

TERRITORIO

NÚMERO 17 / PRIMAVERA 2007

E^yCONOMÍA

SIREM

Sistema de Información Regional de México

SIREM

Sistema de Información Regional de México

LA INFORMACIÓN QUE NECESITA ACERCA DE LA ECONOMÍA DE MÉXICO

SIREM cuenta con la información, el análisis y las proyecciones de la economía :

A nivel macro.
Por sectores de actividad.
Por entidad federativa.
Por municipio.

Nuestros modelos económicos se adaptan a las necesidades de los usuarios. Son un instrumento valioso para la fijación de estrategias y el proceso de toma de decisiones en las áreas de gobierno y de negocios.



Visite nuestra página y vea las demostraciones en línea.

www.sirem.com.mx

sirem@sirem.com.mx

Teléfono/Fax 55-84-9909

TERRITORIO *y* ECONOMÍA

NÚMERO 17 / PRIMAVERA DE 2007

SIREM

SISTEMA DE INFORMACIÓN REGIONAL DE MÉXICO

Socios Directores: León Bendesky, Víctor M. Godínez y Miguel Ángel Mendoza. *Análisis:* Beatriz Ramírez y Osvaldo Hernández. *Proyectos:* José O. Martínez. *Tecnologías de la información:* Manuel Camarillo. *Administración:* Celia Reátiga. *Ventas:* David Ricardo Vizcarra. *Apoyo administrativo:* David Pérez.

Director

Víctor M. Godínez

Consejo editorial

León Bendesky (SIREM)

Jorge Carrillo (Colegio de la Frontera Norte)

Guillermo Castro (Ciudad del Saber, Panamá)

Miguel Ceara Hatton (Santo Domingo)

Roberto P. Guimarães (ONU, Nueva York)

Florencio Gudiño (EuroSocial, Madrid)

Luis Maira (Santiago de Chile)

José Octavio Martínez (CEPAL, México)

Miguel Ángel Mendoza (SIREM)

Mario Polèse (Universidad de Québec)

Marc Rimez (Bruselas)

Federico Rubli Kaiser (Banco de México)

Cuidado de la edición

Myrna Armenta

Territorio y Economía es una revista trimestral de SIREM S.A. de C.V. Editor responsable: Víctor Manuel Godínez Zúñiga. Número de certificado de reserva de título otorgado por el Instituto Nacional de Derecho de Autor: 04-2002-092514392000-102. Número de certificado de licitud de título otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación: 12417. Número de certificado de licitud de contenido otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación: 9987. ISSN: 1665-8795. SIREM S.A. de C.V. Álvaro Obregón 168-101, colonia Roma, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06700, México D.F. Teléfonos: 5584 9909. Fax: 5584 9909 extensión 102. Impresión: Cajatipografía. Distribución: SIREM S.A. de C.V. Prohibida la reproducción parcial o total del contenido de esta publicación sin autorización por escrito del director.

Correo electrónico: sirem@sirem.com.mx

Página web: www.territorioyeconomia.com

Contenido

DIGRESIÓN EDITORIAL

2 *Territorio y espacio en la palabra*

Severino Escolano

ESTUDIOS

4 *Pemex y la macroeconomía en México*

Germán Alarco Tosoni

19 *Mirando desde el Sur: notas sobre cooperación descentralizada y políticas sociales en Europa y América Latina*

Carmen Midaglia

ANÁLISIS REGIONAL

29 *Regionalización de las bebidas tradicionales en México*

Beatriz Ramírez

NOTAS Y COMENTARIOS

35 *Identidad y Territorio*

Francisco Alburquerque

38 *Sobre los sistemas de transferencias territoriales*

Iván Finot

Territorio y espacio en la palabra

Los geógrafos conocen perfectamente el significado de *territorio* y *espacio*, por lo que poco o nada nuevo hallarán aquí. Sin embargo, hacemos un creciente uso invasivo de estos términos, que arrinconan a otros que pueden ser más pertinentes en algunos contextos. En el habla común también se utilizan con mucha frecuencia y con bastante propiedad, lo que no excluye que en boca de políticos, en páginas de prensa o en ondas de radio y televisión se lean o escuchen sandeces como: “a nivel territorial o del territorio”, “la cultura del territorio” y otras por el estilo. Hermoso me parece el empleo de *territorio* (o paisaje) como residencia de entidades abstractas o sentimientos: “territorio (o paisaje) onírico”, “territorio del amor (o del desamor)”.

Las diferencias de significado entre *territorio* y *espacio* proceden de los sistemas conceptuales para interpretar la realidad geográfica en que aquéllos se han originado y nutrido. En efecto, si *territorio* hunde su raigambre en la fenomenología de las evidencias materiales y de su percepción inmediata, *espacio* adquiere su carga semántica en el ámbito de las ideas que consideran la “extensión” como la cualidad fundamental de los objetos de estudio de la Geografía.

En la primera corriente filosófica, Yo, Aquí, Ahora, constituyen categorías absolutas para ordenar los hechos percibidos. Las propiedades cerca- lejos, pequeño-grande, atractivo-repulsivo se atribuyen a los objetos con relación a las circunstancias del sujeto que los percibe. Estas connotaciones se incorporan al sentido habitual de *territorio*, tanto en Geografía como en el habla cotidiana: porción de la superficie terrestre sobre la que una organización, en particular un Estado, ejerce su jurisdicción; las dimensiones van desde una decena de kilómetros cuadrados hasta un continente entero.

Conocer y aprehender un territorio implican algún tipo de experiencia (vivir, viajar, vagabundear, apropiarse, investigar) que es fuente básica tanto para estimar sus magnitudes físicas como para establecer lazos afectivos con el mismo. Es evidente que esta condición no excluye el empleo de sistemas de medida independientes del sujeto. Esta característica de “vivencia” permanece incluso cuando es un sujeto colectivo, como un Estado o una empresa el que conoce y actúa (“territorio de un área de influencia”).

Idéntico significado mantiene el término en la locución “ordenación del territorio”, utilizada para designar al conjunto de acciones encaminadas a producir configuraciones territoriales acordes con objetivos y principios socialmente establecidos (casi siempre, la “ordenación del territorio” es una “reordenación del territorio”). Al mismo territorio semántico pertenecen conceptos como “lugar”, “sitio” y “paraje”.

La noción espacio, impregnada de los contenidos de la Geometría, la solemos utilizar para referirnos a la extensión como propiedad abstracta de una superficie, ilimitada e indiferenciada. Su uso concreto necesita la compañía de un calificativo, implícito o explícito, que precise su significado: cuando

espacio aparece en su forma desnuda, casi siempre es el adjetivo “geográfico” el que se sobreentiende; en otras ocasiones forma expresiones como “espacio urbano”, “espacio turístico”, “espacio construido” y similares.

El espacio (geográfico) es concebido como un soporte pasivo de actividades, en el que un punto es equivalente a cualquier otro; o como continente tridimensional que puede ser llenado con objetos. Los sistemas de coordenadas geográficas y cartesianas son muy aptos para localizar hechos u objetos, frente a los métodos topológicos muy congruentes con el enfoque fenomenológico del territorio. Un observador que se sitúe fuera del volumen observado, bien en sentido real –un satélite– o figurado, puede identificar y medir densidades de objetos, hechos o acontecimientos, registrar evoluciones y trayectorias así como fijar puntos en cualquier posición.

La expresión “organización del espacio” (geográfico) encaja en este marco epistemológico. Si bien la finalidad es semejante a la de “ordenación del territorio”, ahora los objetos, despojados de sus valores afectivos, se definen por variables como la superficie, el volumen o la densidad, medidas en unidades normalizadas e intercambiables; de igual modo, las diversas combinaciones o alternativas examinadas se pueden evaluar de forma objetiva. También esta locución se utiliza para designar el resultado de las acciones voluntarias de ordenación: con frecuencia, “organización del espacio” encabeza descripciones estáticas, en los términos señalados, de configuraciones espaciales existentes en un tiempo y área determinados.

En la vida cotidiana y también en la actividad de planeamiento nos desplazamos continuamente de uno a otro sistema teórico, e incluso los empleamos simultáneamente. Por eso, con frecuencia, no es fácil discernir cuándo a una situación le conviene el uso de territorio o espacio; en ocasiones los dos pueden describirla satisfactoriamente.

Pero ocurre que el uso desgasta las palabras como los zapatos, y más cuando territorio y espacio son monocultivo en predios donde se adaptarían mejor otras especies. Son muchos los ejemplos que se pueden espigar sin esfuerzo. Aunque es impecable la expresión “territorio del municipio”, contamos con una equivalente muy precisa, con contenidos jurídicos y geográficos, y casi en vías de extinción: “término municipal”. Fuera de lugar está otra que he escuchado en un coloquio con geógrafos, aunque no la he leído todavía: “territorio del barrio”. En este caso, “territorio” no añade nada a “barrio” que ya posee el significado de “parte” de una ciudad; el hablante parece que pretendía que la adherencia extravagante de “territorio” confiriese al humilde término “barrio”, al menos, la categoría de nación.

Severino Escolano

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio.

Universidad de Zaragoza, España.

Pemex y la macroeconomía en México

*Germán Alarco Tosoni**

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es examinar las interacciones del sector petrolero, en particular de Petróleos Mexicanos (Pemex) con el resto del aparato productivo y las principales esferas de la macroeconomía mexicana. Para tal efecto se revisa la literatura, ordena la información estadística reciente y se diseña, implanta y simula con un modelo insumo-producto que permite evaluar estas vinculaciones. Se pretende valorar los efectos de las mayores exportaciones de hidrocarburos sobre el nivel de producción e ingresos de la economía; los impactos de las modificaciones en los impuestos-derechos a los hidrocarburos sobre los precios sectoriales así como determinar los encadenamientos del sector hidrocarburos con el resto de las actividades económicas, entre otras cuestiones.

Este documento se compone por cuatro secciones y reflexiones finales. En la primera sección se contextualiza brevemente al sector hidrocarburos y a la empresa productora, presentando información relativa a su desempeño reciente, importancia y principales brechas. En la segunda parte se repasan las interacciones entre las diferentes esferas de la macroeconomía mexicana y las relaciones intersectoriales. En el tercer apartado se estima el modelo insumo-producto bisectorial a la realidad mexicana

con año base en 2003. En la cuarta sección se realizan diversos ejercicios de evaluación de las relaciones intersectoriales.

I. DESEMPEÑO RECIENTE, IMPORTANCIA Y PRINCIPALES BRECHAS

México fue el quinto productor de petróleo crudo a nivel mundial en el 2004, luego de Arabia Saudita, Federación Rusa, Estados Unidos de América (EU) e Irán, con cerca del 4.8% de la producción mundial que totalizó 80, 260 miles de barriles diarios, ocupando la posición 13 con el 1.2% de las reservas probadas a nivel mundial (BP, 2005: 4-6). En cuanto a la producción del gas natural tiene la posición 18 con el 1.4% de la producción mundial, mientras que en las reservas probadas de ese hidrocarburo tiene la ubicación 32 con el 0.2% del total mundial. En una situación intermedia se ubica su capacidad de refinación con el 1.7% de la mundial, ubicándose en la posición 17 a nivel internacional (BP, 2005: 16, 20 y 22).

En cuanto a su posicionamiento como empresa, Pemex ocupa el lugar 10 entre las empresas petroleras y de energía más importantes a nivel internacional, con ingresos brutos en el 2004 equivalentes a US\$ 63, 691 millones de dólares, antecedida por British Petroleum, ExxonMobil, Royal Dutch/Shell Group, Total S.A., Chevron, Conoco-Phillips, ENI, China National Petroleum and SINOPEC (Fortune, 2005). En México es la primera empresa en cuanto a ingresos con niveles

casi 4.8 veces superiores al de la siguiente que es Comisión Federal de Electricidad y superior al de las empresas privadas subsiguientes: Wal-Mart de México, Teléfonos de México, América Móvil y General Motors de México (Expansión, 2005).

