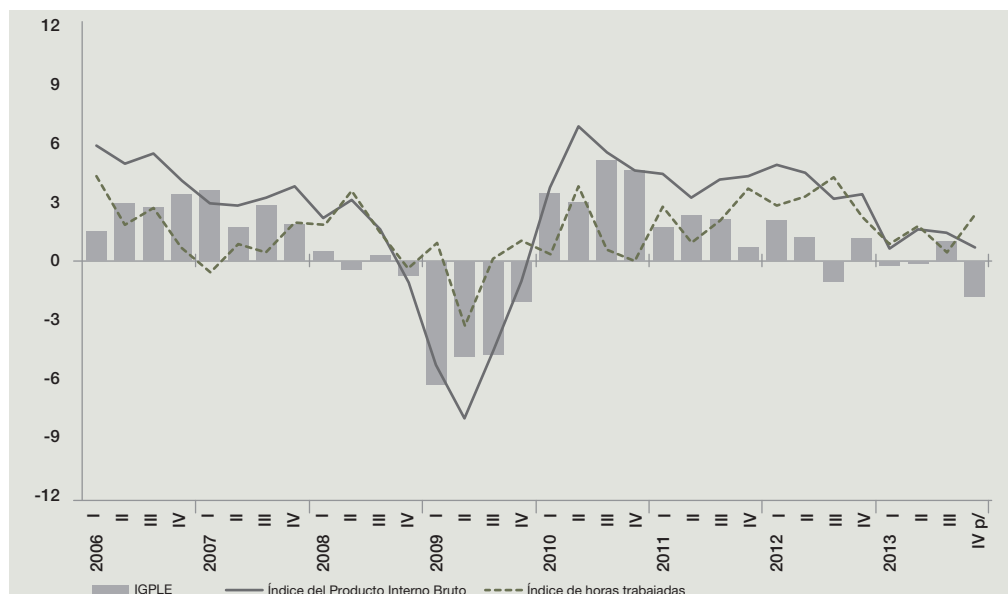
En una economía con capital constante, el nivel de producción depende de la mano de obra disponible y, por tanto, el producto por hombre empleado se define como el valor del PIB entre el número de personas empleadas en la economía. En este caso, la productividad de la mano de obra ($PvdL$) se expresa como:

$$\text{PvdL} = \text{PIB} / L$$

(2)

La medición de esta variable, a la cual recurren los institutos y departamentos de estadísticas de todo el mundo aprovechando su simplicidad y el acceso a los Sistemas de Cuentas Nacionales (SCN), es también publicada periódicamente por el INEGI (2014a). Las cifras muestran el alto grado de dependencia de la productividad laboral respecto al nivel del producto: la línea de barras de la gráfica 2, que representa la evolución del índice global de productividad laboral de la economía (IGPLE) tiene una correlación muy estrecha con la línea continua, que se refiere al índice del PIB, ambos con base 2008; y esto también es verdad para el índice de horas trabajadas (línea discontinua). Es decir que, a mayor PIB, más horas trabajadas y mayor productividad de la mano de obra.

Gráfica 2
Índice Global de la Productividad Laboral de la Economía y componentes
 Primer trimestre de 2006 –
 cuarto trimestre de 2013 (base
 2008 = 100)



p/ cifras preliminares

Fuente: INEGI (2014)

Una situación aún menos compatible con las ideas de la SHCP es la de los “tigres asiáticos” (Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwan), que entre 1966 y 1990 lograron crecer a una tasa promedio de 8.8%, con una contribución de la productividad al crecimiento de apenas 1.3 puntos porcentuales (15% del total), destacando Singapur, con una contribución negativa (-4.7%). Lo que más impulsó el crecimiento de la región fue la acumulación de capital, tanto físico como humano, que explicó casi 4.5 puntos porcentuales, la mitad del total, y en el caso de Singapur llegó a 73.1% (Young, 1994).

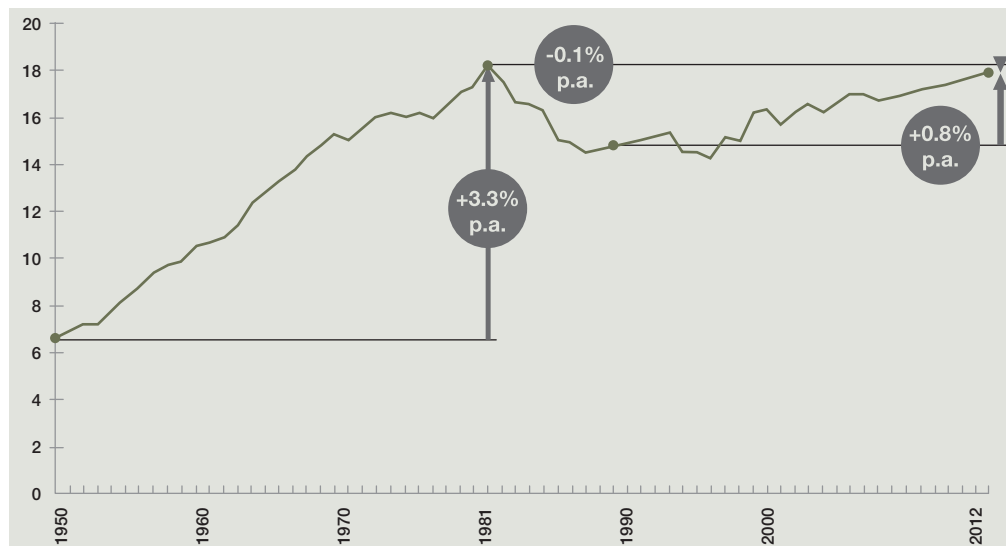
Paralelamente a la aparición de los trabajos del INEGI (2013) y de democratización de la productividad, se conocieron otros dos que abordan el mismo tema. El primero corresponde a la consultora McKinsey Global Institute (2014) y el segundo al Maestro Jaime Ros (2014). El primero analiza los diferentes niveles de productividad laboral

(valor agregado por persona ocupada) de las grandes y pequeñas empresas, las modernas y las tradicionales, las formales y las informales. No se detiene a explorar la interacción entre unas y otras, ni los beneficios que representan para las primeras los bajos niveles salariales, la posibilidad de contratar y descontratar mano de obra con gran facilidad, la tendencia al abatimiento de los costos de protección social, la disponibilidad de fuerza de trabajo muy joven y barata para periodos de prueba, y la casi eliminación de las huelgas a partir de fines de 2012, cuando se consolidó la reforma a la LFT. Obviando esto formula la siguiente limitación al avance de la productividad laboral:

Es necesario estimular la expansión y contratación de mano de obra por parte de las empresas del sector moderno. Empero, y a pesar de las reformas recientes, los requisitos de la normativa laboral continúan desalentando la contratación de empleados a tiempo completo. Las empresas todavía tienen una flexibilidad limitada para despedir trabajadores o contratar empleados a tiempo parcial, además de que deben contribuir a los planes de reparto de utilidades. Con el fin de evadir estos requisitos, un número creciente de empleadores se allega incluso al personal clave de la empresa a través de subcontratistas. De igual forma, la normatividad obstaculiza el crecimiento de ciertas regiones, ya que aleja de ellas a las empresas del sector moderno (McKinsey Global Institute, 2014: 3).

Además de la formalización del sector informal, aspiración que en su versión latinoamericana se remonta a De Soto (1987), y del apoyo a las actividades empresariales en todos los órdenes y regiones, el trabajo de McKinsey propone impulsar la productividad laboral mediante: mayor acceso de las empresas al capital financiero, reducción de los precios de los energéticos en tanto insumos fundamentales, y mejoramiento del capital humano a través de la educación y la capacitación. Afirma que el producto por hombre empleado en la industria manufacturera mexicana, medido a partir de una unidad común vía el método de paridad de poder adquisitivo (PPA), equivale a la cuarta parte del de Estados Unidos. Sobre esa base, y tomando en cuenta que la productividad laboral creció 0.8% promedio anual entre 1990 y 2012 a PPA (gráfica 3), establece que, para que la economía crezca 3.5% en el corto plazo, la tasa de la productividad deberá triplicarse. Evidentemente su diagnóstico coincide con el de la SHCP en el sentido de que $\Delta Pvd \rightarrow \Delta PIB$.

Gráfica 3
Producto por hora
trabajada en dólares de
2012 a paridad del poder
adquisitivo



p.a. = crecimiento promedio anual

Fuente: Conference Board Total Economy Database, citado en McKinsey Global Institute (2014)

Por su parte, el Maestro Ros presenta el cuadro 1 y se pregunta si el estancamiento de la productividad no es más una consecuencia de la falta de crecimiento económico que una causa de éste, a lo que contesta: “¿Si las empresas de baja productividad pasaran a formar parte del sector formal, de dónde saldría el capital para emplear a los trabajadores que dejan de ser informales?” Y agrega: “las relaciones entre estructura de mercado y crecimiento de la productividad parecen, por decir lo menos, ambiguas y difícilmente justifican colocar este tema en los primeros lugares de una agenda para el crecimiento” (Ros, 2013: 23).

Cuadro 1

Productividad y crecimiento en la economía mexicana. Variaciones % promedio anual

Tasas de crecimiento anual	1950-1981	1981-1990	1990-2010
Capital por trabajador	4.3	-0.7	1.9
Valor agregado industrial	7.5	1.0	2.4
Productividad en manufacturas	2.4	-1.8	1.3
Productividad en servicios	1.6	-3.4	-0.1

Fuente: Ros (2013: 5).

Por otra parte, desmitifica que la mano de obra sea un obstáculo al crecimiento económico con base en varios argumentos, desde la abundancia y ductibilidad de los menos capacitados hasta el abanico de profesionistas a que pueden recurrir cada año los empresarios (por ejemplo, el número de egresados de las carreras de ingeniería de las instituciones de educación superior del país ha sido en algunos años mayor a sus equivalentes en Alemania, Reino Unido, Canadá, Brasil y Argentina). A ello se debe que alrededor del 20% más calificado no encuentre trabajo y migre a otros

países, particularmente Estados Unidos. Además, resalta la excesiva flexibilidad y los bajos salarios que impone la nueva LFT, virtualmente sin parangón en América Latina, así como el descenso permanente de la tasa de sindicalización. Es comprensible que en un entorno como éste, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) considere un logro que en el país ya no se registren estallamientos de huelga.

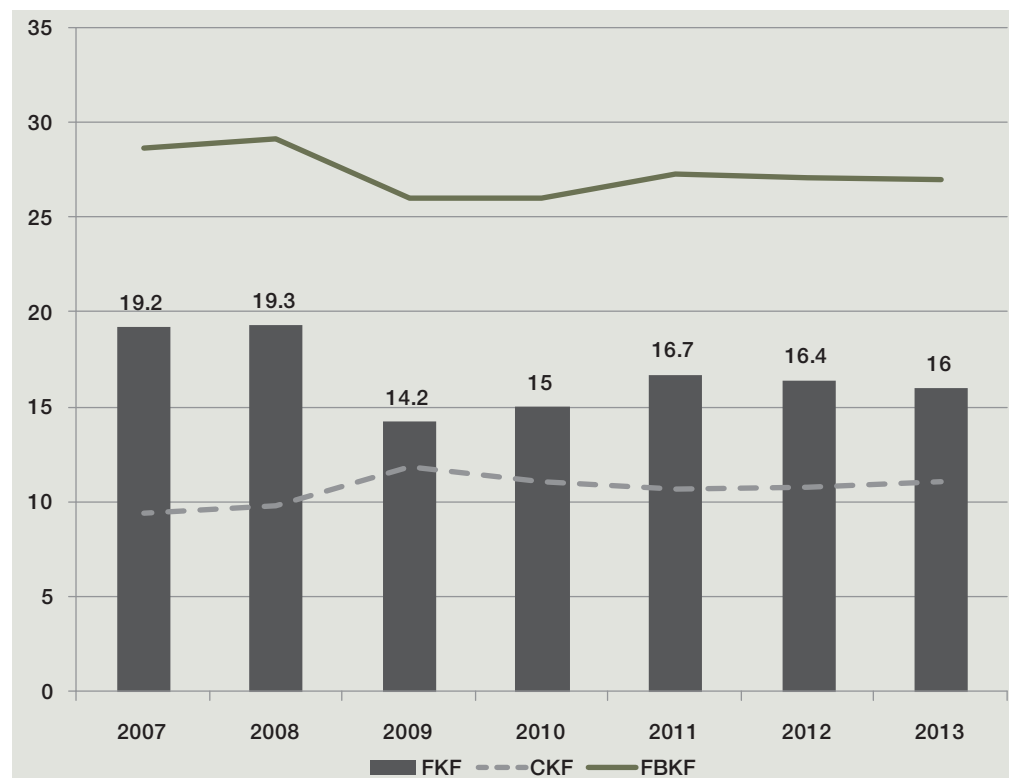
Para que el *PDP 2013-2018* alcanzara sus metas sería indispensable que las dependencias del Ejecutivo actuaran como verdaderos agentes de la productividad. Es evidente, sin embargo, que las de menor jerarquía difícilmente se van a comprometer más allá de los límites que impone la SHCP. Por ejemplo la STPS, cuyas acciones son fundamentales en materia de promoción de la capacitación para y en el trabajo, y para la movilidad de la mano de obra, manifestó en un documento interno que el cumplimiento de la meta establecida en el *PDP 2013-2018* de reducir la PEA en condiciones de informalidad de 60% a 50% entre 2013 y 2018 “depende de políticas públicas interinstitucionales y, fundamentalmente, de que el crecimiento del PIB logre alcanzar niveles de alrededor de 6% anual de manera sostenida”.

A lo anterior se agrega una lista de desencuentros entre la dependencia y las políticas macroeconómicas que dio inicio a principios del siglo y que se ha traducido en un intento de deslinde de la STPS respecto a la necesidad de crear empleos e incluso de mediar en los conflictos laborales. Por ejemplo, el primer secretario de la dependencia en tiempos del Presidente Calderón (2006-2011) manifestó: “las empresas y los sindicatos deben resolver sus conflictos internamente; la STPS no es una oficialía de partes”; “la creación de empleos no es tarea de la Secretaría, sino de la sociedad”, y “para generar 800 mil empleos anualmente (establecidos en el *PND 2007-2012*) se requiere que el PIB crezca 5% en promedio”. Asimismo, el titular en la administración Peña ha manifestado que “la única forma de crear empleos es a través de las reformas estructurales, que garantizarán mayor crecimiento económico”. De ahí el diagnóstico que ofreció en una entrevista en 2013 el entonces Director General de Productividad Laboral y Fomento de la Empleabilidad:

La productividad es un fenómeno multifactorial, pero con dos elementos que lo explican: interno y externo. El elemento interno es que a lo largo del tiempo la economía mexicana ha crecido con una visión gradual de informalidad (...) Hoy en México 60% de los empleos se encuentran en el sector informal con crecimiento de la productividad 45% inferior al sector formal. El elemento externo se refiere a que (...) actualmente las exportaciones representan 36% respecto al PIB, cuatro veces lo que teníamos antes del TLCAN (...) Lo ideal sería que la relación insumos nacionales-insumos importados fuera de 50-50%. Sin embargo, en México por cada peso exportado 10 centavos corresponden a insumos nacionales y 90 centavos a insumos importados. Entonces el peso neto, el peso real de las exportaciones, tomando en cuenta este factor, baja de 36 a 9%, que justamente teníamos antes del TLCAN (...) Y el efecto multiplicador del comercio exterior sobre el empleo, la producción, la generación de nuevos desarrollos tecnológicos y la productividad es realmente muy reducido, similar al que teníamos antes de la apertura comercial (Herrera Toledano, 2013: 16-17).

Basta observar los textos originales de los artículos 537, 538 y 539 de la LFT que había acordado el Legislador en la reforma de 1978, y compararlos con los reformados en 2012 para darse cuenta del nuevo ámbito en que se mueve la política de empleo. En 1978 se creó el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, cuyo manejo recayó en la STPS, detallándose paso a paso cómo y mediante qué órganos debería llevarlo a cabo.³ Los nuevos textos se refieren a una figura más acotada, el Servicio Nacional de Empleo; quitan a la STPS la responsabilidad de ser promotora del empleo (aunque el inciso I del 539 no lo logra del todo), y acotan sus funciones al análisis, la intermediación y la supervisión del empleo, con una posición ambivalente en materia de capacitación y adiestramiento.

Gráfica 4
Formación de capital
en México bruta y neta,
2007-2013
Participaciones
respecto al PIB (%)



Fuente: con base en INEGI (2014b)

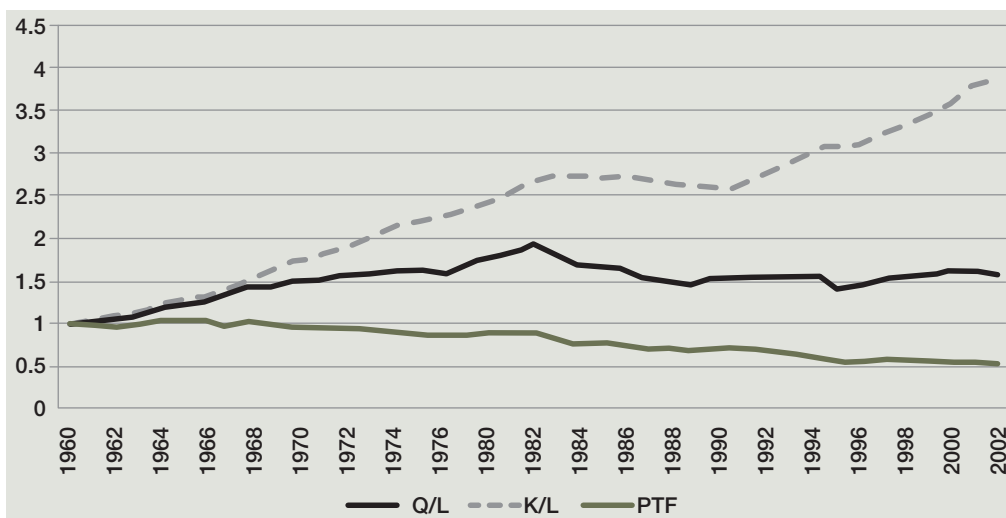
Al margen de esta discusión, el trabajo de Ros (2014) insiste en que, dados los avances de la educación en México y el aprendizaje en el lugar de trabajo, el factor humano está lejos de ser una limitante para el crecimiento del producto y la productividad. A la variable que sí otorga credibilidad, y en eso coincide con el *PDP 2013-2018* y con

³ “El Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento”, decía el artículo 537 de la LFT de 1978, vigente hasta 2012, “tendrá los siguientes objetivos: i) estudiar y promover la generación de empleos; ii) promover y supervisar la colocación de los trabajadores; iii) organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y iv) registrar las constancias de habilidades laborales”. El 538 establecía que dichas funciones eran responsabilidad de la STPS, y el 539 detallaba cómo debería llevarlas a cabo.

el estudio de McKinsey (2014), es al crédito bancario, particularmente para micro, pequeñas y medianas empresas, que son las que más han padecido su ausencia y no tienen posibilidades de financiarse en el extranjero. Empero, su atención la centra en la inversión productiva, que como se observa en la gráfica 4, medida a partir de la formación de capital fijo (FKF), es decir la formación bruta de capital fijo menos el consumo de capital (CKF) respecto al PIB, se deterioró a partir de la crisis financiera de 2008-2009: bajó de 19% en 2007-2008 a entre 14.2 y 16% entre 2009 y 2013.

Desde sus primeros trabajos sobre medición de la productividad en México, un especialista en el tema, Enrique Hernández Laos, ha insistido en el alto impacto que tiene el aumento de la relación capital/trabajo en la evolución tanto de la productividad como del PIB. Esto en virtud de que la participación del capital en el PIB era, hasta principios de los noventa, de dos tercios, mientras la del trabajo se quedaba con sólo un tercio (hoy día la diferencia es aún mayor: 73% el capital, 27% la mano de obra). Así, en uno de sus trabajos sobre medición de la PTF y la productividad laboral afirma:

Gráfica 5
México: productividad
de la mano de obra (Q/L),
intensidad de capital (K/L), y
PTF, 1960-2002
(Índice 1960 = 1)

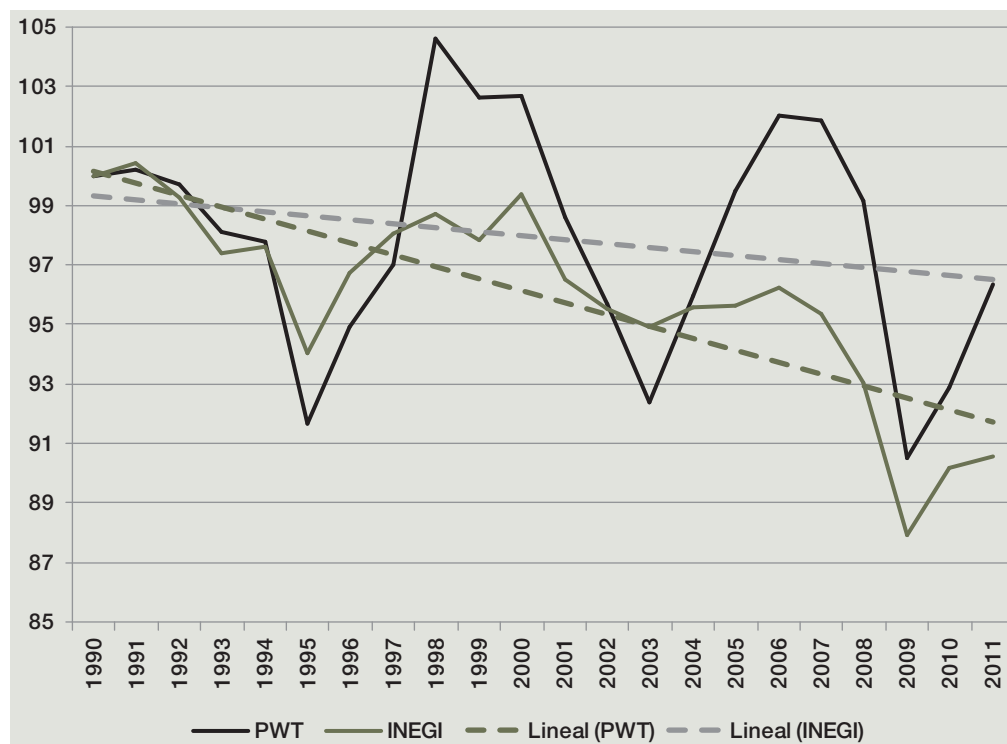


Fuente: Hernández Laos (2005).

El incipiente crecimiento de la productividad laboral de los últimos años (1988-2002) habría sido consecuencia exclusiva del esfuerzo realizado en la acumulación de capital por hombre ocupado (gráfica 5), en el cual el impulso recayó no sólo en mayores tasas de ahorro interno, sino que en parte importante derivó de las mayores entradas de capital externo y, hasta cierto punto, de la paulatina disminución de los pagos por el servicio de la deuda externa, producto de las menos astringentes condiciones prevalecientes en los mercados internacionales de capital (...) Sin embargo, ese mayor esfuerzo de acumulación se vio severamente limitado por el persistente deterioro de las condiciones medias de eficiencia y productividad en la asignación y utilización de los recursos productivos (Hernández Laos, 2005: 20).

El tipo de medición de la PTF que lleva a cabo el INEGI a partir de 2013, basado en la metodología EU KLEMS, entraña problemas de comparación con la serie obtenida a partir del método que la mayoría de analistas había usado hasta 2012 ($\Delta A/A = \Delta Y/Y - \alpha \Delta K/K - \beta \Delta L/L$), basado en Solow (1957), y que se obtiene de despejar $\Delta A/A$, o PTF, de la ecuación (1). Para visualizar esto, en la gráfica 6 se comparan los resultados del INEGI con los de Penn Word Table (PWT, 2014), una base de datos a escala mundial que desglosa, año por año, las principales variables de contabilidad nacional y desarrollo económico de un grupo de más de 120 países. Para tal efecto, se cambia el año base de PWT a 1990 y las tasas de crecimiento de la serie del INEGI se ajustan a un índice base 1990, evidenciándose que los cálculos del INEGI suavizan la caída de la PTF. La diferencia entre ambas es considerable de 1998 a 2000 (el índice de PWT supera al del INEGI entre 3.3 y 5.9 puntos porcentuales), así como en 2005-2011 (PWT supera a INEGI entre 2.6 y 6.5 puntos). En términos de crecimiento promedio, la caída de la PTF, que se expresa en las líneas de tendencia rectas, es -0.17% para PWT y -0.46% para el INEGI.

Gráfica 6
PTF a partir del método
EU KLMES (INEGI) y del tradi-
cional (PWT)
Base 1990 = 100



Fuente: cálculos propios a partir de INEGI (2013) y Feenstra (2013)

Hace 40 años Star hizo ver que el crecimiento promedio anual de la PTF manufacturera (no de toda la economía) de Estados Unidos en la década de los cincuenta era mayor en aproximadamente un tercio usando valor agregado (VA) en vez de VP, y en otro tercio evitando la omisión de insumos (Star, 1974: 123).⁴ El mismo Solow y

⁴ Agradezco a Enrique Hernández Laos por motivar mi reflexión sobre este punto y sugerirme la lectura de Star.

sus contemporáneos habían considerado que la PTF, o crecimiento no explicado, en realidad era un “coeficiente de nuestra ignorancia”. Estas controversias impulsaron, a partir de los años setenta, un proceso lento de reorientación de los esfuerzos de medición del crecimiento económico en que por una parte se buscaban desagregar los factores productivos, capital y mano de obra, y por otra se incorporaban, en la medida de lo posible, los insumos intermedios. Asimismo, se buscó que la medición no sólo se llevara a cabo en VA, sino también en VP.

La metodología EU KLEMS es un esfuerzo en el sentido señalado ya que, mientras por una parte busca uniformar las principales variables de la contabilidad nacional y llevar a cabo la medición tanto en VA como en VP, por otra efectúa una medición más refinada de la PTF (en VA) con un nivel de desglose de 72 ramas de actividad. Su cobertura original, que eran 27 países miembros de la Unión Europea, se ha ampliado con la incorporación formal de cinco naciones de otras latitudes: Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y República de Corea (Timmer *et al.*, parte I, 2007: 5-12). México y al menos siete economías de América Latina trabajan con la misma metodología, coordinadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en un proyecto regional, LA KLEMS. Al unirse éste al de otras regiones se llegará a una base de datos mundial, WORLD KLEMS (INEGI, 1913: i-ii).