Las operaciones de Pemex, se llevan a cabo a través de su Corporativo y de los organismos subsidiarios: Exploración y Producción, Refinación, Gas y Petroquímica Básica y Petroquímica,² contando con el apoyo de otras empresas: PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V., las filiales petroquímicas (Camargo, Cangrejera, Cosoleacaque, Escolín, Morelos, Tula y Pajaritos), la Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V., Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V., y III Servicios, S.A. de C.V. estas últimas encargadas de la prestación de servicios y de las actividades inmobiliarias de las diferentes empresas del conglomerado.

En el cuadro 1 se muestran las principales estadísticas operativas de Pemex para el periodo 1980-2004 divididas en tres categorías: producción, ventas domésticas (que excluye las operaciones interorganismos y con las filiales) y comercio exterior. Al respecto, se observa un comportamiento disímil entre las diferentes categorías y variables. Mientras que la producción de petróleo crudo creció en todo el periodo a una tasa promedio del 2.4% anual y la de petroquímicos al 2.9% anual, la del gas natural fue del 1.1% y la elaboración de productos refinados 1.4%, tasas inferiores a la del crecimiento poblacional. Las ventas internas de los dos últimos grupos de productos crecieron a tasas del 3 y 2.4% promedio anual, lo que motivó que las importaciones hayan aumentado al 30 y 13.4% anual, respectivamente.

Asimismo, es interesante destacar que el desempeño de la empresa en sus diferentes líneas de producción y actividades no ha sido homogéneo en el tiempo. La mayor expansión en la producción de petróleo crudo se observa en la década de los ochenta y a partir del 2000, mientras que hubo un menor crecimiento en la década de los noventa cuando la economía

internacional creció aceleradamente.³ De igual forma la producción de petroquímicos alcanzó sus niveles máximos en 1990 para decrecer en esa década y posteriormente mantenerse constante. Al igual de lo que ocurre con la producción, el mayor dinamismo de las exportaciones de crudo se produjo en la década del ochenta y en estos últimos años.

Pemex ocupa el lugar 10 entre las empresas petroleras y de energía más importantes a nivel internacional, con ingresos brutos en el 2004 equivalentes a US\$ 63, 691 millones de dólares

La participación del sector hidrocarburos en el producto puede medirse tanto a partir de los ingresos o ventas totales (incluyendo los derechos e impuestos) de Pemex⁴ respecto de la producción bruta o valor bruto de la producción nacional, como del valor agregado generado en la actividad respecto del producto interno bruto. En el primero de los casos (véase el gráfico 1), entre 1988 y 2003 la participación de este sector

Pemex enfrenta una problemática compleja en las esferas económica, política, fiscal, industrial-técnica y laboral, incluso presiones internacionales para exportar más crudo hacia los EU y permitir la inversión privada

ha fluctuado entre 3.9 y 5.5% del valor bruto de la producción. Los valores más altos se observan precisamente en los años en que los precios de la mezcla mexicana de exportación fueron más elevados: 1990, 1996 y 2003, esperando ascienda a poco más del 6% en 2005.⁵ La contribución del sector al valor agregado es menor pero más estable y se ubica entre 1.4 y 1.7% del producto interno bruto.

Pemex enfrenta una problemática compleja en las esferas económica, política, fiscal, industrial-técnica y laboral, incluso presiones internacionales para exportar más crudo hacia los EU y permitir la inversión privada (Shields, 2003: 7). En términos de importancia, los mayores problemas se asocian a que las reservas de hidrocarburos han disminuido a niveles críticos y a que la mayor parte de los yacimientos están en fase de declinación (Shields, 2003: 95). Este no sería un asunto muy grave si la empresa dispusiera de los recursos financieros para hacer frente al reto. Sin

embargo, el petróleo que ahora se produce debe ser explorado entre 6 y 10 años antes. El otro problema se asocia a que no existe definición alguna sobre el papel de Pemex y los hidrocarburos en la estrategia del desarrollo nacional y menos aún congruencia con los entornos institucionales, la organización y la regulación de las industrias energéticas que están cambiando en el mundo (De la Vega, 2005: 24-26). Asimismo, falta claridad y se presentan contradicciones en cuanto a los objetivos y estrategias de la empresa pública petrolera (De la Vega, 1999: 274-275).

En adición a los anteriores elementos y a la política fiscal que genera una reducida disponibilidad de recursos financieros internos para el mantenimiento y ampliación de la capacidad de producción, se identifican otros problemas como son:

- Opción por la política petrolera rentista orientada al desarrollo de las actividades upstream⁶ petrolera y gasera, porque es fuente de renta, con menores riesgos que en las actividades propiamente industriales cuyo desarrollo exige comportamientos ligados

a lógicas de riesgo, rentabilidad y apuestas tecnológicas inciertas pero con mayores impactos industriales, económicos y tecnológicos (De la Vega, 1999: 268-269 y 303).

- Quiebra técnica como resultado del régimen fiscal que le genera pérdidas ficticias que reducen de manera dramática su patrimonio (94% entre 1990-2004) y lo llevan a contraer deudas absolutamente desproporcionadas (tres veces en el mismo periodo), generando que los acreedores se estén convirtiendo en dueños de la empresa (Morales, 2005: 27-28).⁷

- Ámbito y perspectiva local de las operaciones de la empresa, a pesar de ser la mayor empresa exportadora de América Latina. Sin convenios de cooperación, asistencia y de transferencia internacional de tecnologías.⁸

- Reducida productividad-ventas promedio por trabajador ocupado por debajo de la media y mediana de las empresas

Cuadro 1
PEMEX: PRINCIPALES ESTADÍSTICAS OPERATIVAS
1980-2004

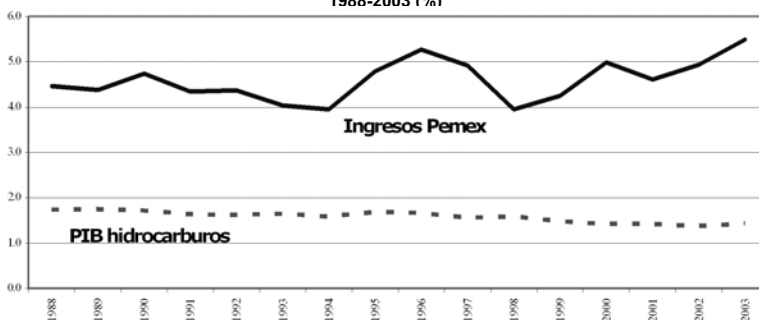
Variables	1980	1985	1990	2000	2004	TMCA (%) 1980-2004
Producción						
Petróleo crudo (mbd)	1,936	2,631	2,548	3,012	3,383	2.4
Gas natural (mmpcd)	3,548	3,604	3,652	4,679	4,573	1.1
Productos refinados (mbd)	1,140	1,381	1,497	1,450	1,586	1.4
Petroquímicos (mton)	7,224	11,875	17,904	14,798	14,230	2.9
Ventas domésticas						
Gas natural (mmpcd)	1,366	1,224	1,267	2,061	2,756	3.0
Productos refinados (mbd)	967	1,138	1,344	1,728	1,718	2.4
Petroquímicos (mton)	3,403	5,832	6,389	3,505	3,550	0.2
Comercio exterior						
Volumen de exportaciones						
Petróleo crudo (mbd)	828	1,439	1,277	1,604	1,870	3.5
Gas natural (mmpcd)	-	-	-	24	-	-
Productos refinados (mbd)	70	140	110	113	152	3.3
Petroquímicos (mton)	755	342	450	1,124	916	0.8
Volumen de importación						
Gas natural (mmpcd)	-	4	43	231	766	30.0
Productos refinados (mbd)	15	54	109	446	310	13.4
Petroquímicos (mton)	762	1,188	16	444	277	-4.1

Fuente: Elaboración propia con base en Pemex, Anuario Estadístico 2005; Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno, Anexo.

Gráfica 1

PARTICIPACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS EN EL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN Y PIB

1988-2003 (%)



Fuente: Elaboración propia con base a Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno, Anexos e INEGI.

Otras complicaciones en Pemex son de naturaleza administrativa y organizacional, como las relativas a la presencia de estructuras sobredimensionadas, excesivos niveles jerárquicos, dilución de responsabilidades, ausencia de criterios de evaluación del desempeño, administración poco innovadora

petroleras internacionales, asociada a una reducida dotación de activos por trabajador (Pemex, 1999b: 2-4).

- Rendimientos netos con respecto a las ventas y por trabajador ocupado por debajo de la media y mediana de las empresas petroleras internacionales (Pemex, 1999b: 5 y 10).
- Relación producto-capital de Pemex en actividades *upstream* se encuentra por encima de los estándares de la industria a nivel internacional, reflejando que cada unidad de inversión genera un impacto significativo en la capacidad productiva y ventas de la empresa. Sin embargo, en el caso de las actividades *downstream* (procesamiento) se encuentra claramente por debajo de dichos estándares internacionales (Pemex, 2000a: 10). Otros autores señalan que hay un problema serio en cuanto a la calidad de la inversión, ya que su eficiencia-eficacia es reducida respecto de los parámetros internacionales (Alarco y Navarrete, 2001: 2).
- Nivel de activos disponibles: efectivo e inversiones financieras, los periodos medios de las cuentas por cobrar, niveles de inventarios, endeudamiento de mediano y largo plazo, que mantiene la empresa, son superiores a los estándares de las empresas norteamericanas y de otras petroleras internacionales (Pemex, 2000b: 14-16). Al respecto, se estima que con la mejora de estos parámetros financieros, sin considerar la política de endeudamiento, se podrían obtener ingresos adicionales cercanos a los US\$ 1,990 millones (Pemex, 2000b: 13).

Asimismo, se anotan otras complicaciones en Pemex de naturaleza administrativa y organizacional, como las relativas a la presencia de estructuras sobredimensionadas, excesivos niveles jerárquicos, dilución de responsabilidades, ausencia de criterios de evaluación del desempeño, administración poco innovadora, reducida alineación entre objetivos y desempeño, reacción retardada, elevada tolerancia al

fracaso, irrelevancia estratégica y administrativa del Consejo de Administración, entre otros elementos (Pemex, 2001: 4). De la Vega agregaría indefiniciones y atrasos en los marcos institucionales y regulatorios, problemas de dirección (nombramientos y permanencia de ejecutivos), en la estructura organizacional, en los sistemas de contabilidad, en las modalidades de sus compras,⁹ en la organización corporativa y la relación con su sindicato (De la Vega, 2005: 9).

II. RELACIONES INTERSECTORIALES Y CON LAS DIFERENTES ESFERAS MACROECONÓMICAS

El sector hidrocarburos influye y es influido por las diferentes esferas macroeconómicas. Pemex es afectado por las políticas fiscales del gobierno y es el primer contribuyente del país. El gobierno define determinados precios de los derivados del petróleo, mientras que otros son determinados por las cotizaciones internacionales de mercados de referencia particulares y las variaciones en el tipo de cambio. Asimismo, ambos precios condicionan las variaciones de los índices nacionales de precios al productor, al por mayor y al consumidor, con efectos posteriores en la demanda agregada real. Las exportaciones petroleras son relevantes para la balanza comercial y contribuyen a la balanza de pagos. El nivel de gasto interno de esta empresa influye sobre el nivel de demanda y luego sobre la producción agregada.

El resto de sectores productivos es condicionado por la disponibilidad de estos hidrocarburos (volúmenes, precios y disponibilidad principalmente). El nivel de empleo del sector hidrocarburos, aunque relativamente reducido pero de mayor productividad, contribuye a la generación de valor agregado de toda la economía. El desempeño financiero de la empresa contribuye a incrementar los niveles de endeudamiento interno y externo de la economía. De menor importancia serían los impactos sobre el sistema financiero, asociados a sus disponibilidades o excedentes de liquidez. Aunque no estrictamente

económicas, De la Vega (2005: 15) agregaría vinculaciones con otras esferas como la científica y tecnológica y las políticas ambientales, aunque no son propiamente macroeconómicas.