Desafortunadamente, los cálculos sobre VP y PTF parecen salir de una “caja negra” llamada SCN, aderezada con cálculos internos. No es suficiente dar a conocer la fórmula que se aplica para obtener el VP (ecuación 1) y explicar que al despejar $\Delta A/A$ se obtiene el valor de la PTF, como se muestra en la ecuación (3). También deben hacerse públicos los valores de los coeficientes α , β , γ , ε y θ , es decir las participaciones de los factores e insumos en el VP. Esto permitiría a los investigadores de dentro y fuera del país, en un marco de democratización de la información, ajustar los cálculos a sus propias necesidades y actualizarlos periódicamente. Además, aunque el método desglosa al factor capital, sólo lo hace para las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y las no-TIC. Dado que los gastos en ciencia y tecnología son mucho más que TIC, debería tratar de descomponerse el renglón de no-TIC. En cuanto al factor trabajo, por razones obvias debería presentarse desagregado en sus dos componentes fundamentales, trabajo calificado (TC) y trabajo no calificado (TNC).

$$\Delta A = \Delta VP - \alpha \Delta K - \beta \Delta L - \gamma \Delta E - \varepsilon \Delta M - \theta \Delta S \quad (3)$$

El apego al modelo PEM

La creencia de que la economía puede alcanzar su potencial de crecimiento sin necesidad de modificar el modelo PEM equivale a contener hasta donde más sea posible el costo de la mano de obra, ya que es la única forma en que México sabe competir.⁵

⁵ Durante la celebración del Foro Internacional Salario Mínimo, Empleo, Desigualdad y Crecimiento Económico (México, D.F., 5 y 6 de agosto de 2014), diversos analistas e investigadores nacionales e internacionales, así como funcionarios del entonces Gobierno del D.F. evidenciaron que dicha figura tiene problemas excepcionales que deben corregirse: i) no cumple con el inciso VI del artículo 123 de la Constitución, en cuanto no sirve para “satisfacer las necesidades normales

Sobre esta base, al modelo PEM se le toma como un dato, a pesar de su desgaste a lo largo de tres décadas. Por ejemplo, es evidente que el Acuerdo de Asociación Económica México-Unión Europea no despegó, después de más de 15 años de su puesta en operación; que algo similar sucede con el Acuerdo de Asociación Económica México-Japón (AAEMJ), y que con China por cada nueve dólares de importaciones el país exporta uno. El único tratado que genera al país superávit comercial, flujos intensos de IED y crecimiento económico, además de que hasta 2000 le permitió generar empleos manufactureros, es el TLCAN. Aún así, existe coincidencia entre los mexicanos respecto a que se debería replantear y que el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) no es equivalente a un TLCAN-Plus.

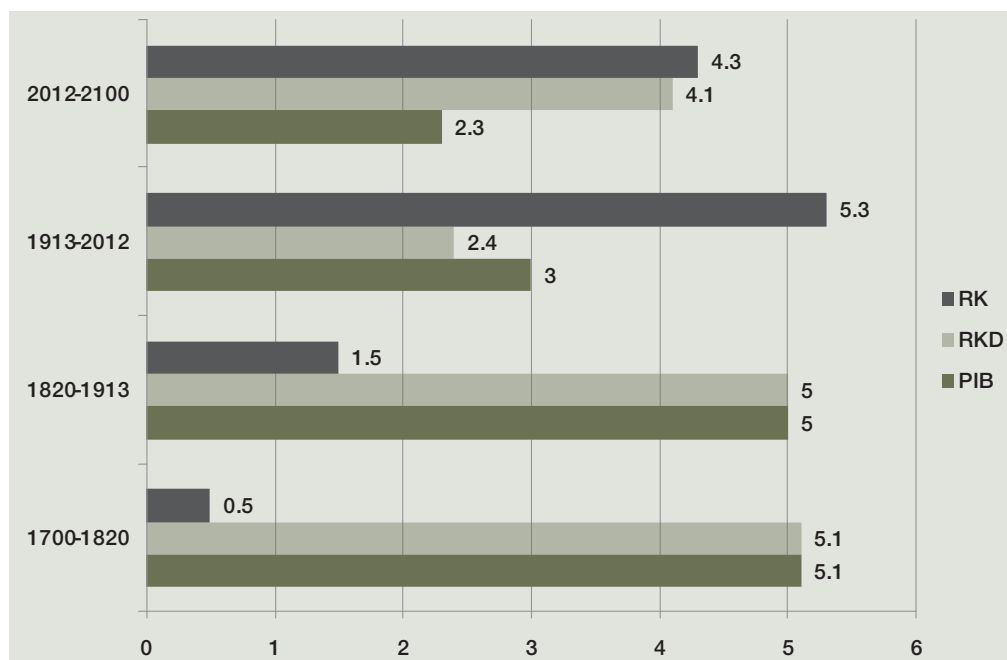
En el plano internacional, a partir de los ajustes de los años setenta y ochenta, provocados por crisis petroleras, cambiarias y de deuda externa, la economía mundial

A partir de los ajustes de los años setenta y ochenta, provocados por crisis petroleras, cambiarias y de deuda externa, la economía mundial regresó a la tendencia de concentración del capital, las ganancias, el ingreso y la riqueza

regresó a la tendencia de concentración del capital, las ganancias, el ingreso y la riqueza que le habían caracterizado durante los siglos XVIII y XIX (Piketty, 2013). Un rasgo distintivo de ese patrón de acumulación es que durante el siglo transcurrido entre 1913 y 2012 la tasa mundial de rendimiento del capital (RK) superó en 2.3 puntos porcentuales a la tasa de crecimiento del PIB mundial. Para reducir esta inequidad y contar con recursos que permitieran financiar el gasto público, los estados aplicaron gravámenes que contuvieron las utilidades en casi tres puntos porcentuales, como indica la gráfica 7. Empero, desde 1980, y al amparo de la liberalización de la economía, los gravámenes han tendido a disminuir, incidiendo en una tasa efectiva de rendimiento del capital más alta.

de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”; *ii*) se encuentra sustancialmente abajo de los mínimos de bienestar alimentario y no alimentario; *iii*) no se fija en función de la productividad absoluta o relativa del trabajador, sino que es un mecanismo de control de la inflación; *iv*) es el más bajo de todos los países América Latina, sin importar que México es la segunda economía de la región; *v*) no se le aprovecha como un instrumento de reducción de la desigualdad, dinamización del mercado interno y estímulo a la productividad, y *vi*) erróneamente se le vincula como unidad de cuenta a diversas obligaciones de pago. Ante esto, lo mismo durante el seminario que después, los funcionarios del gobierno federal, los líderes patronales, los representantes de los trabajadores ante los órganos tripartitas y el Gobernador del Banco de México manifestaron su rechazo a un incremento salarial superior al histórico para 2015 y aumentos mayores a la inflación en años posteriores, dados sus efectos en la formación de precios, la competitividad y el equilibrio macroeconómico, además del riesgo de que el tema se politizara. Como corolario, establecieron en la parte final de un documento tripartita promovido por la STPS: “Comprometemos nuestro esfuerzo y participación responsable para que con el Diálogo Social los cambios que estamos implementando en México se traduzcan en una mayor competitividad, generen crecimiento económico sostenido y cristalicen en beneficios tangibles para todos los mexicanos” (STPS, 2014: 3).

Gráfica 7
Tasas mundiales de
rendimiento del capital (RK)
antes de impuestos y
después de impuestos
(RKD), y crecimiento del PIB.
Por ciento promedio anual (%)



Fuente: con base en Piketty (2013)

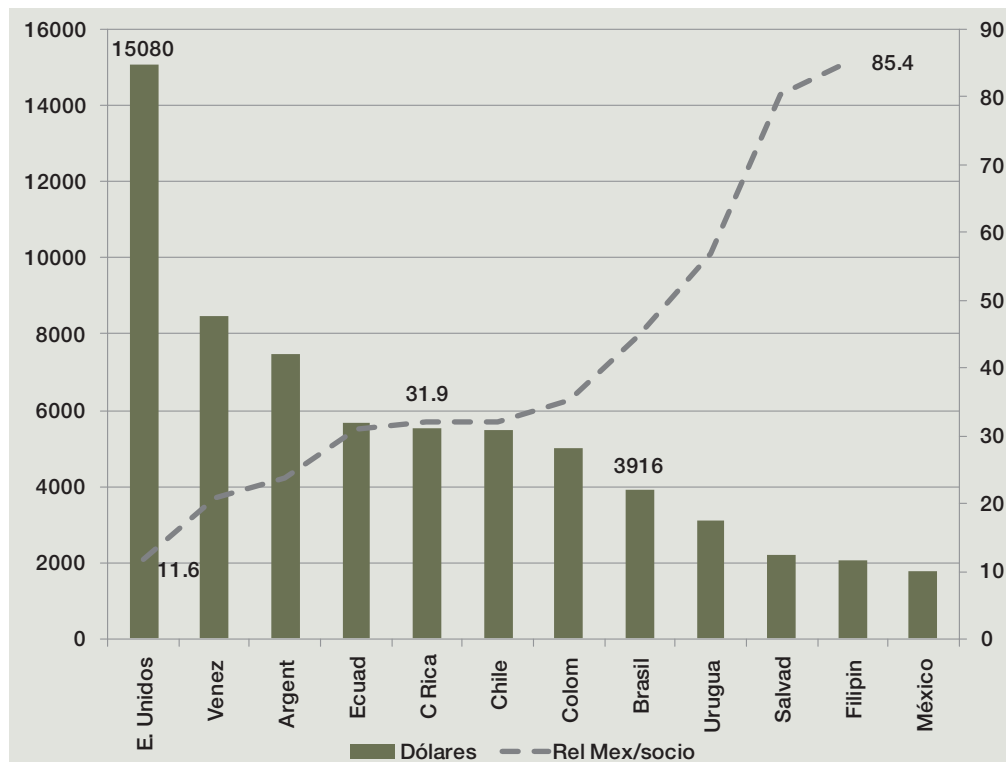
Debido a la tendencia anterior, Piketty estima que en el periodo 2012-2100, mientras la tasa de crecimiento del PIB mundial será de 2.3% promedio anual, la de rendimientos del capital después de impuestos (RKD) subirá a 4.1%. Las primeras manifestaciones de este proceso se observan desde los años ochenta. Dos de ellas son la alta concentración del ingreso y la riqueza en 1% de la población más acaudalada (esto lo demuestra documentando el nivel de las fortunas de millonarios reportadas por la revista *Forbes*), y la resistencia de la pobreza extrema a disminuir, mientras la pobreza altamente concentrada estaría aumentando. Esta nueva ola de concentración se inicia en Estados Unidos (Ronald Reagan, 1981-1989) y Gran Bretaña (Margaret Thatcher, 1979-1990), y ha venido acompañada con un incremento del capital patrimonialista (Milanovic, 2014) y un desmantelamiento de los sistemas de seguridad social, revirtiendo las aspiraciones del Estado de Bienestar surgido de la Gran Depresión: *New Deal* (Presidente Roosevelt, 1933-1945), en el primer país, e Informe Beveridge (1942), en el segundo.

En este marco, el gobierno mexicano puso en operación, el 1° de enero de 2014, la reforma hacendaria aprobada por el Congreso dos meses antes, causando gran malestar entre los empresarios, que ya en noviembre de 2012 se habían opuesto al incremento a los salarios mínimos (SM) mediante la reclasificación de áreas geográficas, no obstante que a partir de 1978 estos habían acumulado una caída en términos reales de casi 75%. Las cifras anualizadas para 2010 de la gráfica 8 evidencian, en su eje derecho, que el SM del país es apenas 11.6% del de Estados Unidos, 20.6% de Venezuela, 23.5% de Argentina, 32% de Chile, 80.2% de República de El Salvador, y 85.4% de Filipinas.

Gráfica 8

Salario mínimo anual en
diferentes países y relación
México / Socio

Dólares estadounidenses en
eje izquierdo y % en derecho

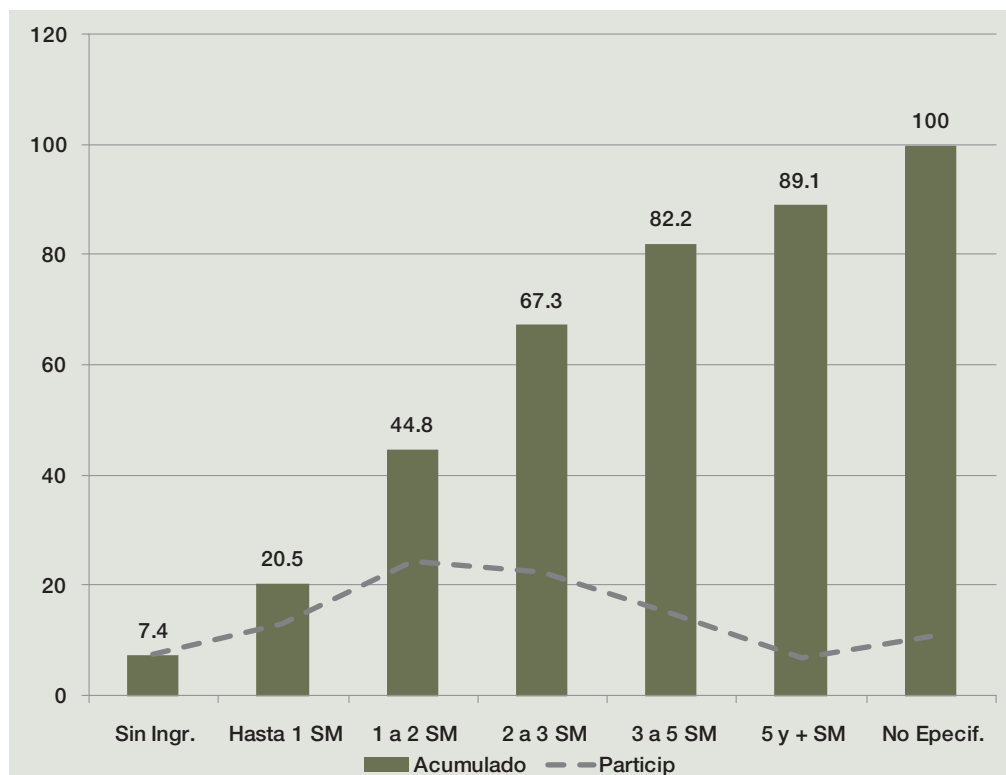


Fuente: con base en OIT (2010).