No vamos a revisar detalladamente todas las relaciones existentes, enfocándonos en la vinculación entre los precios, las finanzas públicas y el aparato productivo. El Comité de precios,¹⁰ liderado en la práctica por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), establece una dinámica interna particular para los precios de las gasolinas y el diesel que determina residualmente el impuesto especial a los bienes y servicios (IEPS), establece márgenes específicos, incluido el de comercialización para las estaciones de servicio y el precio para Pemex se integra con base a referencias internacionales de los com-

Eastern Transmission Corp. (TETCO) región South Texas Zone y Texas Eastern STX encabezado South Corpus Christi, el más bajo. Los otros petrolíferos como el combustóleo, los querosenos, naftas, productos no energéticos y los productos petroquímicos se determinan también con base a otros parámetros internacionales. La excepción en este último grupo es el coque de petróleo cuyo precio en contratos a largo plazo se determinó exógenamente para promover su entrada al mercado.

El sector hidrocarburos está sujeto a algunos de los impuestos convencionales como el impuesto al valor agregado (IVA) y a la importación resultado de la política arancelaria. Sin embargo, el régimen del impuesto a la renta es sustituido por otro basado en un sistema de derechos y

Pemex como empleador se ha reducido con el tiempo, con valores máximos en 1983, para mostrar una menor contribución en 1993 debido a la reducción del personal transitorio por contratos que acompañó a la disminución de los programas de inversión entre 1992-1994

bustibles, costos de logística y en algunos casos ajustes por calidad (Cámara de Diputados, 2005: 18). Tradicionalmente el precio final de estos productos es superior al de EU, a excepción de aquellos periodos (como el actual) en que estos precios internacionales son muy elevados, donde el IEPS puede volverse cero. Por otra parte, las operaciones entre las diferentes subsidiarias de Pemex, las ventas internas a todos los agentes económicos y externas de todos los productos petroleros, otros productos petrolíferos, petroquímicos y del gas natural se establecen con base a referencias internacionales y el tipo de cambio vigente al momento de la operación.

En particular, el precio del Gas LP, compuesto principalmente por gas propano y butano, se determina con base a la referencia de Mont Belvieu, Texas. El precio de la mezcla mexicana de exportación se establece en función a una canasta de cotizaciones internacionales y un parámetro de ajuste que pretende reflejar las condiciones de los mercados internacionales.¹¹ El gas natural, cuyo precio de venta de primera mano es determinado por la Comisión Reguladora de Energía (CRE), se establecía en función a la cotización de Houston Ship Channel y a partir de abril del 2005¹² entre los precios Texas

aprovechamiento que permiten que el Gobierno Federal capture una proporción importante de los ingresos petroleros. Los tributos previstos regularmente en la Ley de Ingresos de la Federación (SHCP, 2005: 15-25) corresponden al derecho sobre la extracción de petróleo, derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo, derecho adicional sobre la extracción de petróleo e impuesto a los rendimientos petroleros englobados en el derecho sobre hidrocarburos mediante el cual se establece que el 60.8% del total de los ingresos por las ventas internas y externas de hidrocarburos incluyendo el IEPS corresponde al Gobierno Federal. Adicionalmente Pemex debe realizar el pago de un aprovechamiento por rendimientos excedentes, actualmente a una tasa del 39.2% de los ingresos adicionales, que resulta cuando los precios del crudo de exportación promedio mensual están por encima de un valor prefijado en la Ley de Ingresos. Las gasolinas y el diesel están sujetas al IEPS, antes comentado, calculándose residualmente entre el precio al público, los márgenes establecidos y el precio de las gasolinas y diesel para Pemex.

En el cuadro 2 se muestra la importancia de las cuentas de Pemex con respecto de algunas variables macroeconómicas para el periodo

1980-2004.¹³ Se observa que entre 1980-1985 las exportaciones petroleras tuvieron la mayor participación en las exportaciones de bienes, para ir decreciendo con un nivel mínimo en 1998 en que los precios del petróleo crudo para exportación fueron los más reducidos de la historia reciente. Posteriormente esta participación se incrementa tanto por los mayores volúmenes y precios del petróleo crudo. La petrolización de los ingresos del gobierno federal ha sido una constante en el tiempo, con las mayores contribuciones¹⁴ a inicios de los años ochenta, una creciente participación en estos últimos años y un valor de 38.7% en 2004. La participación de la inversión programable y de Pidiregas¹⁵ en términos de flujo de efectivo de Pemex en la formación bruta del capital pública y privada nacional ha fluctuado entre el 3.7% de 1994, año en que se descuidó la inversión de la empresa y el 11% en 1980. Es interesante anotar que en el 2003 se logró una participación del 8.7% del total nacional.

La importancia de Pemex como empleador se ha reducido en el tiempo, con valores máximos en 1983, para mostrar una menor contribución en 1993 debido a la reducción del personal transitorio por contratos que acompañó a la disminución de los programas de inversión entre 1992-1994.¹⁶ Entre 2000 y 2003 la contribución de la empresa al total del empleo se incrementó hasta un 0.4% del personal ocupado remunerado de la actividad económica global. La participación de los pasivos totales de Pemex en el corto y largo plazo respecto de los pasivos netos de depósitos del gobierno federal, del sector paraestatal y de los intermediarios financieros oficiales (excepto el Banco de México) se ubica en poco menos de la cuarta parte del total nacional, elevándose en poco más de cinco puntos porcentuales entre 2001-2004.

Un tema importante a comentar es la contribución de los precios de los energéticos a la competitividad de los diferentes sectores productivos y al poder de compra de la población. Al respecto, el gas doméstico, las gasolinas y aceites lubricantes representan el 5.6% de la canasta del índice nacional de precios al consumidor (Cámara de Diputados, 2005: 24) y si le agregamos la energía eléctrica ascenderían al 7.8 por ciento. En el cuadro 3 se aprecia como los precios al productor de los energéticos se han incrementado en términos reales desde los años noventa a la fecha, al igual de lo que ocurrió entre 1980-1985. Este fenómeno se reproduce cuando corregimos estos precios respecto a los índices de precios al productor, al por mayor y al deflactor del producto, denotando que se incrementan por encima de los precios finales de los productos, afectando su competitividad.¹⁷ En correspondencia inversa a este fenómeno, los salarios mínimos reales promedio nacional se redujeron a partir de mediados de la década de los ochenta y este deterioro es más pronunciado cuando utilizamos como deflactor a los precios de los energéticos. De la misma forma, aunque en menor magnitud, se puede observar que a pesar del ligero incremento de las remuneraciones reales de la industria ma-

Cuadro 2
CONTRIBUCIÓN DE PEMEX A LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS
1980-2004 (% DEL TOTAL NACIONAL)

Año	Exportaciones de bienes	Ingresos gobierno federal	Formación bruta de capital ¹	Deuda neta del sector público económica ²	Empleo ³
1980	57.91	25.44	11.02	n.d.	0.67
1985	55.19	44.83	6.81	17.48	0.83
1990	24.82	29.13	4.39	8.73	0.65
1991	19.13	24.39	4.63	9.87	0.58
1992	17.98	24.35	3.94	15.36	0.47
1993	14.82	27.34	3.70	16.80	0.39
1994	12.53	26.85	3.82	17.72	0.42
1995	10.92	24.39	5.32	16.99	0.45
1996	12.33	24.35	5.32	22.00	0.46
1997	10.39	27.34	4.96	25.14	0.45
1998	6.22	26.85	6.31	20.78	0.43
1999	7.31	35.52	5.38	21.99	0.41
2000	9.71	36.78	6.11	21.70	0.41
2001	8.31	33.94	5.42	19.94	0.42
2002	9.21	29.62	6.70	22.91	0.43
2003	11.29	35.09	8.71	24.06	0.44
2004	12.59	38.66	7.97	24.67	n.d.

1 La información de la inversión de Pemex corresponde a la obtenida del flujo de efectivo. 2 Corresponde a deuda neta del sector público económica ampliada sin Banxico. 3 El empleo nacional corresponde al personal ocupado remunerado de la actividad económica total. Fuente: Elaboración propia con base a Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno y anteriores; INEGI.

quiladora en estos últimos años, si se corrigen con los precios de los energéticos, su poder de compra se ha reducido en mayor medida.

III. ESTIMACIÓN DEL MODELO INSUMO-PRODUCTO BISECTORIAL A MÉXICO

La estimación de una tabla insumo-producto no es una cuestión trivial, más aún cuando la última oficial tiene 25 años de elaborada (1980). Sin embargo, se han realizado y actualizado en forma artesanal otras más recientes para analizar fenómenos, regiones y sectores en particular. En el caso del sector energía destaca una matriz rectangular elaborada por dos estudiantes de la Maestría en Ingeniería de la Energía de la UNAM y la Secretaría de Energía con año base 2000 (Barajas y Melo, 2003: 111-120). El año base para nuestra tabla es el 2003 en la medida que se dispone de la mayor parte de la información de la contabilidad nacional y de los hidrocarburos en México. Entre los supuestos básicos principales se establece que el sector hidrocarburos es equivalente a las operaciones de Pemex, aunque sabemos que desde 1997 parte de la distribución del gas natural en determinadas regiones del país está a cargo de particulares.

La tabla insumo-producto describe las relaciones intersectoriales a partir de dos sectores productivos: hidrocarburos y el resto de las

actividades productivas. La estimación se realiza a precios corrientes del mismo año y las cuentas nacionales del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) permiten establecer los totales de las operaciones de la economía para dicho año. La descomposición de las operaciones de Pemex en sus diferentes componentes se realiza a partir del flujo de efectivo de la empresa, considerando las operaciones interorganismos. Sin embargo, en el caso de las exportaciones petroleras no se consideran las incorporadas en el flujo de efectivo sino las establecidas en la contabilidad nacional. Asimismo, se considera que todos los sectores productivos no realizan inversión utilizando hidrocarburos, ya que los recursos tradicionalmente considerados en ésta son los materiales de construcción, maquinaria y equipo nacional e importado. No se considera las variaciones en los inventarios de Pemex. La información sobre las remuneraciones de Pemex se obtiene de la cuenta de servicios personales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2003 (Cuenta Pública).

Metodológicamente la estimación de la tabla insumo-producto parte de la contabilidad de Pemex, para posteriormente determinar las operaciones del resto de las actividades productivas de la economía como diferencia de la información proporcionada en la contabilidad nacional. En el caso de Pemex, las remuneraciones, importaciones

de hidrocarburos (importaciones de la empresa) y del resto de bienes y servicios, excedente bruto de operación (superávit de operación), impuestos a los productos netos (impuestos indirectos y directos¹⁸ pagados en el año) y las compras del propio sector hidrocarburos (compras-ventas interorganismos) se obtienen o calculan a partir de los registros públicos de la empresa. La diferencia entre el valor bruto de la producción (VBP)¹⁹ y todas las cuentas anteriores corresponde a las compras del sector hidrocarburos

Cuadro 3
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS ENERGÉTICOS, SALARIO
MÍNIMO E INDUSTRIA MAQUILADORA 1980-2004

(1994=100) Año	Energéticos reales	Salario mínimo real	Remuneraciones maquila real	Salario mínimo Energéticos	Remuneraciones maquila/Energéticos
1980	56.7	252.7	102.1	445.6	179.9
1985	152.5	185.4	93.4	121.5	61.3
1990	112.5	128.4	96.2	114.2	85.5
1991	110.9	117.3	94.3	105.8	85.1
1992	107.6	101.5	95.9	94.4	89.1
1993	101.5	100.0	95.7	98.5	94.3
1994	102.4	100.0	100.0	97.6	97.6
1995	126.0	97.7	93.7	77.5	74.4
1996	133.3	95.9	89.0	71.9	66.8
1997	120.2	79.5	90.4	66.2	75.3
1998	116.3	90.0	94.1	77.4	81.0
1999	118.3	77.2	96.1	65.3	81.3
2000	133.1	77.6	100.3	58.3	75.3
2001	112.4	78.1	108.8	69.4	96.8
2002	129.5	78.6	115.3	60.7	89.0
2003	138.5	78.6	115.2	56.7	83.2
2004*	145.6	78.2	115.0	53.7	79.0

*Para el precio de los energéticos se consideró la variación de estos a nivel del INPC (10.02%). Fuente: Elaboración propia con base a Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno y anteriores; INEGI y Banxico.

provenientes del resto de las actividades económicas. Para evaluar su capacidad de ajuste, este resultado se compara con la información de la Cuenta Pública. Las importaciones de Pemex provenientes del resto de los sectores productivos no son explícitas en la información pública, razón por la cual sólo consideramos el registro de los pagos por intereses externos (importación de servicios), omitiendo y por tanto subestimando el resto de las importaciones de la empresa que estaría por ajuste en el otro sector productivo.