Gráfica 9

Estructura de la PEA por nú-
mero de salarios mínimos
de ingreso recibidos

Cifras al primer trimestre de
2014 en %



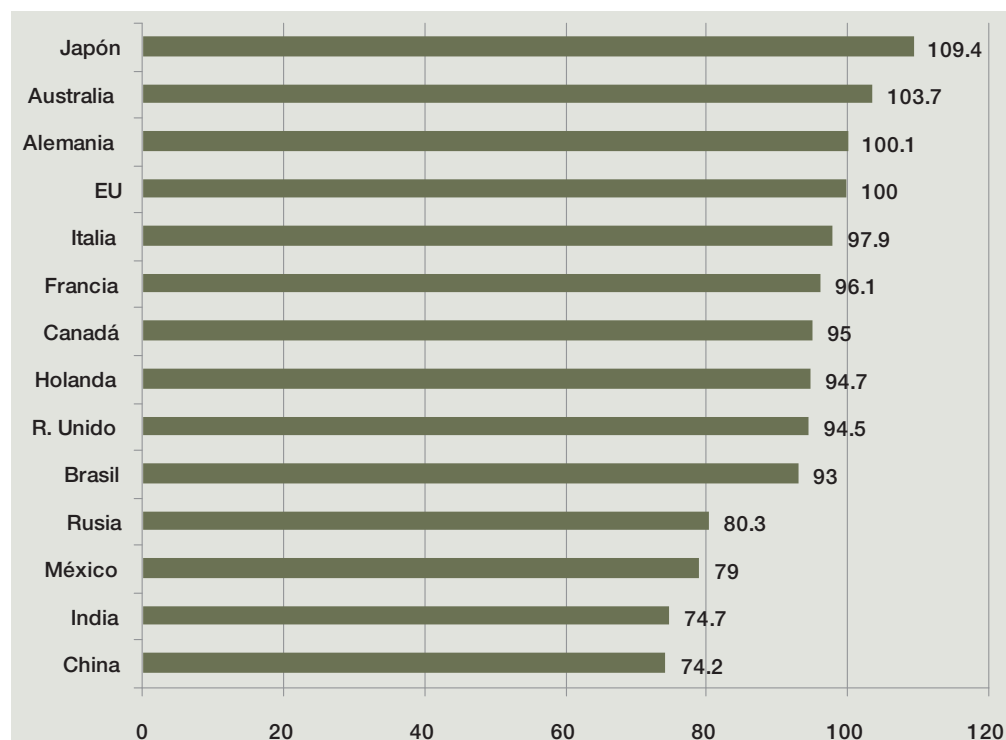
Fuente: STPS (2014b), con datos del INEGI.

Sin necesidad de recurrir a comparaciones internacionales, frecuentemente se pasa por alto que el INEGI levantó en 2014 una encuesta sobre los ingresos que recibe la PEA en rangos de cero hasta más de cinco SM. Lo sorprendente, como evidencia la gráfica 9, es que 67.3% de ésta recibe menos de tres SM, y 7.4% no recibe ingresos. El promedio de ingreso de la mano de obra se ubica en 2.9 SM, esto es menos de 200 pesos diarios (SHCP, Consar, INEGI, 2012: 10).

El mercado laboral

¿Cómo se traduce lo anterior en términos de costos de producción? La empresa consultora KPMG elabora un índice para apoyar la toma de decisiones de las empresas estadounidenses respecto a su expansión. Considera de manera preponderante el costo de la mano de obra, al que agrega variables como servicios digitales, corporativos y profesionales, redes de producción manufacturera, investigación y desarrollo, transporte, margen de utilidad e impuestos, y aunque no incluye a muchos países, debido a que no son relevantes para Estados Unidos, los que resultan más baratos son México (79% de los costos estadounidenses), India (74.7%) y China (74.2%), como muestra la gráfica 10.⁶

Gráfica 10
Índice de costos de
producción de diferentes
países respecto a EU en
2012-13

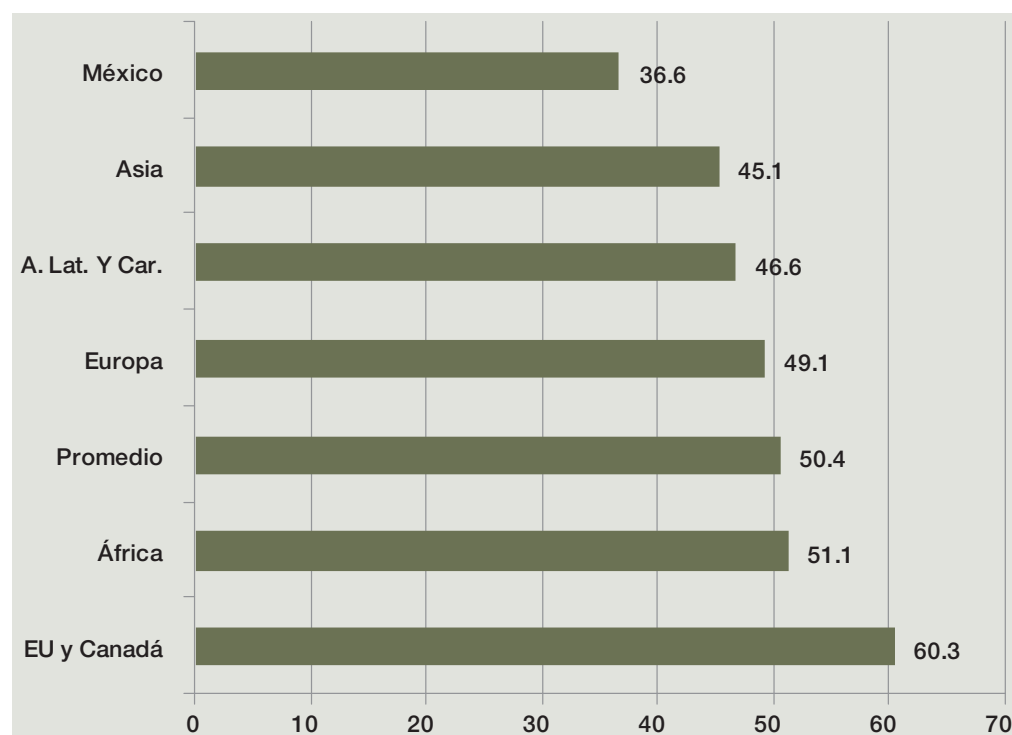


Fuente: KPMG (2014).

⁶ Este esfuerzo de reducción de costos parece palidecer cuando se observa que, de acuerdo con el Foro Económico Mundial, la competitividad del país se deterioró del lugar 55 en 2012 al 57 en 2015 debido principalmente a los siguientes limitantes para hacer negocios: corrupción (20.2%), ineficiencia de la burocracia (13.6%), criminalidad incluyendo robos (13.3%), tasas impositivas (10.1%), complejidad en la regulación de impuestos (8.4%), acceso al financiamiento (8.3%), oferta de infraestructura (7.6%), regulaciones laborales restrictivas (4.5%), ineficiente capacidad de innovar (4.0%), y bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo (3.6%) (WEF, 2015: 258).

Otra evidencia del problema es la reducida participación de la masa salarial (sueldos, salarios y prestaciones) en el PIB, la cual pasó de 42.5% en 1981 a 27% en 2012 (Gutiérrez, 2013a: 59-60; INEGI, 2013b: 2). Y aunque no es tan baja cuando se parte de PWT (2014), cuya metodología estandariza los datos para hacerlos comparables internacionalmente, agregando a las percepciones las transferencias gubernamentales, se encuentra entre las menores del mundo, con 36.6% en 2011, muy inferior al promedio por regiones de los 125 países disponibles para este dato: 50.4%. Asimismo es menor al valor de cada una de las cinco regiones reportadas en la gráfica 11, incluyendo América Latina y el Caribe (46.6%). Varias economías emergentes no incluidas tienen valores más altos: Hungría, 61.2%; Brasil, 55.8%; República de Corea, 54.6%; Malasia, 53.1%; India, 48.6%; Chile, 44.7%; China, 41.9%.

Gráfica 11
Participación de las remuneraciones en el PIB a precios corrientes: México y promedios regionales de acuerdo con Penn World Tables (%)

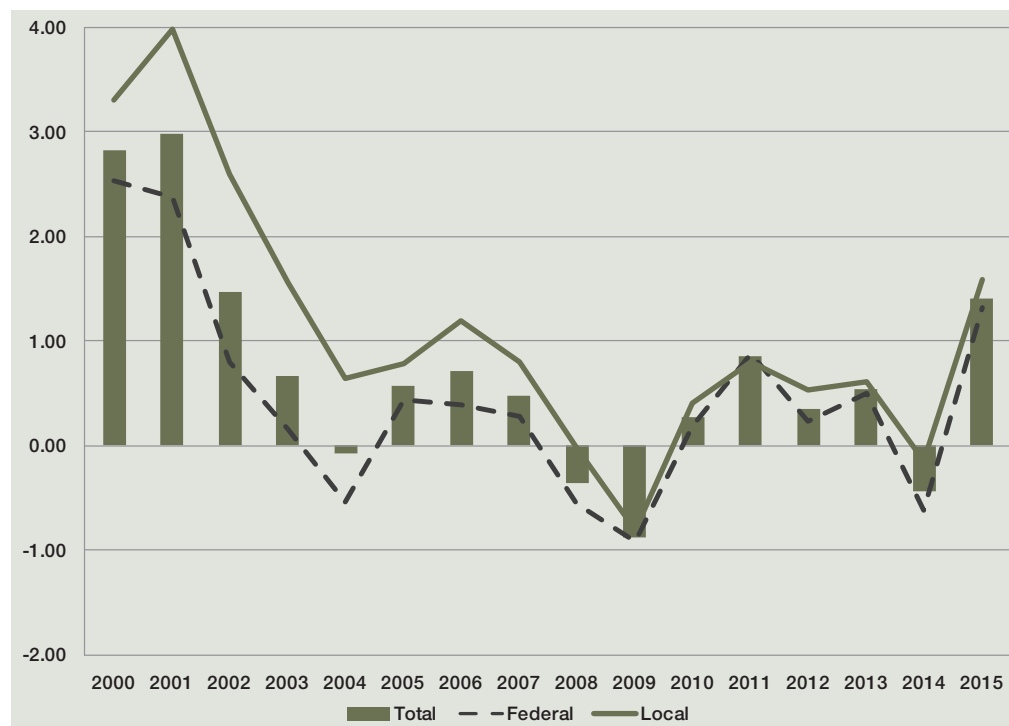


Fuente: cálculos propios con base en PWT (2014).

El ámbito de percepciones donde la SHCP tiene más posibilidades de influir es el de los servidores públicos de mandos medios, superiores y de enlace, cuya protección legal es mínima, debido a que no los cubre la LFT sino la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, y no están sindicalizados. Después de que entre 2000 y 2012 sus sueldos se mantuvieron congelados, se esperaba que en 2013 se pusiera fin a la medida. Empero, la SHCP no hizo las gestiones ante el Congreso y se volvieron a congelar durante 2013, 2014, 2015 y 2016. Así, entre 2000 y 2016 sufrieron una caída en términos reales de

46%.⁷ Y ni qué decir de los salarios contractuales, cuya evolución en términos reales se muestra en la gráfica 12. Aunque en 2004 y en 2008-2009 disminuyeron, entre 2005-2007 y 2010-2013 lograron incrementos importantes.

Gráfica 12
Incrementos salariales
promedio en la jurisdicción
federal y local
Variaciones reales*



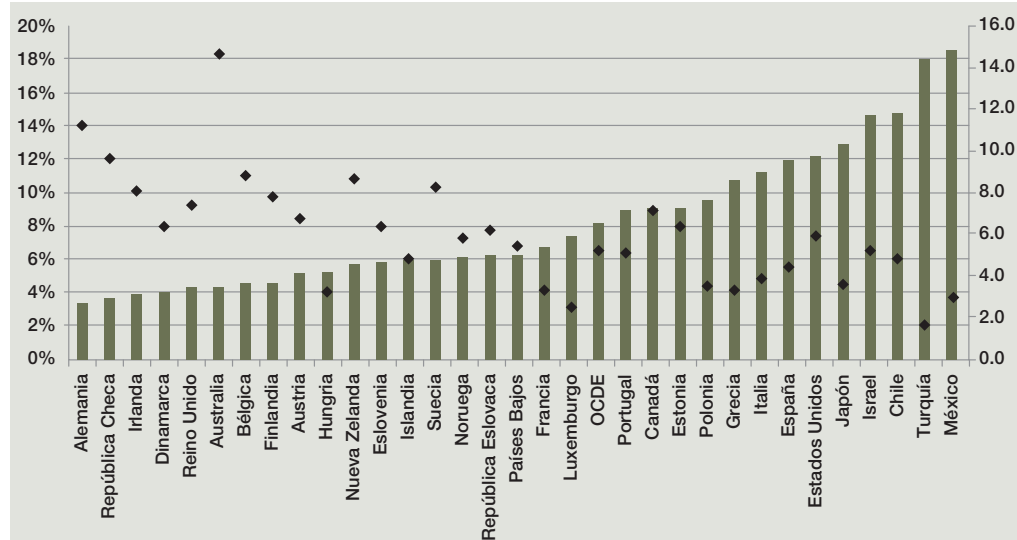
*La deflactación se lleva a cabo con el INPC promedio anual

Fuente: con base en STPS (2016).

Cifras de la OCDE (2014) muestran que entre la población asalariada de nuestro país se encuentra el mayor porcentaje de pobres de los países miembros de esa organización: un poco más de 18.2%, cifra ligeramente superior a la de Turquía (18%), en tanto el promedio de la OCDE se sitúa en 8% (los valores se leen con las barras y la graduación del eje izquierdo de la gráfica 13). Adicionalmente, los rombos oscuros, que se refieren a la relación tasas de pobreza de jefes de familia sin trabajo/jefes de familia con trabajo, muestran niveles entre 2 y 4 para Turquía y México, y entre 14 y 18 para Alemania y Australia (su lectura se lleva a cabo en la escala derecha): en general, las familias de países con mayor pobreza laboral tienen mucho menos posibilidades de mejorar sus ingresos y salir de la pobreza.

⁷ Este rango de servidores públicos, a los que se conoce como empleados de confianza, es muy amplio, y así como los mandos superiores y algunos de enlace están muy bien pagados, también es verdad que los ingresos reales de la mayoría se encuentran muy afectados después de 16 años de congelamiento. Como contrapartida, en 2013 el Presidente Obama, de Estados Unidos, inició un proceso de incremento de 7.25 a 10.10 dólares por hora al SM aplicado a trabajadores entrantes y empleados del menor rango del gobierno federal, luego de varios años de congelamiento.

Gráfica 13
Tasa de asalariados en condiciones de pobreza en los países miembros de la OCDE entre 2009 y 2012



La tasa de pobreza la mide la OCDE como el porcentaje de personas que viven en hogares cuyo ingreso disponible se sitúa abajo de la mediana del ingreso disponible de su país respectivo, aplicable a todas las personas que habitan en hogares con un jefe de familia en edad de trabajar y al menos tienen una persona que trabaja (tasa de pobreza en el trabajo). A ésta agrega la de todas las personas que viven con un jefe de familia en edad de trabajar sin que ninguno labore (tasa de pobreza de jefes de familia que no trabajan).

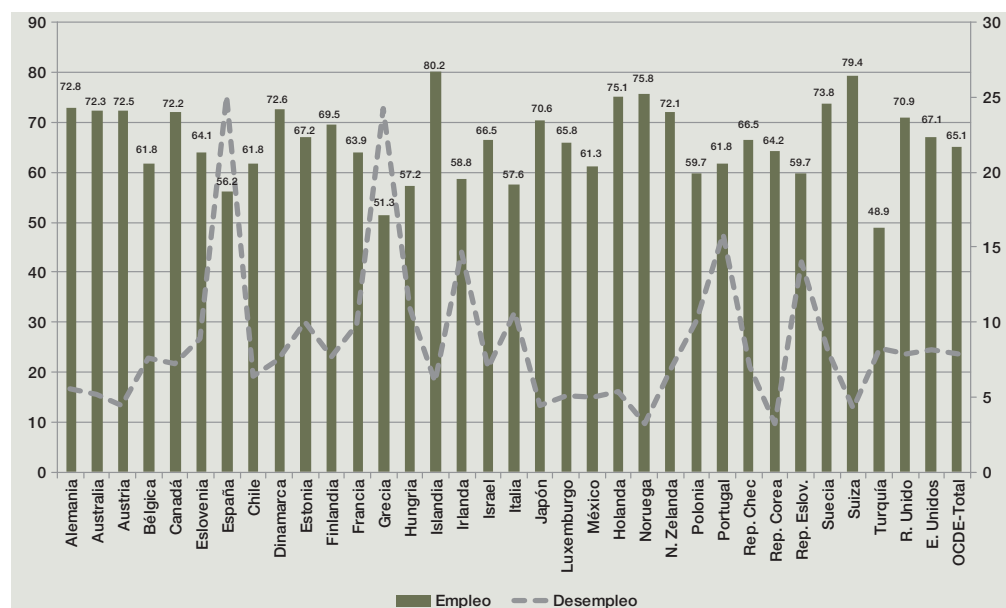
Fuente: OCDE (2014a).

Un problema más que la información difundida en México refleja insuficientemente es la situación laboral de los jóvenes entre 15 y 29 años: se sabe por el INEGI que su tasa de desempleo, la más alta de todas las estructuras de edades, es casi 70% superior al promedio nacional; empero, se habla poco de su ocupación a tiempo parcial y, sobre todo, de la situación de los que ni estudian ni trabajan. En el país es difícil trabajar y estudiar al mismo tiempo ya que, en un mercado tan ofrecido, los ingresos son muy bajos: 3.2% de los jóvenes que trabajan lo hacen a medio tiempo, y la mayoría (39.4%) lo hace a tiempo completo. De estos sólo la décima parte (3.7%) llevan a cabo su trabajo y al mismo tiempo estudian (OCDE, 2013). La reforma a la LFT de 2012 tiene que ver con esto (DOF, 2012).

Muchos países en desarrollo, e incluso desarrollados con mercados laborales débiles, no cuentan con argumentos convincentes para que todos sus jóvenes en edad de estudiar opten por la educación media superior así como superior. Esto orilla a dicho estrato a no acumular, durante la etapa de la vida en que se supone debería hacerlo, las calificaciones suficientes para iniciar un empleo. Dada la existencia de redes de protección social, particularmente la solidaridad familiar en los países menos desarrollados, dicho estrato se mantiene crecientemente sin trabajar. México es uno de los tres países de la OCDE con el mayor porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan (24.7%), después de Turquía (34.6%) e Israel (27.6%). Por abajo destacan España (24.4%), Chile (23.7%) e Italia (23.2%) (OCDE, 2013).

Cuando las condiciones de los mercados laborales son muy endeble, recurrir a la tasa de desempleo o de desocupación como indicador del mercado laboral suele ser insuficiente; por ello se recomienda poner atención a la tasa de empleo. Ésta se calcula, de acuerdo con la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a partir de quienes, teniendo 15 años o más, cuentan con una ocupación que les reportó algún ingreso por al menos una hora en la semana previa al levantamiento de la encuesta o tienen un trabajo pero estuvieron ausentes durante dicha semana. A partir de estos requisitos, no obstante que son excesivamente laxos, México exhibe una tasa de 61.3%, inferior al promedio de países de la OCDE, que es de 65.1%; la más alta corresponde a Islandia, con 80.2% y aunque varios países, sobre todo mediterráneos (España, Grecia, Italia y Turquía) tienen tasas inferiores a la de México (serie de barras de la gráfica 14, a leerse en el eje izquierdo), también exhiben tasas de desempleo de entre 8 y 26% (línea continua, a leerse en el eje derecho). Por tanto se puede obtener, por eliminación, una tasa de desempleo alternativa (TDAlt) para el país. Ésta sería: Tasa de desempleo abierto (TDA) menos tasa de población no económicamente activa (TPNEA), o $TDAlt = TDA - TPNEA = 20.2\%$. Para ese mismo 2012 el INEGI reportó una tasa de desocupación de 4.9%, que es la que aparece en la gráfica 14.

Gráfica 14
Tasas de empleo y desem-
pleo normalizadas en paí-
ses de la OCDE, 2012 (%)



La tasa de empleo se define como el número de personas empleadas entre la población en edad de trabajar. El valor complementario corresponde a personas del mismo grupo desempleadas o inactivas. Esto último debido a que no se incluyen en la fuerza de trabajo porque estudian, están incapacitadas, cuidan a niños u otras personas de su familia, o así decidieron estar.

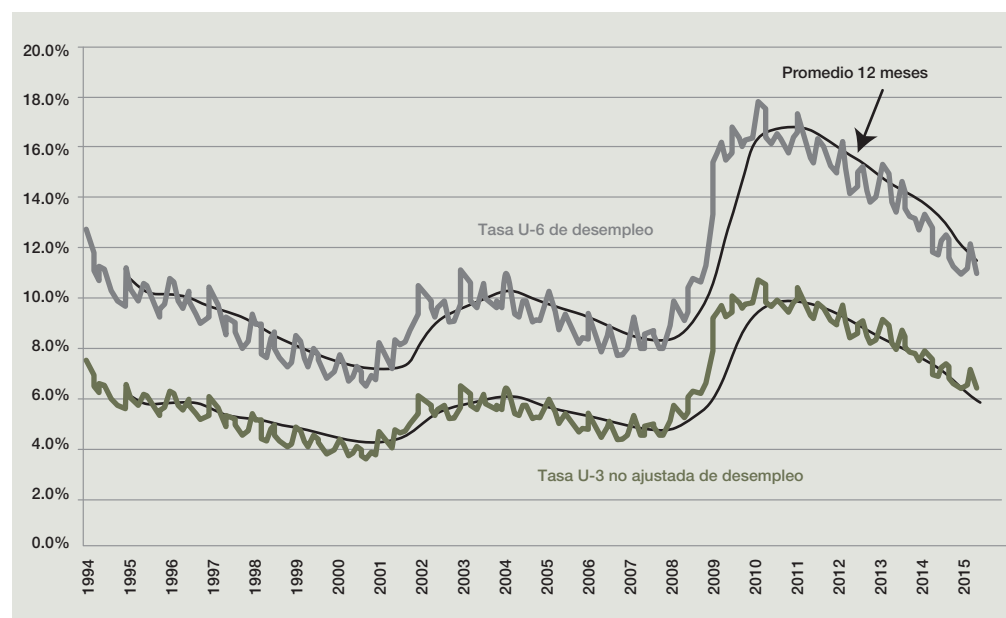
Fuente: OCDE (2014b).

Un termómetro adicional del mercado laboral, desarrollado en Estados Unidos, es la Tasa Ampliada de Desempleo U6, que refleja las condiciones de presión a que se enfrenta el mercado de mano de obra y que por sus limitaciones conceptuales y de flexibilidad no detecta la TDA (en algunos países se exageran niveles de desempleo muy

bajos, sin que esto se pueda demostrar por falta de estadísticas adicionales, como las de solicitantes del seguro de desempleo). La U6 resulta de sumar la TDA, o tasa U3, más la Tasa de Trabajadores Desalentados (TDes), más la Tasa de Trabajadores Involuntarios a Tiempo Parcial (TITP); es decir $U6 = TDA + TDes + TITP$. Como muestra la gráfica 15, esta tasa y la TDA muestran tendencias similares en dicho país, pero entre ambas hay una diferencia que se amplifica en periodos de alta presión para el mercado laboral (2009-2011), llegando hasta ocho puntos, y se reduce hasta menos de seis puntos en los de menor presión (fines de 2014-principios de 2015). Las cifras correspondientes a marzo de 2015 muestran que la TDA se ubicó en 5.5% y la U6 en 10.9%.

Si se aplicara el mismo método para estimar la tasa correspondiente a México al cierre de 2014, se obtendría $U6MX = 4.4 + 11.2 + 6 = 18.2\%$ (STPS, 2015). La cifra es lógica lo mismo desde el punto de vista de las debilidades del mercado laboral mexicano que desde las fortalezas del estadounidense. Tanto la tasa de 10.9% como la de 5.5% reflejan las condiciones de recuperación de la economía entre 2011 y mediados de 2015. Debe recordarse que en México persiste la costumbre de que, cuando la tasa de desempleo tiende a crecer, se manda a muchos trabajadores necesitados de empleo al ámbito de Población no Económicamente Activa Disponible (PNEAD), argumentando que, cuando se les encuesta, manifiestan haber dejado de buscar trabajo en la semana de referencia debido a que pensaban que no lo encontrarían (aunque aceptarían uno si se los ofrecieran).

Gráfica 15
Tasas estándar y ampliada
de desempleo en Estados
Unidos (%)



Fuente: Department of Labor (2015).

anual entre 2009 y 2014, frente a una inflación de casi 3%), ya que eso propicia el regreso al país de muchas plantas, sobre todo de origen estadounidense.⁸ Hasta 2006 se les refirió como industria maquiladora de exportación; hoy entran en el Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX). Su aportación en términos de VA sigue siendo de menos de 10% de lo que producen, y aproximadamente 3% son remuneraciones.

En resumen, el mercado laboral del país es muy ofrecido, con pocas oportunidades de empleo particularmente en el sector manufacturero, por el que apostó la apertura comercial y en el que se esperaba obtener más altas remuneraciones; los salarios mínimos son excepcionalmente bajos y ejercen un efecto de atracción sobre el resto de salarios. A esto se agrega una alta estratificación laboral, cuyas principales expresiones son: informalidad laboral, jóvenes de entre 15 y 30 años que ni estudian ni trabajan, desplazamiento rápido de población adulta que debe retirarse de la formalidad a edad temprana, mucha fuerza de trabajo ansiosa de obtener un empleo que ha dejado de buscarlo pero no se puede considerar desempleada en los términos que establece la OIT, y proporción creciente de población asalariada en condiciones de pobreza.

Seguridad social universal

La cuarta debilidad de la propuesta de la SHCP recae en su proyecto inicial de SSU. Los últimos 35 años corroboran algo que desde la década de los setenta había previsto un analista estadounidense: dados los ritmos de crecimiento demográfico y urbano, aunados a las carencias del país, el número de personas que dependen de la seguridad social será cada vez mayor en relación al monto de recursos que las autoridades puedan asignar, ya que estos se verán limitados por la postergación, presente desde el nacimiento del México independiente, de una reforma fiscal. Los gastos en bienestar social, que durante los años sesenta del siglo pasado representaron en promedio 23.2% de la FBK del sector público, por abajo de los sectores industrial (38.9%) y transportes y comunicaciones (25.3%), paulatinamente aumentarán, frenando la inversión productiva, particularmente en infraestructura. Con ello, el ímpetu del así llamado *milagro mexicano* (1940-1970) llegará a su fin (Hansen, 1974: 271-279).