Un tema importante es la descomposición de las ventas internas de Pemex, entre las orientadas al consumo privado, al consumo público y al resto de las actividades productivas (consumo intermedio). Para tal efecto, consideramos los resultados del censo de consumos de energía del sector público por energético, sin los autoconsumos del sector (Sener, 2004a: 83-96), en términos de energía para convertirlos a unidades físicas y posteriormente a valor con los precios finales de los productos petrolíferos y del gas natural. Posteriormente suponemos que no hay consumo privado (todo es consumo intermedio) de combustóleo, diesel, querosenos, otros productos petrolíferos y petroquímicos, razón por la cual el consumo privado del resto de las actividades productivas se determina para estos productos de manera residual.

En el caso del consumo privado del gas natural se considera el residencial reportado para el año en la Prospectiva del mercado de gas natural (Sener, 2004b: 70), mientras que en el caso del gas LP se toma en cuenta la estructura de distribución de las ventas entre residencial y el resto de sectores del Balance nacional de energía (Sener, 2004a: 59). La Secretaría de Energía considera a las gasolinas como un energético del sector transporte, por lo que para asignar la fracción de las gasolinas que va al consumo privado utilizamos la ponderación del 3.7% de este combustible en la canasta del índice nacional de precios al consumidor. La diferencia en-

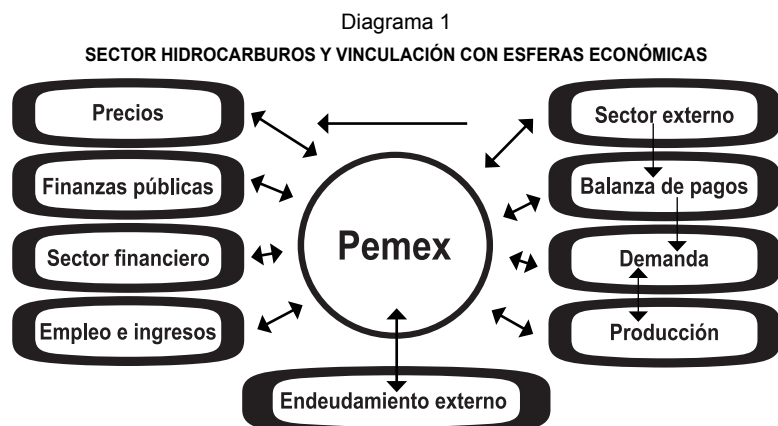
tre el total de las gasolinas vendidas por Pemex, el consumo público y nuestra estimación del consumo privado es el consumo intermedio del resto de sectores productivos. Al respecto, debemos comentar que la participación en la canasta parece estar ligeramente sobrevaluada, ya que el residual del consumo de gasolina del resto de actividades productivas es muy pequeño. Estos resultados se muestran en cuadro 4.

En el caso del resto de las actividades productivas o económicas, el valor bruto de la producción de este sector se determina como la diferencia entre el monto total geográfico reportado por el INEGI menos el registrado previamente para Pemex. El mismo procedimiento se aplica para los distintos componentes del valor agregado: remuneraciones, excedente bruto de operación e impuestos a los productos netos. Las importaciones de hidrocarburos de este sector se obtienen como la diferencia de las importaciones de hidrocarburos registradas en la balanza de pagos y las llevadas a cabo por Pemex multiplicadas por el tipo de cambio promedio. Las importaciones del resto de insumos se obtienen como la diferencia de las importaciones de bienes y servicios intermedios reportadas por la contabilidad nacional menos las importaciones de hidrocarburos de Pemex, del resto del sector productivo y las importaciones del resto de insumos llevadas a cabo por Pemex (exclusivamente intereses por deuda externa). Las compras de bienes nacionales del resto del sector productivo se obtienen como la diferencia del VBP sectorial y todos los componentes de

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN DE LAS VENTAS INTERNAS DE PEMEX 2003
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

Energéticos	Total	Consumo privado	Consumo público	Consumo intermedio resto sectores
Combustóleo	30,896	0	1	30,895
Diesel	84,104	0	1,153	82,951
Gasolinas	187,074	175,055	2,885	9,134
Gas LP	42,318	27,017	305	14,996
Gas natural	58,776	1,641	83	57,052
Querosenos (turbosinas)	7,234	0	636	6,598
Otros petrolíferos, petroquímicos y productos PGPB	22,608	0	0	22,608
Total	433,010	203,713	5,063	224,234

Fuente: Elaboración propia con base a Secretaría de Energía y Pemex.



Fuente: Elaboración propia.

los costos y del valor agregado mencionados anteriormente.

El bloque de la demanda final considera las variables tradicionales para los dos sectores productivos: consumo privado, consumo público, exportaciones de bienes y servicios, la suma de la formación bruta de capital y la variación de existencias, y la cuenta adicional que corresponde a las importaciones competitivas cuyos valores tienen signo negativo. Se trata en este último caso de las importaciones de bienes de consumo y capital, ya que todas las importaciones del sector hidrocarburos y del resto de las actividades productivas corresponden a importaciones no competitivas y que aparecen como insumos de la producción (Alarco, Lora y Orellana, 1990: 186-187). El equilibrio general de esta matriz insumo-producto se refleja en que la suma de los diferentes componentes de la demanda final menos las importaciones competitivas y no competitivas es igual a la suma de los diferentes partes del valor agregado sectorial: remuneraciones, excedente bruto de operación e impuestos a los productos netos que a su vez son iguales al producto interno bruto reportado para el 2003.

En los cuadros 5 y 6 se muestra tanto la matriz insumo-producto como de coeficientes técnicos nacionales e importados, de acuerdo a todos los elementos y supuestos señalados anteriormente. Los elementos a destacar de estas dos tablas pueden ser numerosos, pero nos interesa comentar sólo algunos aspectos. En primer lugar, las principales interrelaciones del sector hidrocarburos son consigo mismo, más

que con los otros sectores productivos. Las compras nacionales de este sector son apenas superiores al 10.2% del total del VBP, mientras que las compras de insumos nacionales del resto de los sectores productivos son poco más del 22% del total del VBP, reflejando menores encadenamientos. En segundo lugar, la producción de hidrocarburos es intensiva en capital, razón por

la cual la participación de las remuneraciones en el VBP es de 4.2%²⁰ frente a 20.6% en el resto de los sectores productivos. En tercer lugar, la participación del valor agregado en el VBP del resto de sectores productivos es superior a la de los hidrocarburos, destacando la contribución del excedente bruto de operación en el caso del resto de los sectores productivos y de los impuestos a los productos netos en el caso de los hidrocarburos. El excedente bruto de operación de los hidrocarburos, como resultado de la política fiscal, es muy reducido y en otros años tuvo valores negativos.

Es interesante anotar que las exportaciones de hidrocarburos son importantes como componente de la demanda final al representar el 10.5% de las exportaciones totales de bienes y servicios, mientras que el consumo de hidrocarburos es equivalente al 4.3% del total del consumo privado, 0.6% del consumo público y el 0% en el caso de la formación bruta de capital. Al respecto, la participación de los hidrocarburos en el VBP del resto de los sectores productivos es ligeramente superior al 2.6% (2.1+0.5), de forma tal que un incremento en los precios de los hidrocarburos parecería afectar más a los consumidores que a los precios sectoriales del aparato productivo.

IV. EJERCICIOS DE EVALUACIÓN DE LAS RELACIONES INTERSECTORIALES

Se propone realizar diversos ejercicios numéricos a partir de los resultados anteriores, con los objetivos de determinar los encadenamientos del sector hidrocarburos respecto del resto de

Cuadro 5
MATRIZ INSUMO-PRODUCTO BISECTORIAL DE LA ECONOMÍA MEXICANA 2003
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

	Ventas intermedias		Ventas finales						
	Hidrocarburos	Resto sector productivo	Consumo Privado	Consumo Público	Exportaciones	Formación bruta de capital y VE	Importaciones competitivas	Demanda final	
Hidrocarburos	319,261	224,234	203,713	5,063	200,621	0	0	409,397	
Resto sector productivo	98,318	2,308,537	4,527,492	850,684	1,718,739	1,416,273	-483,210	8,029,978	
Importaciones	Hidrocarburos	43,091	51,175	4,731,205	855,747	1,919,360	1,416,273	-483,210	8,439,375
	Resto insumos	16,016	1,437,660						
Valor agregado	Remuneraciones	40,861	2,143,469						
	Excedente bruto de operación	27,359	4,033,296						
	Impuestos a los productos, netos	421,150	225,298						
Valor bruto de la producción	966,056	10,423,669							

Fuente: Elaboración propia.

las actividades productivas; evaluar los efectos de los incrementos de las exportaciones de hidrocarburos sobre la producción sectorial, los diferentes componentes del valor agregado y de las importaciones. Por último, dimensionar los impactos de modificaciones en los precios de los hidrocarburos sobre el aparato productivo y los precios al consumidor. Para tal efecto, utilizaremos el análisis insumo-producto convencional (Alarco, Lora y Orellana, 1990: 171-233) (Kozikowski, 1988: 113-190), considerando las siguientes ecuaciones y variables.

El vector de la producción sectorial $C_{3 \times 1}$ es

igual a la matriz de coeficientes técnicos $C_{3 \times 1}$ por el vector $C_{3 \times 1}$ más los diferentes componentes de la demanda final $C_{3 \times 1}$. Asimismo, la demanda final es el resultado del producto de la matriz de las diferentes proporciones de los componentes de la demanda final $P_{2 \times 1}$ multiplicada por la demanda final $C_{3 \times 1}$. Los elementos del valor agregado: remuneraciones, excedente bruto de operación y impuestos a los productos netos $C_{3 \times 1}$ son el resultado de la matriz de insumos primarios-componentes del valor agregado $C_{3 \times 1}$ por el vector de la producción $C_{3 \times 1}$.

Las importaciones $P_{2 \times 1}$ son el resultado del producto de la matriz de coeficientes importados $P_{2 \times 1}$ por el vector de la producción $P_{2 \times 1}$. La formulación básica del vector de los precios sectoriales $C_{3 \times 1}$ es el resultado de la matriz transpuesta de los coeficientes técnicos de la producción $m'_{2 \times 2}$ por el vector de precios $C_{3 \times 1}$ más la matriz transpuesta de los coeficientes técnicos importados $m'_{2 \times 2}$ por sus precios $P_{2 \times 1}$ más la matriz transpuesta de los insumos primarios $B'_{2 \times 3}$ por el vector de los precios de los diferentes componentes del valor agregado $C_{3 \times 1}$.

Cuadro 6
MATRIZ DE COEFICIENTES TÉCNICOS E INSUMOS PRIMARIOS, 2003

	Hidrocarburos	Resto sector productivo	
Hidrocarburos	0.3305	0.0215	
Resto sector productivo	0.1018	0.2215	
Importaciones	Hidrocarburos	0.0446	0.0049
	Resto insumos	0.0166	0.1379
Valor agregado	Remuneraciones	0.0423	0.2056
	Excedente bruto de operación	0.0283	0.3869
	Impuestos a los productos, netos	0.4359	0.0216
Valor bruto de la producción	1.0000	1.0000	

Fuente: Elaboración propia con base en MIP 2003.

$$X = AX + F \quad (1)$$

$$F = DZ \quad (2)$$

$$Y = BX \quad (3)$$

$$M = mX \quad (4)$$

$$P = A'P + m'PI + B'C \quad (5)$$

La determinación de los multiplicadores de los diferentes componentes de la demanda final respecto de la producción del sector hidrocarburos y el resto de los sectores productivos se realiza a partir de la combinación de la ecuación (2) en (1) con la forma reducida $X = (I - A)^{-1}DZ$ donde se simulan los efectos de cada uno de los componentes de la demanda final con valor unitario y todos en conjunto. En el cuadro 7 se aprecia que un incremento unitario de todos los componentes de la demanda final de los hidrocarburos sólo generarían una expansión de su producto de 0.3 veces, mientras que una expansión de todos los componentes de la demanda final del resto de los sectores productivos sería de 3.7 veces, reflejando una notoria diferencia entre los efectos multiplicadores sectoriales por los reducidos encadenamientos del sector hidrocarburos.