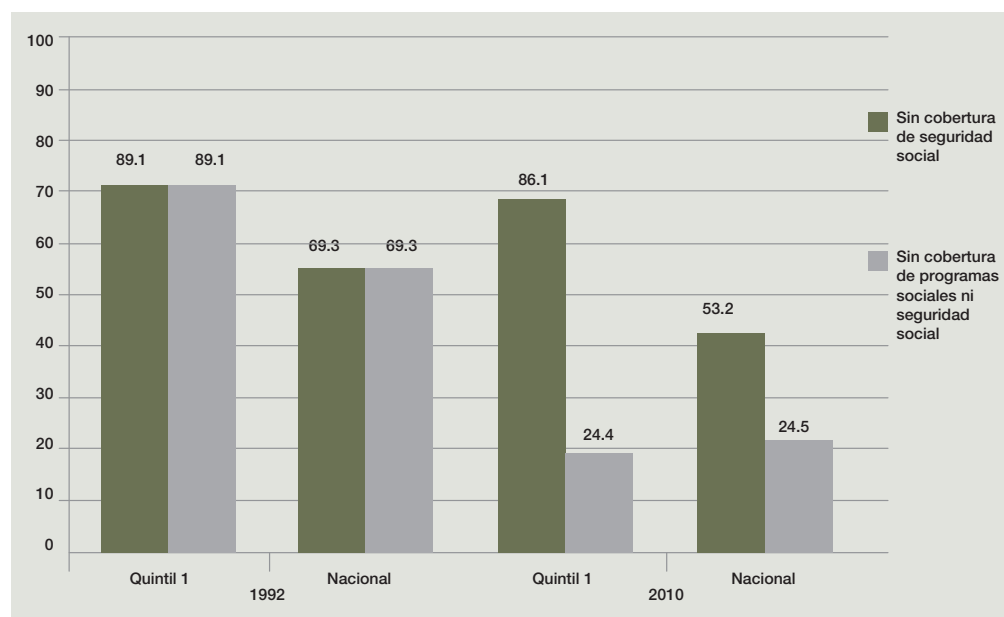
En efecto, la reversión de los frutos de la Revolución Mexicana llevó a dos situaciones excepcionales. Por una parte, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB bajó de 6.5% entre 1940 y 1970 a casi la tercera parte entre 1982 y 2013, con crisis económicas recurrentes, lo que ha servido para justificar una contracción continua de los salarios reales y ha dado lugar a la expansión de la informalidad y la pobreza. Por otra, el triunfo de la clase social que Hansen y varios autores de la escuela estadounidense

⁸ En China el salario mínimo se establece por regiones, lo que dado el tamaño del país dificulta su comparación internacional. Empero, puede observarse que en la provincia de Wangdon, la más próspera, el promedio de dicha figura fue objeto de un aumento, a partir del 1 de mayo de 2015, de 19%, y que en Guangzhou, la capital provincial, se fijó en 1 895 renmimibis (yuans) por mes. Este monto equivale a 4 586 pesos mexicanos, es decir a 153 pesos diarios, cifra 2.2 veces superior al salario que se pagaba en ese momento en el Área Geográfica A de México, 70.10 pesos, también la más próspera.

—preponderantemente Womack (1992)— identificaron como beneficiaria del movimiento armado, ha conducido a contrarreformas que, a un siglo de la Constitución de 1917, ponen a México en el lugar en que se encontraba antes de ésta.

Debido a la seriedad del problema de bienestar social, a fines de la administración del Presidente Calderón diversos analistas e instituciones sociales y académicas propusieron un programa de SSU capaz de atender los mínimos en la materia, con erogaciones equivalentes a 5% del PIB, de los que 1.8% ya se ejercen vía las contribuciones de los cotizantes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), por lo que el monto de recursos adicionales, a financiarse mediante una reforma fiscal que actuara lo mismo por el lado de los ingresos que de los gastos, sería de 3.2% (CEEY, 2012: 13). El argumento fue la pérdida de viabilidad de los esquemas de seguridad social tradicionales a partir del momento en que la economía dejó de generar empleos formales, ya que esto dio lugar a un sistema dual de protección que, además de cubrir a los derechohabientes, tuvo que hacerse cargo de los sectores desprotegidos. En 2010 se llegó al punto en que, mientras sólo cerca de 12% de los jefes de hogar más pobres tenían acceso al IMSS y 1.2% al ISSSTE, 42% de los hogares más pobres recibían protección del programa Oportunidades y más del 52% el Seguro Popular.

Gráfica 16
Cobertura de seguridad y
protección social en 1992 y
2010 (%)



Notas: La seguridad social incluye cobertura del IMSS, ISSSTE, Sedena, Marina y Universidades. Los programas sociales incluyen Progres-a-Oportunidades, Procampo y Seguro Popular.

Fuente: CEEY (2012).

Por otra parte, como indica la gráfica 16, mientras sólo una cuarta parte del total de hogares no cuenta con ningún tipo de apoyo en materia social —ni programas sociales ni seguridad social— 53.2% no tiene cobertura en el rubro específico de seguridad social. Al centrar el análisis en el 20% de familias con menores ingresos

(primer quintil del total), las cifras se ubican en 24.4% y 86.1%, respectivamente. Esto refleja, de acuerdo con el CEEY, que un paso fundamental para alcanzar la cobertura plena de la población más necesitada es garantizando la ssu. Para lograrlo propone la instauración de un sistema enfocado a las familias con mayores necesidades y más desprotegidas a fin de: a) asegurarles un ingreso mínimo, b) hacer que cuenten con seguro de salud, c) brindarles acceso a un seguro de vida y de invalidez, d) permitir que reciban una pensión mínima universal, e) puedan usar plenamente los servicios a través de la convergencia de los diferentes sistemas, contributivos y no contributivos, y f) se someta a revisión el carácter redistributivo del sistema.

Debido a la seriedad del problema de bienestar social, a fines de la administración del Presidente Calderón diversos analistas e instituciones sociales y académicas propusieron un programa de ssu capaz de atender los mínimos en la materia, con erogaciones equivalentes a 5% del PIB

El financiamiento del esquema se lograría de la siguiente manera: 3.4% a partir de la eliminación de los regímenes tributarios especiales (consolidación fiscal, tasa cero de impuestos y exenciones fiscales), y generalización del IVA a una tasa de 16%; entre 1.5 y 2.0% provendría de la eliminación de los subsidios a la gasolina, y 0.5% de mejoras en materia de administración fiscal. Todo esto suma 5.9%, y para asegurarlo, la reforma hacendaria debería acompañarse de una auténtica rendición de cuentas lo mismo respecto al origen que al uso de recursos por parte de las diferentes esferas de gobierno. Al deducirse a la cantidad citada el 1.8% que ya aportan los cotizantes al IMSS e ISSSTE, se llega a 4.1% (CEEY, 2012: 13). Pero como el cálculo del subsidio a las gasolinas y el diesel tendía a sobrestimarse en 1% del PIB durante la administración del Presidente Calderón (Gutiérrez, 2013b: 20), las necesidades de recursos adicionales de 3.2% calculadas por el CEEY eran correctas.

El CEEY utilizó como argumentos a favor de su propuesta: a) que tanto las empresas como los trabajadores formales dejarían de hacer contribuciones a las dos grandes instituciones de salud, ya que el financiamiento del programa provendría de recursos fiscales; b) que la socialización de los servicios de salud mejoraría significativamente la competitividad del país y los ingresos de los trabajadores, además de que ayudaría a una mejor distribución de la riqueza; c) que permitiría al gobierno federal dejar de demandar recursos del sistema financiero, los cuales se podrían destinar a actividades productivas, y d) que al separar el tema de la protección social del de la reforma a la LFT, que entonces se negociaba, sería posible simplificar el proceso. Incluso preveía que sobrarían recursos con los que se podría financiar la reforma penal y garantizar acceso universal a la impartición de justicia con calidad.

Sobre la base de la propuesta del CEEY y otras que le antecedieron, particularmente los estudios de Levy (2008) y Antón, Hernández y Levy (2011), el Presidente Peña propuso en su campaña de gobierno la instauración de un paquete de ssu centrado en tres objetivos: acceso efectivo a los servicios de salud, seguro de desempleo y pensión básica para la vejez (Peña Nieto, 2012). Posteriormente, las principales fuerzas políticas y el Ejecutivo firmaron el *Pacto por México* (Presidencia de la República, 2012), documento compuesto por 95 compromisos que dibujaban las metas en materia de política, economía y sociedad que pretendía cumplir la administración entre 2013 y 2018. La determinación institucional pareció solidificarse con la aceptación por

parte del Ejecutivo de 11 compromisos más, firmados unos meses después (Presidencia de la República, 2013), cuya orientación era en lo fundamental política.

El Acuerdo 1 del *Pacto*, referido a una Sociedad de Derechos y Libertades, contiene dos apartados, 1.1, Seguridad Social Universal, y 1.2, Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza, en que se asume la responsabilidad de “crear una red de protección social que garantice el acceso al derecho a la salud y otorgue a cualquier mexicano, independientemente de su condición social o estatus laboral, un conjunto de beneficios sociales procurados por el Estado a través de un sistema de SSU”, además de mantener y mejorar el sistema de combate a la pobreza. Eso condujo a seis compromisos:

Acceso universal a los servicios de salud

Se deben impulsar dos principios de reorganización del sector salud: el de la portabilidad de las coberturas para que todos los asegurados puedan ser atendidos en cualquiera de los sistemas públicos de salud a su elección; y la convergencia de los sistemas para igualar gradualmente la cobertura y calidad de todos ellos (Compromiso 1)

Ante el crecimiento de los males asociados a la obesidad, se modificarán las normas mexicanas para prohibir en las escuelas los llamados alimentos chatarra (Compromiso 2)

Pensión para los adultos mayores de 65 años que no cuenten con un sistema de ahorro para el retiro o pensión del IMSS o ISSSTE

Como primer paso, el programa “70 y más” pasará a ser “65 y más”. Como segundo paso, se establecerá una cuota social adicional aportada por el Gobierno Federal a una cuenta individual a todos los Mexicanos al cumplir 18 años y hasta la edad de 65 años, para dar plena portabilidad a los beneficios pensionarios de la población a lo largo de su vida (Compromiso 3)

Seguro de Desempleo

Se establecerá un Seguro de Desempleo que cubra a los trabajadores del sector formal asalariado cuando pierdan su empleo para evitar un detrimento en el nivel de vida de sus familias y les permita buscar mejores opciones para tener un crecimiento profesional y patrimonial (Compromiso 4)

Seguro de Vida para Jefas de Familia

Se pondrá en marcha un sistema de seguros de vida para Jefas de familia que proteja la seguridad económica de sus hijos en caso de fallecimiento. Este seguro también incluirá a los padres jefes de familia que se encuentran en la misma circunstancia. (Compromiso 5)

Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza

Con el objetivo de terminar con la pobreza extrema, se creará un Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza que eliminará el sesgo asistencial y el uso electoral de los programas sociales, y priorizará sus esfuerzos para garantizar el derecho universal a la alimentación... La erradicación de la pobreza extrema debe garantizar un mínimo

fundamental: la alimentación. Por eso, la más alta prioridad la tendrá el garantizar que ningún mexicano padezca hambre. (Compromiso 6)

Los empresarios sostuvieron la negativa que habían manifestado de apoyar la instauración del seguro de desempleo, porque “absorbería muchos recursos del erario público”

La reforma hacendaria, propuesta por la SHCP en septiembre de 2013, aprobada por el Congreso a mediados de octubre y decretada a fines de ese mismo mes, resultó muy diferente a lo que esperaban el CEEY y los empresarios:⁹ no reunió los consensos necesarios para aumentar la recaudación en al menos 3.2% del PIB para el primer año, cifra que de todos modos estima la SHCP se alcanzará en 2018 (el incremento a lo largo de 2014-2015 fue de 2.5 puntos porcentuales); más de dos terceras partes del aumento de los ingresos se logra con mayores gravámenes a la producción, particularmente ISR, unificación del IVA a 16% en todo el territorio nacional, eliminación de regímenes especiales de tributación y reducción a aproximadamente la mitad en el subsidio a las prestaciones sociales (los empresarios hubieran preferido que, como medida simple y segura, la reforma consistiera en sólo generalizar el IVA a 19%, manteniéndolo cinco puntos porcentuales abajo en los estados fronterizos), y el incremento de gravámenes al consumo vía IVA e IEPS a productos que antes no se gravaban. Esto tuvo una multiplicidad de efectos: redujo el ingreso disponible de los consumidores, aceleró la inflación en 2014, retardó la puesta en operación de un programa de control del gasto público, siguió presionando el mercado de fondos prestables, no concedió a las empresas e individuos el ahorro que significaría dejar de aportar recursos al IMSS e ISSSTE, y no fijó los mecanismos de formalización de las actividades tradicionales o informales, que fueron en 2009 responsables de 42% del empleo y 10% del valor agregado, según cálculos de McKinsey (2014: 4).

En este marco, los empresarios sostuvieron la negativa que habían manifestado desde que México ingresó a la OCDE, en 1994, de apoyar la instauración del seguro de desempleo, no porque directamente les fuera a costar, como sí sucede con el resto de economías de dicha organización, sino porque “absorbería muchos recursos del erario público”. En realidad, la suma anual sería de un máximo de 30 mil millones de pesos si a través del Servicio Nacional de Empleo se otorgara un estipendio equivalente a un salario mínimo diario, durante seis meses, a los 2.5 millones de desempleados que en promedio reconoce el INEGI. Esta cantidad equivale a 0.18% del PIB y a aproximadamente 3.5% de los recursos del fondo de ahorro para el retiro reportados en los balances generales 2013 de instituto de vivienda para los trabajadores del sector privado (Infonavit) y del público (Fovissste). Asimismo, la cantidad es inferior a las erogaciones anuales de Petróleos Mexicanos (Pemex) por concepto de pensiones y jubilaciones (35 304 millones de pesos presupuestados para

⁹ El paquete de reforma hacendaria, que entró en vigor el 1° de enero de 2014, está constituido por modificaciones a la legislación del gobierno federal en materia recaudatoria, particularmente: Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR), Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (LIEPS) y Ley Aduanera (LA). Adicionalmente, abroga la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (LIETU) y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (LIDE), y propone establecer un paquete de SSU circunscrito a la pensión universal y al seguro de desempleo.