Cuando realizamos el análisis por cada componente de la demanda final, en todos los casos, los del sector hidrocarburos son menores al del resto del sector productivo. Obviamente el que tiene los mayores encadenamientos de la demanda final hacia la producción son las exportaciones de hidrocarburos, aunque este multiplicador es claramente inferior al de las exportaciones del resto de los sectores productivos. Sin embargo, es interesante anotar que las exportaciones mexicanas generan menores efectos multiplicadores que el consumo privado, consumo público y la formación bruta de capital, por su elevado componente importado y reducidas articulaciones productivas internas.²¹

La evaluación de los impactos de diversos incrementos en las exportaciones del sector hidrocarburos en la producción se realiza a partir de la ecuación (1) donde en su forma reducida te-

neamos $X = (I - A)^{-1}F$. Los incrementos en los precios de las exportaciones simulados corresponden al 10, 20, 40, 50 y 60% de los niveles observados en 2003. Al respecto, debemos señalar que el incremento del 50% reproduciría la situación que se está observando en el año 2005. La determinación de los impactos sobre los diferentes componentes del valor agregado se obtienen al utilizar los resultados anteriores de X en la ecuación (3). Los impactos de estos incrementos en las exportaciones de los hidrocarburos sobre las importaciones se evalúan también en la ecuación (4).

Los reducidos efectos multiplicadores del sector hidrocarburos sobre el resto de las actividades productivas son claros en todos los ejercicios realizados, ya que los incrementos en los ingresos de las exportaciones del sector hidrocarburos son alrededor de diez veces superiores a los incrementos en los ingresos que se darían en el resto de los sectores productivos (véase el cuadro 8). Un aumento del 60% en los precios de las exportaciones de hidrocarburos generaría poco más de 180 mil millones de pesos de ingresos adicionales para ese sector, mientras que en el caso del resto de los sectores productivos sería de apenas poco más de 23 mil millones de pesos. En todos los casos los mayores ingresos serían en los impuestos a los productos netos, excedente bruto de operación y por último en las remuneraciones. Estos mayores ingresos generarían mayores importaciones de hidrocarburos y del resto de insumos.

La evaluación de los impactos por el lado de los costos en los precios sectoriales se realiza a partir de la ecuación (5), que en su forma reducida corresponde a $X = (I - A')^{-1}[m'P + B'C]$. A partir de esta ecuación se simulan los efectos de incrementos en los precios de los hidrocarburos importados del 100%, incrementos del 100% en las remuneraciones de los trabajadores

Cuadro 7

MULTIPLICADORES DE LA DEMANDA FINAL

Sector	Demanda final	Consumo privado	Consumo público	Exportaciones	Formación bruta de capital y VE
Hidrocarburos	0.348	0.104	0.05	0.194	0.041
Resto sector productivo	3.702	1.243	1.283	1.176	1.29

Fuente: Elaboración propia con base en MIP 2003.

Cuadro 8
EVALUACIÓN DE INCREMENTOS DE LAS EXPORTACIONES EN EL SECTOR HIDROCARBUROS
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

Impactos / Ejercicios		Incremento 10%	Incremento 20%	Incremento 40%	Incremento 50%	Incremento 60%
Productos	Sector hidrocarburos	30,090	60,180	120,400	150,500	180,600
	Resto sector productivo	3,935	7,870	15,740	19,670	23,610
Ingresos	Remuneraciones	2,082	4,164	8,328	10,410	12,490
	Excedente bruto de operación	2,374	4,748	9,496	11,870	14,240
	Impuestos a los productos netos	13,200	26,400	52,810	66,010	79,210
Importaciones	Hidrocarburos	1,361	2,723	5,446	6,807	8,168
	Resto de productos	1,042	2,084	4,169	5,211	6,253

Fuente: Elaboración propia con base en MIP 2003.

del sector hidrocarburos, aumento del 100% del excedente bruto de operación de este sector y del 100% en los impuestos a los productos netos (derechos, aprovechamiento, IEPS e IVA). El modelo tradicional de precios calculado a través del análisis insumo-producto subestima la realidad, ya que los trata como un componente de costos, eludiendo tanto que los precios se determinan como un resultado multiplicativo de los costos por uno más al margen de ganancia, como que la autoridad replica estos precios internacionales al mercado interno.

Si se tratase simplemente que Pemex recupere los mayores costos de producción, un incremento de los precios internacionales de los hidrocarburos, implicaría que los precios de este sector sólo se tendrían que incrementar en 6.8% y los precios del resto de sectores productivos en 0.8% (véase cuadro 9). La realidad es que si todos los precios importados de los hidrocarburos se duplican, con la regla actual de establecer los precios en función a sus referencias internacionales, la mayor parte de los precios nacionales de los hidrocarburos se duplicarían, a excepción de las ga-

solinas y el diesel. Luego los costos y los precios del resto de los sectores productivos se elevarían en al menos 2.6% y los precios al consumidor en 4.3 por ciento.²²

De acuerdo al cuadro 9 una duplicación de los impuestos a los productos netos de los hidrocarburos generaría los mayores impactos sobre sus precios, al incrementarlos en poco menos del 65.4% y del 1.8% para el resto de los sectores productivos. En orden decreciente se tendrían menores impactos en el

caso de la duplicación de las remuneraciones sectoriales con un incremento de 6.3% y de 0.1% en los precios de los hidrocarburos y del resto de los sectores productivos. En última instancia una duplicación del excedente bruto sectorial tendría impactos de poco más del 4.2 y 0.1% para cada sector productivo, respectivamente.

V. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La contribución del sector hidrocarburos a la economía mexicana es significativa, pero varía dependiendo de la variable que se pretenda analizar. Es obvio que influye y es influida por los agregados económicos. A pesar de su importancia, su interrelación con el resto del aparato productivo es reducida, de forma tal

Cuadro 9
EVALUACIÓN DE INCREMENTOS DE LOS COMPONENTES DE COSTOS
DE LOS HIDROCARBUROS EN LOS PRECIOS SECTORIALES

Sector	Incremento 100% Precio hidrocarburos importados	Incremento 100% Remuneraciones hidrocarburos	Incremento 100% Excedente bruto de operación	Incremento 100% Impuestos a los productos netos
Precio sector hidrocarburos	6.78	6.34	4.24	65.37
Precios resto sector productivo	0.76	0.13	0.07	1.75

Fuente: Elaboración propia con base en MIP 2003.

El desarrollo de la economía nacional exige un nuevo trato al sector hidrocarburos, abandonando la visión fiscalista-financiera que le quita los recursos para su reproducción ampliada, y la rentista que la congrega en las actividades primarias, eludiendo sus vinculaciones con el desarrollo productivo y tecnológico del país

que las políticas de compras de la empresa petrolera no tienen impactos significativos sobre la actividad económica. Se trata de un sector poco articulado, que asemeja a una isla en la economía nacional, respecto de los encadenamientos de los otros sectores productivos.²³ Las actividades a realizar en esta dirección van desde el registro claro de sus importaciones, el detalle de sus compras, registro y análisis de los proveedores y de sus componentes importados, desarrollo de programas específicos para incrementar las compras nacionales de la empresa tanto en las partidas de gasto corriente como de inversión con recursos propios y financiada, entre otros, con un gran potencial.

En esta oportunidad no hemos analizado en forma detallada la problemática de los impactos de los precios de los hidrocarburos sobre el resto de los sectores productivos. Es evidente, de acuerdo a las metodologías oficiales de fijación de precios, que el análisis tradicional insumo-producto es insuficiente para dimensionar sus impactos reales. Asimismo, no se contempla la afectación que estos pueden generar en la demanda agregada privada: consumo e inversión, en favor principalmente de la recaudación por impuestos a los productos netos y que generaría mayor demanda en la medida que se incrementa el consumo e inversión pública.

El desarrollo de la economía nacional exige un nuevo trato al sector hidrocarburos, abandonando la visión fiscalista-financiera que le quita los recursos para su reproducción ampliada y la rentista que la congrega en las actividades primarias, eludiendo sus vinculaciones con el desarrollo productivo y tecnológico del país. Los problemas que enfrenta son de importancia y no se resuelven simplemente a través de proporcio-

narle mayores recursos financieros y otorgarle autonomía de gestión. La lista de retos es numerosa y abarca todas las esferas de la empresa, iniciando con la redefinición de su misión, visión y estrategias principales (Pemex, 1999c: 1-69), que serán tema para un siguiente estudio.

* El autor es maestro en Economía, egresado del CIDE y profesor de la Universidad Panamericana en la Ciudad de México. Se agradece el apoyo de Rafael Hernández Parra en la elaboración de este documento y los valiosos comentarios de la Mtra. Patricia del Hierro Carrillo. Para cualquier comentario: germanalarco@yahoo.com.mx

NOTAS

1. Artículo tercero de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios.
2. La Unidad de Planeación Corporativa de Pemex (1999a) plantea que entre 1982-1997 la tasa de crecimiento de la producción nacional de petróleo crudo fue de 0.9% anual, frente a un crecimiento del 1.6% anual para toda la producción mundial (pág.1) Asimismo, la mayor participación en el mercado mundial se logró en 1982 con el 5.3% del total (pág. 2).
3. En este cálculo no se considera a las empresas privadas distribuidoras de gas natural, cuyas operaciones iniciaron en 1997, pero cuya contribución en términos de ventas son aún reducidas.
4. Estimaciones propias con base al flujo de efectivo de Pemex registrado entre enero-junio 2005 obtenido de la Secretaría de Energía, *Quinto informe de labores Petróleos Mexicanos*, México, 1 de septiembre de 2005, pág. 116 y de las previsiones del valor bruto de la producción.
5. Exploración y producción de hidrocarburos.
6. De la Vega (2005: 9) comenta también sobre el problema de los pasivos: Pidiregas y laborales sin fondear que pueden estallar en el corto y mediano plazos.
7. A excepción de una participación en la refinería Deer Park en EUA con RD&Shell.
8. Para otros autores este problema se vincularía a la sobrerregulación a la que está sometida la empresa y para lo cual algunos proponen la implantación de un régimen de autonomía de gestión, aunque para nosotros esa es una propuesta cuestionable.
9. En este Comité participan las diversas áreas de Pemex, Secretaría de Energía, Comisión Reguladora de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de la Función Pública y la SHCP, actuando como secretario técnico la Gerencia de Precios de la Dirección Corporativa de Finanzas. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Admi-

nistración Pública Federal establece que estos precios deben ser determinados por la SHCP.