2013) destinadas a 75 852 pensionados y jubilados registrados al 31 de diciembre de 2012: un promedio anual por persona de 465 432.68 pesos (información proporcionada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública – IFAI).

La coyuntura en que entró la discusión la aprovecharon los diputados para proponer que dicho seguro se financiara con hasta tres de los cinco puntos porcentuales de los ingresos que los trabajadores del sector formal privado aportan a su fondo de vivienda (Apartado A del artículo 123 de la Constitución). Y para no afectar el ahorro de los trabajadores que administran instituciones financieras especializadas, el cual representa 12.5% del PIB, decidieron excluir a los trabajadores del sector público, que se rigen por el apartado B, “debido a que cuentan con mayor estabilidad en el empleo; tienen definitividad en sus nombramientos; en caso de supresión de plazas, tienen derecho a acceder a una equivalente; gozan de los beneficios del servicio profesional de carrera, y reciben el apoyo previsto por la Ley del ISSSTE en caso de desempleo” (excepto los contratados por honorarios o *outsourcing*). Asimismo, excluyeron al 58% de las personas ocupadas del país que, de acuerdo con las encuestas del INEGI, se encuentran en condiciones de informalidad (no tienen acceso a contratos escritos ni a seguridad social), y a los jóvenes, que independientemente de su calificación frecuentemente no han tenido una sola oportunidad de trabajo (STPS, 2014).

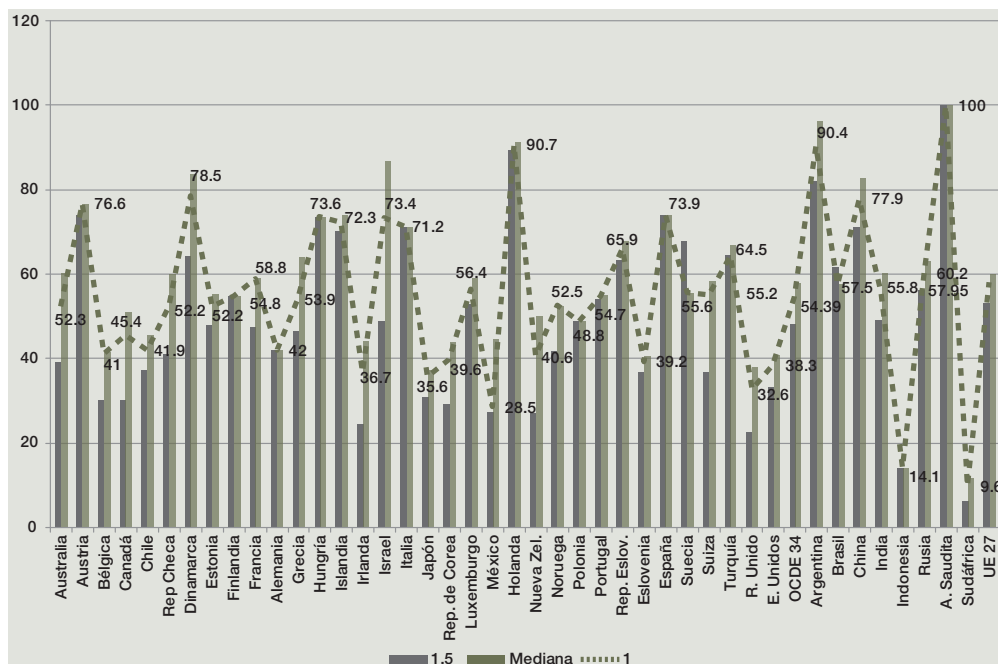
Dadas las constantes entradas y salidas de los trabajadores al mercado formal junto con el incremento en el número de semanas de cotización, seguirá siendo más atractivo para muchos emprendedores establecerse en la informalidad y la proporción de trabajadores que lleguen a jubilarse tenderá a disminuir

Respecto a la pensión universal, se estableció que favorecería a todas las personas de 65 años y más sin afectar los programas y políticas de apoyo a adultos mayores ofrecidos por las entidades federativas y municipios. Los requisitos aparte de la edad serían: residir en territorio nacional, estar inscrito en el Registro Nacional de Población y, en caso de ser pensionado, recibir menos de 1 092.00 pesos mensuales (precio de la canasta básica familiar, de acuerdo con cálculos a agosto de 2013 del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, Coneval). El monto del beneficio se fijó en 580.00 pesos mensuales (menos de nueve días de SM en el área geográfica A) que se irían actualizando hasta alcanzar unos 1 900.00 pesos en 15 años (equivalentes a 1 092 de 2013, es decir 16 días de SM), y pago de gastos funerarios por dos mensualidades de la pensión.

Dadas sus incongruencias, tanto la propuesta de Ley de Pensión Universal para Adultos Mayores como la del Seguro de Desempleo se atoraron en la Cámara de Senadores, instancia revisora, a partir del segundo trimestre de 2014 y finalmente, en el recorte presupuestal de enero de 2015, motivado por la caída de los precios internacionales del petróleo, se les descartó. En este marco, se consolidó el olvido de la propuesta del CEEY y de la parte social del *Pacto por México*.

Gráfica 17

Tasas brutas de reemplazo de extrabajadores con 1 y 1.5 veces el valor mediano del último salario percibido (%)



Fuente: OCDE (2013)

En cuanto a las pensiones y jubilaciones, un ámbito aún no mencionado de la política social, resalta que quienes gozan de ellas representan menos de 30% del total de trabajadores retirados y de estos únicamente 43% recibe el valor mediano de ingresos que percibía al momento de jubilarse, como muestra la barra oscura de la gráfica 17; el valor equivalente para los países de la OCDE es de 54.4%. Pocos países ostentan valores similares a México y los que lo hacen, como Reino Unido y Estados Unidos, han pasado por un proceso de alta liberalización de sus mercados laborales. En el otro extremo, países con bajo nivel de desarrollo, como Chile y Turquía, parecen ir en dirección contraria.

Dadas las constantes entradas y salidas de los trabajadores al mercado formal junto con el incremento en el número de semanas de cotización (1 250 en el caso del IMSS) y la edad requeridos para jubilarse, así como la práctica del *outsourcing* y la creación del Seguro Popular, seguirá siendo más atractivo para muchos emprendedores establecerse en la informalidad y la proporción de trabajadores que lleguen a jubilarse tenderá a disminuir. Una prueba de esto fue el *Programa para la Formalización del Empleo 2013*, anunciado por el Presidente Peña en julio de dicho año, cuyo objetivo era incorporar al sector formal de la economía a 200 mil trabajadores entre esa fecha y el fin del año, es decir que en 12 meses deberían haberse formalizado 480 mil trabajadores. *Contrario sensu*, la informalidad siguió creciendo ya que, mientras por una parte el número de asegurados permanentes al IMSS aumentó en 465.6 miles de personas entre julio de 2013 y julio de 2014, por otra la población en edad de trabajar subió en 790.7 miles. Asimismo, disminuyó el número de personas ocupadas sin acceso a instituciones de salud, sin prestaciones y sin contrato escrito. Esto se

combinó con una reducción de la PEA de 73 mil personas y un aumento de la PNEA de 1.1 millones (STPS, 2014b).

Ante ello, el 10 de septiembre de 2014 la SHCP dio a conocer en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto orientado a disminuir la informalidad desde un ángulo diferente: simplificando el proceso de formalización a través del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) de unas 750 mil micro y pequeñas empresas expendedoras de productos o prestadoras de servicios que ya cuentan con local (al momento estaban dadas de alta 4 millones 254 mil). El paquete, cuya evaluación inicial fue favorable, incluye beneficios fiscales de carácter temporal para pagos de IVA e IEPS, seguridad social, vivienda, y fondo de retiro, involucrando exclusivamente al SAT, al IMSS y al Infonavit.

Conclusiones

El diagnóstico de la SHCP sobre el papel contundente de la productividad en el crecimiento económico está sujeto a muchos cuestionamientos. Además, desvía la atención sobre el problema principal de la economía mexicana, que es su excesiva dependencia del mercado externo a través del modelo de PEM, el cual desde hace 15 años ha dejado de generar empleos manufactureros; centraliza sus capacidades en pocos sectores –automotriz y autopartes, maquinaria y equipo, electricidad y electrónica– y propicia, junto con las limitaciones de la agricultura de autoconsumo y ejidal, la expansión de un sector terciario altamente improductivo. Esta circunstancia, que empuja al gobierno y los empresarios a buscar competitividad vía reducciones en los costos de la mano de obra, da lugar a otro problema: las exiguas remuneraciones. Debido a ellas la masa salarial representa apenas 27% del PIB, originando un mercado interno pequeño en relación no sólo con los principales socios comerciales del país, sino también con los emergentes y aquellos con menor nivel de desarrollo. Así, mientras la población ascendía en 2014 a 119.2 millones de habitantes y el PIB a un billón 250 mil millones de dólares (STPS, 2014; INEGI, 2014b), cantidades que lo ubicaban en los lugares 11 y 14 a nivel internacional, el PIB *per capita* fue de apenas 1 065 dólares: lugar 71 de todas las naciones (WEF, 2013), y su SM se situó más allá de la posición 150 dentro de los casi 200 países miembros de la OIT (OIT, 2016).

En Japón posiblemente la medida que ha probado ser más efectiva para incrementar la productividad es el impulso a los salarios reales. China, principal competidor de México por el mercado de Estados Unidos y el propio mexicano, sigue una ruta similar. En México hay evidencias respecto a que los SM se fijan deliberadamente por abajo del punto de equilibrio que establecen las curvas de oferta y demanda del mercado laboral (no hay institución o investigador que hasta el momento se haya preocupado por medirlas y dar a conocer sus resultados). Además, dichos SM tienen una gran capacidad de irradiación hacia el resto de la estructura salarial (efecto faro), como muestran diversos trabajos, entre ellos los de Malony y Núñez (2003) y Kaplan y Pérez Arce (2006).

En virtud de esto, y dado que lo mismo la OCDE (2015) que el Coneval (2015) han puesto en claro que la causa principal de desigualdad y pobreza del país son los

ingresos, en especial los bajos salarios, y dentro de estos particularmente los mínimos, las autoridades encargadas de su fijación (representantes de los trabajadores, los empresarios y el gobierno ante la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos-Conasami) cuentan con un amplio radio de maniobra para mejorar las condiciones de quienes los perciben, e indirectamente del resto de asalariados. Y aunque las tres esferas han manifestado temores respecto a impulsar dicha medida con los argumentos de que aumentaría la inflación, se incrementaría la tasa de desempleo y se reduciría la productividad, la evidencia empírica tiende a mostrar lo contrario: el efecto sobre el nivel de precios sería muy bajo, incluso podría ser imperceptible (Campos, Esquivel y Santillán, 2015); el efecto sobre el empleo podría incluso ser positivo (Card y Krueger, 1993), y el efecto sobre la productividad sería positivo de acuerdo con la experiencia observada en otros países emergentes y en desarrollo con bajos niveles de SM y alta informalidad, ya que el aumento de los SM incentiva la migración de la informalidad a la formalidad. Además, es claro que la pobreza y la desigualdad se reducirían y el SM estaría más en línea con las razones que motivaron su instauración, particularmente la justicia social, hecha evidente en la Convención 131 de la OIT y en el párrafo cuarto del artículo 123 constitucional.

Empero, dado lo largo y extenuante de las negociaciones para que se inicie una recuperación clara de los SM, más allá del control de los precios en combinación con la nueva realidad macroeconómica de México –reducción de los precios internacionales del petróleo, caída de la producción de hidrocarburos, alto nivel de endeudamiento del sector público, nula recuperación de las economías europea y japonesa, recesión en varias economías latinoamericanas, volatilidad en el crecimiento de Estados Unidos y franca desaceleración del crecimiento de China–, el gobierno del Presidente Peña dio claros signos a partir de 2015 de estar renunciando a su meta de inicios del sexenio en materia de apuntalamiento del mercado interno vía impulso a los ingresos de los asalariados. De la misma manera, un año antes había renunciado a los compromisos asumidos en el apartado 1.1 del *Pacto por México* (2012) en materia de SSU. Con ello, el toque social de la política económica de la SHCP que tanta falta había hecho al país desde 1982 quedó reducido a lo que ya se tenía en 2012: Seguro Popular para los no derechohabientes de las dos grandes instituciones de salud, y apoyo a las familias más pobres a través de Prospera, en sustitución de Progresá. Es decir, a partir de 2014 el Ejecutivo y el Legislativo renunciaron a sus promesas de a) ofrecer un seguro de desempleo para trabajadores formales que se quedaran desocupados por razones ajenas a su voluntad; b) apoyar a personas de la tercera edad carentes de jubilación y con recursos bajos, y c) apoyar a madres jefas de familia con recursos limitados responsables de la educación de sus hijos.

Si al mismo tiempo ya se renunció a apoyar el consumo interno vía el reforzamiento de los salarios, empezando por el mínimo, lo lógico sería poner mayor atención a la inversión, como componente clave de la demanda agregada, y que paralelamente se asegurara la plena puesta en marcha de la reforma financiera, traducida en mayor financiamiento a la formación de capital físico con tasas accesibles. De lo que se trataría es que dicha variable superara 18% respecto al PIB en que se encontraba antes de la recesión de 2008-2009 ya que, como en los países asiáticos, ello inci-

diría en una mayor productividad, asociada a un más alto crecimiento del producto. Empero, una vez iniciados los recortes al gasto público en enero de 2015, los cuales continuaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 vía el Presupuesto Base Cero, y se repitieron en enero de 2016, acumulando en total 2.1% con relación al PIB entre 2015 y 2016, el gasto de inversión del sector público se situó en su nivel más bajo desde la postguerra, cercano a 4%. Es decir que la responsabilidad sobre la conducción de dicha variable se dejó a la iniciativa privada; pero si la participación de ésta en la inversión total ha sido en los últimos años de 65% y ha representado 10 puntos porcentuales del PIB, lo más probable es que en vez de superarse la meta de 18%, establecida en dicho nivel con tasas de interés bajas, la relación inversión/PIB se reduzca a entre 14% y 15% durante los tres últimos años del sexenio.