10. Elemento subjetivo propuesto por el área de comercialización internacional de Pemex (PMI Internacional, S.A. de C.V.) y que pretende incorporar las características particulares del crudo Maya (pesado, elevado contenido de azufre y metales). Al respecto, es importante comentar que todas estas referencias internacionales podrían ser sustituidas por sistemas de oferta de lotes en línea, mediante los cuales se determinarían los precios.
11. Resolución de la CRE Núm. RES/046/2005 publicada en el Diario oficial de la Federación, 21 de abril de 2005, pág. 34.
12. Lamentablemente no se puede completar toda la información para el periodo 1980-1989 debido a la carencia de algunas series estadísticas.
13. Incluyen los derechos, aprovechamiento, IEPS, Impuesto al valor agregado (IVA), impuestos a la importación y al activo pagados por Pemex.
14. Programas de inversión pública financiada por terceros.
15. Shields (2003: 11) señala que C. Salinas de Gortari le tuvo aversión a Pemex y más aún a su sindicato, por lo que actuó para debilitarlo y reducir su tamaño, dividiendo las operaciones de la empresa en organismos subsidiarios, restringiendo recursos para inversión y vendió equipo de la empresa a particulares.
16. Obviamente habría que evaluar que ocurre con la participación de los energéticos en los costos totales y el valor bruto de la producción, teniendo en cuenta que se reduce la intensidad energética.
17. Corresponden principalmente a los derechos y aprovechamiento.
18. Se considera el flujo de efectivo que integra el consolidado de Pemex y de las operaciones interorganismos. Asimismo, para simplificar las operaciones se eliminan tanto de los ingresos como de los egresos los servicios corporativos y las operaciones ajenas.
19. No incluye el pago por pensiones a los trabajadores jubilados de la empresa.
20. Al respecto se puede consultar el artículo *Reforma estructural en la integración de la industria maquiladora a la economía mexicana*, en: *Problemas del Desarrollo*, IIEC-UNAM, Vol. 37, núm. 145, abril-junio del 2006, donde se evalúa la problemática de las reducidas articulaciones de las exportaciones de la industria maquiladora.
21. Se suponen iguales a la participación de los hidrocarburos en el VBP del resto de los sectores productivos

y la participación de los hidrocarburos en el consumo privado de 2.6 y 4.3% respectivamente.

22. No olvidar que nuestras estimaciones sobreestiman las compras nacionales de este sector debido a que subestimamos las importaciones que realiza Pemex del resto de sectores productivos.

BIBLIOGRAFÍA

Alarco, G. Lora E. y Orellana S. (1990), *Técnicas de medición económica*, Fundación Friedrich Ebert, Perú 1990, pp. 481.

Alarco G. y Navarrete, S. (2001), *Inversión y políticas financieras en Pemex bajo una perspectiva internacional comparada, presentación para discusión en el CIDE*, México, D.F., 14 de junio, pp. 43.

Alarco, G. (2006a), "Reforma estructural en la integración de la industria maquiladora a la economía mexicana", en: *Problemas del Desarrollo*, No. 145, Vol. 37, abril-junio, IIEC-UNAM.

Alarco, G. (2000b), "Crecimiento económico y evolución del precio del petróleo crudo en México 1975-2004", en: *Comercio Exterior* No. 9 Vol. 56, octubre (en prensa), Bancomext, México D. F.

Artículo, "Las empresas más importantes de México", *Expansión 500*, Versión digital, México, agosto, 2005.

Barajas, J. C. y Melo, M. (2003), "Matriz insumo producto del sector energético mexicano 2000", en: *Balance nacional de energía 2002*, Secretaría de Energía-México, pp. 111-120.

British Petroleum (BP) (2005), *Statistical review of world energy 2005*, London-GB, June 14th, pp. 44.

Cámara de Diputados (2005), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Precios del sector energético administrados por el sector público*, documento CEFP 011/2005, México, D.F., enero, pp. 28.

De la Vega, A. (1999), *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*, Programa universitario de Energía, UNAM, pp. 377 + anexo estadístico.

De la Vega, A. (2005), "Energías: de los diagnósticos y escenarios a las nuevas construcciones institucionales y regulatorias", en: *Economía UNAM*, No. 4, enero abril, pp. 7-26.

Dieck, F. (2004), "Importancia de la energía para el crecimiento de México", en: *Balance nacional de energía 2003*, Secretaría de Energía-México, pp. 99-110.

Fortune Datastore (2005), "2005 Fortune Global", *Time Inc.* No. 500.

Gallegos, O. y Zenón O. (2004), "Intensidades energéticas del sector industrial mexicano en una perspectiva internacional comparada", en: *Balance nacional de energía 2003*, Secretaría de Energía-México, pp. 111-126.

Kozikowski, Z. (1988), *Técnicas de planeación macroeconómica*, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, D.F., pp. 329.

- Morales, R. (2005), "La quiebra técnica de Petróleos Mexicanos. Perspectivas para remontar su crisis", en: *Economía UNAM*, No. 4, enero-abril, pp. 27-39.
- Petróleos Mexicanos, Unidad de Planeación Corporativa (1999a), *Evaluación general de la posición competitiva de Pemex*, documento borrador para discusión, México D.F., pp. 8.
- Petróleos Mexicanos, Unidad de Planeación Corporativa (1999b), *Posicionamiento internacional de Pemex de acuerdo con información pública*, documento borrador para discusión, México, D.F., junio 30, pp. 10.
- Petróleos Mexicanos, Unidad de Planeación Corporativa (1999c), *Misión y visión en Pemex y empresas petroleras internacionales*, presentación borrador para discusión, México, D.F., diciembre 8, pp. 69.
- Petróleos Mexicanos, Unidad de Planeación Corporativa (2000a), *Indicadores sobre la inversión en Pemex y de empresas petroleras internacionales*, documento borrador para discusión, México, D.F., 12 de abril, pp. 107.
- Petróleos Mexicanos, Unidad de Planeación Corporativa (2000b), *Lineamientos para la estrategia financiera de Pemex a partir del análisis de estados financieros comparados*, documento borrador para discusión, México, D.F., 15 de mayo, pp. 118.
- Petróleos Mexicanos, Unidad de planeación Corporativa (2001), *Propuesta general de reorganización de Pemex, organismos subsidiarios y empresas filiales*, segundo borrador para discusión, México, D.F., 30 de enero, pp. 37.
- Petróleos Mexicanos (2005), *Informe Anual 2004*, México, pp. 58.
- Petróleos Mexicanos (2005), *Anuario estadístico 2004*, México, pp. 66.
- Presidencia de la República (2005), *Quinto informe de gobierno, Anexo*, México, 1 de septiembre, pp. 702.
- Secretaría de Energía (2001), *Compendio estadístico del sector energía 1980-2000*, México 2001, pp. 506.
- Secretaría de Energía (2003), *Balance nacional de energía 2002*, Ed. Sener, México, pp.199.
- Secretaría de Energía (2004a), *Balance nacional de energía 2003*, Ed. Sener, México, pp. 215.
- Secretaría de Energía (2004b), *Prospectiva del mercado de gas natural 2004-2013*, Ed. Sener, México, pp. 139.
- Secretaría de Energía (2004c), *Prospectiva del mercado de gas licuado de petróleo 2004 2013*, Ed. Sener, México, pp. 119.
- Secretaría de Energía (2005a), *Quinto informe de labores*, México, 1 de septiembre, pp. 274.
- Secretaría de Energía (2005b), *Quinto informe de labores Petróleos Mexicanos*, México, 1 de septiembre, pp. 139.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2005), *Ley de Ingresos de la Federación, Ejercicio Fiscal 2005*, México, pp. 64.
- Shields, D. (2003), *Pemex, un futuro incierto*, Editorial Planeta mexicana, S.A. de C.V., México, D.F., pp. 168.
- Taylor, L. (1986), *Modelos macroeconómicos para los países en desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, pp. 358.
- Taylor, L. (1989), *Macroeconomía estructuralista, modelos aplicables en el tercer mundo*, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, pp. 241.

Mirando desde el Sur: notas sobre cooperación descentralizada y políticas sociales en Europa y América Latina

Carmen Midaglia

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar y discutir la orientación y las prácticas de la cooperación descentralizada entre Europa y América Latina en el campo de la pobreza y las políticas sociales. No se trata de una evaluación sobre los impactos de los proyectos y programas implementados en este marco de intercambios, sino de una discusión en torno a la relación entre la orientación reciente de estas acciones con los modelos de protección social vigentes en esas regiones, y sus posibles rendimientos.

A fines de los setenta, el cambio de orientación en el modelo de desarrollo a nivel internacional, pasó de uno de corte proteccionista a otro de orientación en pro del mercado, y los costos sociales asociados a ese cambio, introdujeron como tema prioritario en la agenda política y académica el problema de la “nueva cuestión social”

En la primera parte se describen las formas que asumieron los procesos de reforma de las matrices de bienestar en ambos continentes, se identifican similitudes y diferencias además de establecer algunas cuestiones que se consideran aspectos relevantes para su comparación.

Después, se discuten los cambios de orientación de la cooperación internacional y su relación con características institucionales y sociales de la

región, identificando algunos temas que pueden considerarse cuestiones centrales en el debate. Finalmente, se plantean algunas sugerencias preliminares para avanzar en la optimización sobre esta nueva orientación de la cooperación en el marco de la realidad latinoamericana.

I. EL DEBATE SOBRE POLÍTICAS SOCIALES EN PERSPECTIVA COMPARADA

A fines de los años setenta, el cambio de orientación en el modelo de desarrollo a nivel internacional, pasó de uno de corte proteccionista a otro de orientación en pro del mercado, y los costos sociales asociados a ese cambio, introdujeron como tema prioritario en la agenda política y académica el problema de la “nueva cuestión social” (Castel, 1997) y con ello, el tema de la inadecuación e insuficiencia de los tradicionales sistemas de seguridad social para hacer frente a la nueva problemática.

El tradicional sistema institucionalizado de políticas sociales, es decir, los clásicos esquemas de bienestar edificados sobre un mercado de empleo dinámico y poco integrador, a lo que se agregaban políticas educativas y de salud relativamente universalistas, parecían no corresponderse estrictamente con la nueva fase de acumulación capitalista en lo relativo a

su sustentabilidad económica y financiera así como para enfrentar los actuales riesgos sociales (Rosanvallón, 1995).

En este contexto socioeconómico, los países desarrollados, en particular los europeos, así como los subdesarrollados, especialmente los latinoamericanos, introdujeron un conjunto de reformas y ajustes en sus sistemas de seguridad social y, simultáneamente, inauguraron un conjunto de políticas sociales alternativas dirigidas a incidir tanto en los procesos de desafiliación social así como en las situaciones de pobreza creadas (PNUD 2004).

El perfil de las reformas sociales instrumentadas y las nuevas estrategias públicas impulsadas en el campo de la protección presentaron importantes variaciones al interior de las naciones desarrolladas (Andersen, 1999) y fundamentalmente entre el continente europeo y el latinoamericano, producto no sólo de la situación económica y de las tradiciones de bienestar imperantes, sino también del tipo de debate sociopolítico prevaleciente.

No hay lugar a dudas sobre la amplitud y en algún sentido sobre la profundidad que adquirió la discusión en el viejo continente respecto a la reformulación y ajuste del Estado Social, en la medida que participaron activamente fuertes actores colectivos, (sindicatos, grupos empresariales, entre otros) importantes instituciones académicas y de promoción, organismos internacionales sectoriales y de crédito (OIT, FMI, BM), e instituciones regionales en el marco de la Unión Europea (Deacon, 1994). Esto se tradujo en cuestionamientos académicos y políticos significativos al discurso "economicista" que pretendía imponerse con el cambio de orientación en el desarrollo, el que asociaba automáticamente, crecimiento económico y desarrollo social.

A modo de ilustrar la densidad que adquirió el debate europeo, importa indicar los aportes que ofreció y aún ofrece el ámbito académico sobre esta problemática. Sin pretensión de ofrecer detalles, interesa mencionar sólo algunos de los análisis de corte comparativo entre las naciones desarrolladas acerca del tipo de sistema de bienestar que disponían, sus impactos sociales y los marcos institucionales, así como las coaliciones políticas que habilitaron su emergencia y

sustentabilidad. Entre ellos figuran, los clásicos estudios H. Wilensky (1975), P. Flora (1987), G.E. Andersen (1993 y 1999), T. Sckopol y M. Weir (1993) en un amplio universo de producción sobre matrices de bienestar.

Más allá del propio significado académico de cada uno de estos y otros trabajos de envergadura en este campo temático, su constante producción a partir de la década de los ochenta es indicativa de una cierta "convicción pública" que para reformar los sistemas institucionalizados de políticas sociales se torna imprescindible conocer a profundidad además de identificar los acuerdos políticos que los respaldan así como los actores colectivos involucrados y los impactos generados en términos de "saldos o balances" sociales, ya que los sistemas de protección establecidos condicionan las opciones y las modalidades que asume la reforma social (Pierson, 1994).

El contexto sociopolítico y económico latinoamericano donde se consagra este debate es sustantivamente diferente al planteado anteriormente por un conjunto de condicionantes históricas que interesa mencionar brevemente:

1. Una serie de países de esa región estaban recobrando su institucionalidad democrática luego de un largo periodo de suspensión en el ejercicio de los derechos civiles y políticos básicos, a lo que se agrega el congelamiento y postergación de demandas sociales relativas a la protección social y distribución económica.
2. Derivado del punto anterior, los actores de la sociedad civil, tanto los movimientos tradicionales como los nuevos actores sociales se encontraban en una situación relativamente debilitada en la medida que estaban en proceso de reorganización y aprendiendo o reaprendiendo a relacionarse con una órbita pública que se había cerrado al diálogo y a la negociación sociopolítica.
3. Y, simultáneamente con la instauración de este nuevo escenario político e institucional, la mayoría de los países de ese continente buscaban superar o controlar la situación de crisis económica que atravesaban, incluida la tramitación política de la deuda externa.

En síntesis es posible afirmar que América Latina se encontraba a mediados de la década de los años ochenta administrando una doble transición, a saber: la política, instaurando las bases para consolidar nuevas democracias, y la económica, buscando establecer ajustes y/o cambios estructurales que le permitieran operar en el marco de los nuevos parámetros de acumulación establecidos, e insertarse en el mercado internacional (Aramijo, Biersteker y Lowenthal, 1994).

Resulta evidente que en un escenario regional como el descrito era imposible que se planteara un debate sobre el posible Estado Social que podrían proyectar estos países, sustantivo que tuviera características similares a la discusión europea. No parece equivocado afirmar que en América Latina, en sustitución del mencionado debate, se impusieron o ganaron espacios públicos, una serie de formulismos vacíos de contenidos acerca del formato que debía asumir la reforma social y las nuevas políticas públicas en esta área.

Es así que se “propagandéó” un nuevo paradigma de políticas sociales como un mecanismo del tipo “correctivo mágico”, no sólo del conjunto de insuficiencias políticas-institucionales que poseía la matriz de protección regional, sino también del conflicto histórico distributivo que caracterizó a este continente y consolidó una estructura de desigualdad social.

Este nuevo paradigma social estipuló una gama de criterios como “únicos y universales” a partir de los cuales se “debía” edificar el nuevo sistema de ayuda y protección social, sin tomar en consideración los esquemas específicos de seguridad social existentes y su nivel de cobertura, las culturas de bienestar arraigadas, las capacidades públicas instituidas, los formatos institucionales de distribución de poder en el territorio (niveles de centralización contra las autonomías locales) y las escalas territoriales de los países en cuestión.

Es así que se recomendaba que las reformas y las nuevas políticas sociales en pos de transformarse en estrategias públicas “modernas y saludables” debían adaptarse a una serie de parámetros organizativos y de ejecución que parecían garantizar su éxito y corregir las deficiencias del pasado. Bajo esta óptica los programas y servicios sociales tendrían que diseñarse de forma descentralizada, apuntar a cubrir las necesidades de las poblaciones más

desfavorecidas, es decir, utilizar la focalización como estrategia de acción; involucrar a diversas organizaciones de la sociedad civil así como a la comunidad de referencia y a los propios usuarios en la elaboración, instrumentación y control de las propuestas sociales; atender las necesidades de la población de manera integral y, además, esas estrategias de protección tenían que ser susceptibles de evaluaciones permanentes para definir su pertinencia y adecuación a los contextos sociales de referencia (Faranco, 1996).

Resulta difícil de antemano plantear un acuerdo o desacuerdo político y académico en relación a los principios orientadores de este cuadro propositivo en materia social. Sin embargo, como bien señaló C. Filgueira los criterios estructuradores de este nuevo enfoque no fueron planteados como medios sino como fines en sí mismos (Filgueira, 1997).

Esta modalidad de abordar la revisión de los sistemas de políticas sociales supuso que en la discusión pública latinoamericana se omitiera explícitamente la dimensión política de las reformas sociales. En otras palabras, estuvieron ausentes preguntas políticas claves referidas a: ¿qué tipo de integración o, en términos más modernos, de cohesión social se pretendía construir a partir de las políticas públicas promovidas?, ¿qué grado de desigualdad era posible aceptar en la pretensión de superar el subdesarrollo de estos países?, ¿qué tipo de ciudadanía se buscaba promover en la región? (Canzani y Midaglia, 2002).

La negación de la política en la proyección del futuro social de estos países se plasmó simultáneamente a la emergencia de interpretaciones y/o valoraciones negativas sobre los procesos políticos constitutivos de los esquemas de protección y de los rendimientos alcanzados. En estos términos se confundieron los acuerdos corporativos responsables que rodearon los conflictos distributivos en diversas fases históricas con la existencia de corporativismos depredadores. Asimismo no se discriminó la anticipación de la intervención estatal en materia social del paternalismo, el clientelismo y la cooptación de organizaciones representativas de intereses socioeconómicos. En este marco la acción política y operativa de los agentes estatales sólo podían ser consideradas como un foco de distorsión y discriminación de los diversos segmentos sociales

y de las trayectorias de bienestar latinoamericanas que pasaron a equiparse y uniformizarse.

A su vez estas evaluaciones negativas sobre las prácticas políticas fundacionales de las matrices de protección se hicieron extensivas a las dinámicas organizativas de los servicios públicos sociales y a los efectos generados por la propia institucionalización y permanencia de los mismos (Midaglia, 2001). Es así que se señaló la existencia de amplias clientelas pasivas en torno a las prestaciones públicas carentes de obligaciones e incentivos para procurarse medios genuinos de subsistencia, y la consolidación de grupos de intereses burocráticos preocupados por la manutención de programas sociales que le aseguraban un espacio de poder y estatus público al interior del entramado estatal, más allá de su adecuación a las cambiantes necesidades sociales (Kymlicka y Norman, 1997).

Lo que se ha planteado hasta este momento, no pretende desconocer que los aspectos políticos señalados fueron elementos constitutivos de la pugna distributiva latinoamericana, y que su posterior institucionalización agregó nuevos efectos perversos en las modalidades de apropiación de los beneficios por parte de los distintos sectores sociales.

Ahora bien, reconocer determinadas operativas políticas en la construcción de los esquemas de protección conduce inevitablemente a la emergencia de visiones críticas sobre la forma de representación e intermediación de diversos intereses, a la identificación de responsabilidades políticas y simultáneamente a la revisión de las prácticas tradicionales de distribución de bienes sociales. No obstante, optar por el camino de la "omisión" de los factores políticos en el rediseño de los sistemas de políticas sociales sólo promueve la dicotomización de la realidad, en términos que la órbita pública se ubica como el campo propicio para el ejercicio de la discrecionalidad, promotora de inequidades sociales y caracterizada por serias ineficiencias programá-

América Latina se encontraba a mediados de la década de los ochenta administrando una doble transición: la política, instaurando las bases para consolidar nuevas democracias, y la económica, buscando establecer ajustes y cambios estructurales que le permitieran operar en el marco de los nuevos parámetros de acumulación establecidos e insertarse en el mercado internacional

ticas y de gestión social. Por el contrario, la esfera privada en sus diversas acepciones, se sitúa como la arena de la transparencia, de la justicia distributiva y portadora de una intervención social ágil y ligeramente burocratizada.

No parece equivocado sustentar que la mayoría de los análisis sociopolíticos que fueron el sustrato del debate latinoamericano en torno a la reforma social expresaban una lectura dicotómica de la realidad regional, imprimiéndole así un formato tecnocrático, en donde, como ya se ha señalado, los medios que habían sido probados en otras sociedades como mecanismos eficaces para mejorar problemas de gestión

pública y/o defectos de la institucionalización de servicios sociales se transformaron en los fines últimos de los cambios propuestos.

En este contexto de uso abusivo de los medios, los servicios clásicos se reformaron, ya sea privatizando y/o tercerizando sus prestaciones en nombre de la participación; se traspasaron a las unidades administrativas locales y los programas sociales, independientemente de las capacidades institucionales instaladas en nombre de la descentralización; se establecieron oportunidades, unidades institucionales *ad hoc* al interior o fuera de las Administraciones Centrales para coordinar las intervenciones públicas en nombre de la integración de las políticas sociales, y se realizó un conjunto de evaluaciones externas que en su mayoría no logran insertarse como insumos de las diversas prácticas de gestión y culturas organizacionales públicas.

A este estado de situación se agrega la promoción de un conjunto de nuevas iniciativas sociales dirigidas fundamentalmente a combatir la pobreza de naturaleza estructural y/o reciente que asumieron formatos novedosos en relación a las tradicionales políticas sociales, en la medida que incorporaron los parámetros de diseño del nuevo paradigma social. La mayoría de estas estrategias

sociales se gestionaron en administraciones locales o contaron con su participación y se instrumentaron con la colaboración de la sociedad civil organizada, particularmente con la intervención de las instituciones sin fines de lucro.

Estos programas sociales, más allá de su potencialidad, se anexaron sin mayor articulación y hasta con un estatus residual al conjunto de prestaciones sociales que funcionaban en la región. Como resultado se instaura en una matriz de protección vigente hasta el presente y por supuesto con variaciones entre las naciones que constituyen este continente, que es posible calificarla en términos de híbrido, en la medida que conviven sin una precisa coordinación institucional, servicios sociales reformados de corte universalista administrados central o localmente con otros de tipo focal, que se insertan en diversos niveles del entramado público generalmente gestionados por organizaciones sociales.

La multiplicidad de programas sociales operando sin coordinación en un mismo territorio pone en evidencia la ausencia o la fragmentación de una autoridad social pública con cierto rango de decisión en la definición de las prioridades programáticas en este campo de acción y capaz de establecer los equilibrios necesarios entre políticas económicas y sociales (Harady, 2003).

Esta debilidad no es producto únicamente de los incompletos sistemas de bienestar regionales, de las deficiencias organizativas públicas y las reformas administrativas inconclusas, de los altos índices de pobreza y desigualdad social, sino de la sustitución de un debate político amplio y por supuesto conflictivo, por otro de naturaleza tecnocrática. Este tipo de debate en la práctica no fue más que otra forma de hacer política pero de manera restringida y excluyente en un régimen democrático, ya que la supuesta "neutralidad y objetividad" de las propuestas sociales impulsadas limitaban los escenarios de negociación (Acuña y Smith, 1994).

En este contexto se introduce la cooperación internacional promoviendo un nuevo enfoque, el de la cooperación descentralizada, en la búsqueda de responder responsablemente a los desafíos que introducen los procesos de globalización económica y cultural, al tiempo que intenta fortalecer a los agentes locales públicos y privados en actores potenciales para "captar" los

beneficios del desarrollo mundial y volcarlos a sus comunidades de referencias.

Así se tiende a reestructurar los intercambios internacionales estableciendo nexos específicos entre las dinámicas globales del nuevo orden y las locales, a partir de una tensión que supone que el progreso y los problemas se desterritorializan, al tiempo en que se reposiciona el territorio como un ámbito privilegiado de integración sociopolítica y de absorción de los costos sociales y de las nuevas vulnerabilidades que generan estos procesos (María del Huerto Romero).

II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU CONTRIBUCIÓN EN EL COMBATE A LA POBREZA

Los cambios de orientación en la cooperación internacional y en particular en la europea, implicaron a grandes rasgos, una serie de modificaciones conceptuales sustantivas en los parámetros de intercambio y comunicación entre las regiones, apoyadas en las mudanzas que se producían en las sociedades actuales a escala mundial. Los mismos podrían resumirse en las siguientes líneas de análisis:

El convencimiento y las oportunidades, la constatación de la pérdida de monopolio de los Estados nacionales en el campo de las relaciones internacionales y además como espacio institucionalizado de identificación ciudadana. (Subirats 2001; Fernández de Losada, 2004).