Ante niveles de consumo privado que crecieron mucho durante 2015, debido sobre todo a las erogaciones que hicieron las familias de cara al apagón analógico y a las facilidades que les ofrecieron las compañías productoras de bienes de consumo duradero, particularmente automotrices, para adquirirlos sin transferirles la carga de la depreciación de 48% del peso mexicano respecto al dólar estadounidense entre principios de 2015 y enero de 2016, ya que se disponía de suficientes inventarios, el impulso se comenzó a agotar antes de la mitad de 2016.

La contención salarial, las menores facilidades de consumo, el aumento de la tasa de interés y la mayor inflación debido al agotamiento del expediente de menores costos de energía y telecomunicaciones, así como baja de inventarios ante un tipo de cambio depreciado, al tiempo que el gasto y la inversión públicos se mantienen excesivamente castigados, implican que la única opción de impulso al crecimiento económico volvería a ser el sector externo. Por supuesto la situación es complicada, dado lo castigado del comercio exterior después de décadas de crecer a tasas más altas a las del PIB mundial, además de que la mayoría de países emergentes, e incluso algunos desarrollados, enfrentan una reducción de sus términos de intercambio por los menores precios de sus *commodities*.

Por otra parte, es evidente que la SHCP ha observado que el aumento esperado en la recaudación debido a la reforma hacendaria (3.2 puntos porcentuales del PIB) no alcanzará para compensar la caída de alrededor de 4.3 puntos porcentuales de los ingresos petroleros (Gutiérrez, 2016), en virtud de: a) los menores precios internacionales, b) la caída de la producción nacional, c) la muy baja recaudación tributaria proveniente de las empresas petroleras privadas (cercana a la mitad de lo que se gravaba a Pemex), a fin de compensarlas por el alto costo de desarrollar los nuevos pozos, y d) los retrasos en la llegada de la Inversión Extranjera Directa (IED) petrolera de envergadura asociados a la sobreoferta mundial de hidrocarburos. A ello se debe agregar el aumento de la tasa de interés de referencia de la Reserva Federal de Estados Unidos, que podría acumular un aumento de un punto porcentual entre fines de 2015 y fines de 2016, lo que seguirá actuando a favor de la salida del capital financiero: entre junio de 2015 y diciembre de 2016 la posición de inversión internacional del país redujo su saldo negativo en 118 mil millones de dólares, lo que quiere decir que en 18 meses salieron capitales equivalentes al 22.3% del saldo que había acumulado hasta junio de 2015 (Banxico, 2016). Las cifras hasta mediados de 2016 indican que

la tendencia no se revirtió. De ahí el comportamiento de las reservas internacionales y el tipo de cambio.

Lo anterior rompe con la estrategia subyacente de que, a partir de las reformas estructurales, la IED fluiría al país en cantidades excepcionales, estimularía a la inversión nacional y haría crecer al PIB y al empleo por arriba de su tendencia. A pesar de lo que establece el *PDP 2013-2018*, dicha estrategia no implicaba un esfuerzo deliberado de elevación de la productividad; a lo sumo conducía a un avance inercial. De una manera u otra, con su desvanecimiento México acumula un sexenio más sin cambio en materia de política social. Paralelamente, los componentes internos de la demanda agregada se muestran incapacitados para impulsar el crecimiento, y dejan el peso de éste en el componente externo, para cuyo sostenimiento algunos funcionarios de la SHCP, el Banco de México y el sector laboral se han negado a aceptar incrementos de los SM superiores a la inflación. Su argumento ha sido que mientras el PIB no aumenta sostenidamente, la inflación no esté plenamente controlada y no se observe un crecimiento incontrovertible de la productividad, no existen condiciones para el aumento de los SM. Así que con un crecimiento esperado del PIB promedio durante el sexenio similar al observado entre 1990 y 2012 (2.4% en vez del 4.5% establecido como meta), una inflación promedio de alrededor 3.5%, y una productividad laboral avanzando un poco y una PTF estancada, existen razones para esperar que tampoco los SM suban en términos reales más allá de 1% durante los dos años que restan del sexenio. Una vez más, los reclamos y opiniones de la sociedad civil y la academia serán acallados, y se impondrá la voz del tripartismo y los Poderes de la Unión.

Referencias bibliográficas

- ABRAMOVITZ, Moses (1956), "Resource and Output Trends in the United States since 1870", National Bureau of Economic Research, Occasional Paper 52.
- ALESINA, Alberto (1988), "Macroeconomics and Politics", en *NBER Macroeconomics Annual 1988*, Vol. 3.
- ____ y Nouriel Roubini (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge: The MIT Press.
- ANTÓN, Arturo, Fausto Hernández y Santiago Levy (2011), *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*, México: CIDE y BID.
- BANCO MUNDIAL (2012), *World Development Indicators*, www.worldbank.org consultado en diciembre de 2012.
- BANCO DE MÉXICO (2016), Balanza de pagos, Posición de inversión internacional trimestral, en <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE170§or=1&locale=es> consultado en mayo de 2016.
- BEVERIDGE, William (1942), "Social Insurance and Allied Services", Londres: Informe al Parlamento.
- BUREAU of Labor Statistics (BLS) (2013), Estadísticas laborales a marzo de 2013, www.bls.gov consultado en abril de 2014.
- ____ (2012), "International Comparison of Hourly Compensation Costs in Manufactures, 1996- 2012", www.bls.gov consultado en abril de 2014.

- BRUNO, Michael, Guido Di Tella, Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer, compiladores (1988), *Inflation Stabilization: The Experience of Israel, Argentina, Brazil, Bolivia and Mexico*, Cambridge: The MIT Press.
- CAMPOS, Raymundo M., Gerardo Esquivel y Alma Santillán (2015), “El impacto del salario mínimo en los ingresos y el empleo en México”, Serie *Estudios y Perspectivas*, núm. 162, CEPAL-México, marzo.
- CARD, David y Alan B. Krueger (1993), “Minimum wages and employment: A case study of fast food industry in New Jersey and Pennsylvania”, NBER Working Papers, núm. 4509, Cambridge, octubre.
- CENTRO de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), *El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, México: CEEY.
- CONSEJO Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2015), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, México, febrero.
- DEPARTMENT of Labor (DOL) (2015), Indicadores mensuales, en www.dol.gov consultado en abril de 2015
- DE SOTO, Hernando (1987), *El Otro Sendero*, México: Diana.
- DIARIO OFICIAL de la Federación (DOF) (2013a), *Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018*, México, mayo 20.
- _____ (2013b), *Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018*, México, agosto 30.
- _____ (2012), *Ley Federal del Trabajo*, noviembre.
- DORNBUSCH, Rudiger y Sebastian Edwards (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago y Londres: The University of Chicago Press y NBER.
- FEENSTRA, Robert C., Robert Inklaar y Marcel P. Timmer (2013), “The Next Generation of the Penn World Table”, en www.ggdc.net/pwt consultado en abril de 2014.
- GUTIÉRREZ R., Roberto (2016) “¿Cómo va minando el entorno petrolero internacional a la economía mexicana?”, *Economía Informa*, núm. 397, marzo-abril.
- _____ (2013a), “Salarios mínimos y reclasificación de áreas geográficas en la visión empresarial sobre reformas estructurales”, *Análisis Económico*, No. 68, segundo cuatrimestre.
- _____ (2013a), “La sobrestimación de los subsidios a las gasolinas y el diésel”, *Revista Nicolaita de Estudios Económicos*, vol. 8, núm. 1, enero-junio.
- HANSEN, Royer D. (1974), *La Política del Desarrollo Mexicano*, 5a. edición, México, Siglo XXI Editores.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique (2005), “La productividad en México. Origen y distribución, 1960-2002”, *ECONOMÍAunam*, vol. 2, núm. 5, mayo-agosto.
- HERRERA Toledano, Salvador (2013), “Hacia una productividad con beneficio para todos”, *Mundo del Trabajo*, año 9, núm. 85, septiembre.
- HIRSCH, Fred (1995), *Social Limits to Growth*, Londres, Routledge.
- INEGI (2014a), “Índices de la productividad laboral y del costo unitario de la mano de obra. Cifras al cuarto trimestre de 2013”, Boletín de Prensa, núm. 133/14, Aguascalientes, marzo 28.
- _____ (2014b), INPC y SCNM, en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=10200110#D10200110> consultado en mayo de 2014.
- _____ (2013), “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Productividad Total de los Factores 1991-2011”, México.
- _____ (2013b), “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios 2012”, Boletín de Prensa núm. 408/13, 22 de octubre, Aguascalientes.
- KAPLAN S., David y Francisco Pérez Arce Novaro (2006), “El efecto de los salarios mínimos en los ingresos laborales de México”, *El Trimestre Económico*, núm. 289, enero-marzo.
- KPMG (2014), *Alternativas Competitivas 2012*, México.

- LEVY, Santiago (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Washington: Brookings Institution Press.
- LITTLE, Ian, Tibor Scitovsky y Maurice Scott (1975), *Industria y Comercio en algunos países en Desarrollo*, México: FCE.
- MALONY, William F. y Jairo Núñez Méndez (2003), "Measuring the impact of minimum wages: Evidence from Latin America", NBER Working Paper Series, núm. 9800, junio.
- MCKINSEY Global Institute (2014), *A Tale of Two Mexicos: Growth and Prosperity in a Two Speed Economy*, México: McKinsey & Company, marzo.
- MILANOVIC, Branko (2014), "A Return to 'Patrimonial Capitalism': A Review of Thomas Piketty's Capital in the Twenty-First Century", *Journal of Economic Literature*, vol. LII, núm. 2, junio.
- ORGANIZACIÓN Internacional del Trabajo (OIT) (2015), *Global Wage Report 2014/15, Wages and Income Inequality*, Ginebra.
- _____ (2010), *Global Wage Report 2010/11, Wage Policies in Times of Crisis*, Ginebra.
- ORGANIZACIÓN para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015), *Estudios Económicos de la OCDE. México*, París, enero.
- _____ (2014b), *All on Board. Making Inclusive Growth Happen*, París.
- _____ (2014b), "Labour market statistics", http://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/labour-force-statistics_lfs-lfs-data-en, consultado en mayo de 2014.
- _____ (2013), *Education at a Glance 2013. OECD Indicators*, París: OECD Publishing.
- O'MAHONY, Mary y Marcel P. Timmer (2009), "Output, Input and Productivity Measures at the Industry Level: The EU KLEMS Database", *The Economic Journal*, junio.
- PAZ, Octavio (1978), "El ogro filantrópico", *Vuelta*, núm. 21, agosto.
- PENN World Table (PWT) (2014), "Penn World Table 8.0", en <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/penn-world-table> consultado en mayo de 2014.
- PEÑA NIETO, Enrique (2011), *México, la Gran Esperanza. Un Estado Eficaz para una Democracia de Resultados*, México: Grijalbo Mondadori.
- PIKETTY, Thomas (2013), *Le Capital au XXI Siècle*, París: Éditions du Seuil.
- PRESIDENCIA de la República (2012), *Pacto por México*, México, diciembre 2.
- _____ (2013), *Adendum al Pacto por México*, México, mayo 7.
- ROS, Jaime (2014), *Algunas Tesis Equivocadas Sobre el Estancamiento Económico de México*, México: El Colegio de México.
- _____ (2013), *Algunas Tesis Equivocadas Sobre el Estancamiento Económico de México*, Seminario Universitario de la Cuestión Social, México, UNAM, octubre 16.
- SECRETARÍA del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2016), "Estadísticas del sector", en www.stps.gob.mx consultado en marzo 2016.
- _____ (2014a), "Pronunciamento conjunto de los sectores obrero y patronal y del Gobierno de la República sobre salarios mínimos e ingreso de los trabajadores", *Boletín de Prensa* núm. 275, 12 de agosto.
- _____ (2014b), "Estadísticas del sector", en www.stps.gob.mx consultado en septiembre 2014.
- _____ (2014c), *Criterios Generales de Política Económica para la ILI y el PEF correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2015*, en www.stps.gob.mx consultado en septiembre 2014.
- SHCP, CONSAR, INEGI (2012), *Encuesta de Trayectorias Laborales 2012*, México, resumen en presentación electrónica, en www.inegi.gob.mx consultado en agosto de 2014.

- SOLOW, Robert. M. (1957) "Technical Change and the Aggregate Production Function", *Review of Economics and Statistics*, vol. 39, núm. 3.
- STAR, Spencer (1974), "Accounting for the Growth of Output", *The American Economic Review*. Vol. 64, núm. 1, marzo.
- TIMMER, Marcel, Ton van Moergastel, Edwin Stuivenwold, Gerard Ympa Mary O'Mahony y Mari Kangasniemi (2007), "EU KLEMS and Productivity Accounts", parte I, Metodología, y parte II, "Fuentes por país", Bruselas: *European Commission, Research Directorate General / Groningen Growth and Development Centre / National Institute of Economic and Social Research*.
- WOMACK Jr., John (1992), "La economía en la Revolución (1910-1920). Historiografía y análisis", *Lecturas de El Trimestre Económico*. Núm. 64, Enrique Cárdenas (compilador), México: FCE.
- WORLD Economic Forum (WEF) (2015), *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, Ginebra: WEF.
- ____ (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-2014*, Ginebra: WEF.
- YOUNG, Alwin (1994), "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experiences", *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 110, núm. 3, agosto.