Paralelamente se reconoce la emergencia de ámbitos supranacionales (la Unión Europea, el MERCOSUR entre otros) y subnacionales asimilados a gobiernos locales, disputando y hasta apropiándose de esos vínculos internacionales en pos de fomentar las transferencias de experiencias en los distintos campos de acción, así como también un tipo de promoción económica adaptada a las necesidades de los actores colectivos que operan en su contexto (Fernández de Losada A., 2004).

Se tiende a abandonar la concepción clásica de la cooperación internacional entendida como ayuda o asistencia de naturaleza unilateral de los países centrales a los más pobres y se instala la noción de colaboración multidireccional entre socios activos que representan realidades diferentes pero tienen la oportunidad, más allá

de su nivel de desarrollo, de intercambiar sus aprendizajes específicos con el objetivo de aunar esfuerzos en diversas áreas de la vida económica y social para el enriquecimiento mutuo. Se desdibuja así el binomio tradicional que caracterizaba la cooperación tradicional asociado a la figura del donante contra el receptor (Romero, 2004).

Bajo esta nueva óptica, las relaciones de cooperación promueven la construcción de una comunidad internacional transnacional donde intervienen múltiples participantes y adquieren un papel muy relevante los actores locales. En la práctica se constata un destacado activismo de los agentes subestatales en la escena internacional estableciendo contactos formales e informales con diversos organismos extranjeros,

Las relaciones de cooperación promueven la construcción de una comunidad internacional transnacional donde intervienen múltiples participantes y adquieren un papel muy relevante los actores locales

promoviendo nuevas prácticas de vinculación diplomática que se han agrupado bajo el término de “paradiplomacia” (Romero, 2004).

La cooperación descentralizada europea incorporó a partir de la década de los noventa el nuevo enfoque de relaciones internacionales y el continente latinoamericano se benefició de estas modalidades novedosas de intercambio en la medida que había iniciado y/o profundizado un proceso de reformas de la gestión pública tendiente a la descentralización de un conjunto de servicios públicos y programas relevantes para el desarrollo social.

De ahí que esta modalidad de cooperación se transforma en un instrumento privilegiado en la promoción de metas de cohesión social ya que los intercambios suponen transferencias de conocimientos, asistencia técnica, capacitación de recursos humanos y de “buenas prácticas” para resolver problemas de los diversos grupos de población, en particular de aquellos, los postergados, que carecían de voz o de suficiente capacidad de presión para introducir sus demandas en la agenda pública. Por esta razón el nivel local se ubica como una arena fértil de inclusión de los distintos sectores sociales para plantear sus necesidades de incorporación a un mundo económico y político que ha subestimado en el

pasado reciente, en particular en América Latina, su contribución activa al desarrollo.

Una proporción significativa de los programas de cooperación promovidos por la Unión Europea se orientan a enfrentar situaciones de vulnerabilidad social, fundamentalmente, la reducción y erradicación de la pobreza. En el marco de esta preocupación por la dimensión social del desarrollo se inscriben, el Poverty Reduction Strategy Paper elaborado en 1999 y el Compromiso de Lisboa en el 2000 (Draibe, 2004).

A su vez, los cambios de enfoque en las relaciones internacionales se plasman en estas latitudes a partir del fomento de una serie de experiencias, entre las que figura, la creación de la Red de Mercociudades, que supuso la instauración de mecanismos de cooperación entre las ciudades del MERCOSUR y simultáneamente la construcción de un espacio institucional permanente

de representación para este nuevo agrupamiento territorial. Esta iniciativa tuvo éxitos inmediatos ya que en el año 2000 se inaugura en el MERCOSUR un ámbito específico, la Reunión Especializada en Municipios e Intendencias, dedicado al tratamiento de los temas considerados prioritarios por las ciudades (Romero, 2004).

Parece evidente, que los procesos de integración regional como en el caso de la Unión Europea y el MERCOSUR, más allá de sus diversos grados de madurez y consolidación, se presentan como referentes institucionales que habilitan la revisión de las pautas de inclusión socioeconómica de la población en los distintos territorios a la luz de parámetros que fomentan la cohesión social y restringen al máximo la consolidación de situaciones de pobreza.

Más allá de la generación de intercambios fluidos entre las regiones, las experiencias acumuladas de cooperación descentralizada, en oportunidades, son consideradas como un conjunto de prácticas poco coherentes y aisladas, que ponen en “tela de juicio” o al menos cuestionan los rendimientos y sustentabilidad de este tipo de intercambios, esencialmente en el campo social. Las debilidades detectadas por los expertos y evaluadores son de diversa índole, en la medida que abarcan desde limitaciones

jurídicas, operativas y financieras hasta participativas. Los problemas comúnmente señalados son los siguientes:

Restricciones de naturaleza jurídica y constitucional en la medida que las entidades subestatales muchas veces carecen de competencias definidas en el área de las relaciones internacionales (Romero, 2004).

Obstáculos políticos de diversa naturaleza, ya sea limitando la operativa de los gobiernos locales para insertarse en la comunidad internacional y/o discontinuando proyectos a partir de la rotación de los elencos gubernamentales (Romero, 2004; Virapartirin, 2004).

Deficiencias en las capacidades locales existentes en lo relativo a personal especializado para gestionar estos proyectos, así como inadecuaciones de los procedimientos administrativos para esta nueva operativa (Fernández de Losada, 2004).

Insuficiencia de recursos financieros en términos de contrapartidas necesarias para iniciar y sostener estas prácticas de intercambio recortándose así la participación de las regiones y comunidades más pobres (Virapartirin, 2004).

Debilidades en el protagonismo de la sociedad civil organizada ya sea por el desinterés de los gobiernos locales en la definición de estrategias que movilicen a la ciudadanía (Braun, 2004), o por la debilidad, los actores sociales existentes en esos espacios territoriales.

Escasa información disponible para divulgar y multiplicar las diversas experiencias de cooperación, tornándose visibles y conocidas para el grupo directamente participante de las mismas. (Fernández de Losada, 2004; Braun, 2004).

A partir del reconocimiento de los problemas enumerados, es posible plantear que la nueva visión de la cooperación internacional, independientemente de su búsqueda para un desarrollo integral entre los territorios, presenta dificultades para adaptarse e incorporarse a los distintos contextos sociopolíticos de referencia, pese a que en los proyectos sociales que se inscriben en estos intercambios, predominan enfoques modernos y adecuados sobre las dinámicas de pobreza y vulnerabilidad social. Ahora bien, la pregunta que se impone es ¿si los distintos niveles de desarrollo entre las regiones involucradas en esos intercambios, son una barrera estructural que imposibilita la distribución de beneficios económicos y sociales?

III. SUPERANDO LAS DIFERENCIAS REGIONALES

La desigualdad en América Latina es un rasgo histórico y estructural, como bien señala G. O'Donnell, configurando así una deuda social de enormes proporciones que amplía las brechas entre Europa y América Latina, tornando impotentes los instrumentos de cooperación descentralizada y por ende la transferencias de experiencias así como de marcos conceptuales relativos al tratamiento de las problemáticas sociales.

De acuerdo con S. Draibe, las profundas diferencias entre los continentes nunca fueron un impedimento para llevar adelante comparaciones entre el estado de situación de las distintas partes y menos aún en el campo del desarrollo. Asimismo siempre existieron posibilidades de ensayar medidas que se instrumentaron en contextos específicos para adaptarlas a otras regiones que presentan condiciones económicas y sociopolíticas distintas a las de origen.

Para ello es necesario incorporar los problemas identificados en marcos conceptuales amplios pero precisos que permitan capturar las similitudes y diversidades de los contextos, para habilitar la comprensión del fenómeno en toda su magnitud y procurar establecer pautas de ajuste y aprendizaje.

En relación al campo social resulta pertinente recuperar la noción de regímenes para el bienestar, no con el fin de recrear articulaciones entre el mercado y el Estado pertenecientes a otro estadio del desarrollo, sino para aprehender los puntos de partidas diferenciales de los territorios participantes en la cooperación internacional.

Es así que a la clásica clasificación planteada por G.E. Andersen sobre los sistemas de distribución de bienes y servicios, característica de los países desarrollados (liberal, corporativo y socialdemócrata) se agregan nuevas categorías analíticas que dan cuenta de la forma de protección instaurada en las regiones pobres. Se introducen los conceptos de regímenes de seguridad informal e inseguridad, para agrupar las modalidades públicas utilizadas, bajo las cuales la ciudadanía accede a los bienes sociales (Wood y Gough, 2004). Los regímenes de seguridad informal, en la que se ubica América Latina, hacen referencia a contextos económi-

Cada crisis económica, cada cambio de gobierno nacional o local parece inaugurar un nuevo proceso experimental en este campo de acción, desatendiendo el capital social e institucional que se dispone

cos calificados de capitalismo periférico, en los que predominan Estados débiles que otorgan bienestar con base a relaciones de patronazgo y clientelismo, resultando así, una incorporación limitada de la población a la vida socioeconómica. El concepto de regímenes de inseguridad se asocia con Estados de tipo predatorio o también denominados “criminales” donde prácticamente son inexistentes los sistemas básicos de políticas sociales y por ende los derechos ciudadanos (Wood y Gough, 2004).

La utilidad analítica de estos conceptos radica no sólo en su pretensión comprensiva de captar la variabilidad mundial en las formas de consagrar protección social, sino en evidenciar que los sistemas en el pasado y aún en el presente, no fueron adecuados para enfrentar los problemas sociales críticos.

Es a partir de esas constelaciones institucionales de distribución para el bienestar, que en América Latina se inician los procesos de reforma y se introducen programas sociales alternativos sin el acompañamiento de una discusión política mayor que tenga en cuenta la dirección de los cambios incorporados y articulados a una noción de desarrollo que trascienda el mero crecimiento económico. Como se ha señalado, la discusión sobre el posible Estado Social regional a diferencia de lo que sucedió en el continente europeo, fue primordialmente de naturaleza tecnocrática, desestimándose la construcción de una agenda política sustantiva que pusiera de manifiesto la distinta gama de intereses y las posibles opciones de políticas públicas para facilitar a la región incluirse activamente en el mercado mundial.

Las acciones reformistas atendieron fundamentalmente los estreñimientos económicos-fiscales y las situaciones sociales de emergencia bajo el supuesto de que el dinamismo económico y la introducción de algunas modificaciones institucionales traerían inmediatamente la solución a los problemas de integración y cohesión social.

Es a partir del manejo político de estos cambios donde radica la explicación de la discontinuidad de las iniciativas sociales alternativas dirigidas a enfrentar las situaciones de pobreza; la escasa ar-

ticulación de los esquemas de protección contruidos con base en los agregados sin coordinación de servicios y programas entre los diversos niveles administrativos; las deficiencias en profundidad y en extensión de las estrategias de descentralización adoptadas y, con ello, la fragilidad de las capacidades locales instaladas; así como la debilidad en la consolidación de espacios sociales dinámicos y participativos en la medida que no se cuenta con incentivos suficientes para propiciar organizaciones locales fuertes articuladas con otras que operan en distintos campos de acción.

Esta es la razón fundamental que determina que la cooperación internacional descentralizada no se transforme en una línea estratégica de transmisión de aprendizajes esenciales para el desarrollo. Los problemas no se remiten sólo a limitaciones jurídicas, operativas y financieras. Por supuesto que ellas existen, pero si este fuera el único centro de las deficiencias, entonces las mismas serían fácilmente superables.

Como ya se planteó, el continente europeo procesó la discusión política sobre el tipo de desarrollo económico y social que pretendían promover, pero esto no significa que el debate se encuentre zanjado de una vez y para siempre; por el contrario, éste se recrea permanentemente, redefiniendo los consensos políticos establecidos. En cambio en América Latina, dicha discusión aún está pendiente o al menos inconclusa, imposibilitando en el área social la generación de acuerdos políticos y la acumulación de conocimientos y experiencias. Cada crisis económica, cada cambio de gobierno nacional o local parece inaugurar un nuevo proceso experimental en este campo de acción, desatendiendo el capital social e institucional que se dispone, así como las estrategias sociales consagradas en los períodos de las administraciones anteriores.

Las argumentaciones planteadas no desconocen la existencia práctica y exitosa en materia social apoyadas por la cooperación internacional, como las señaladas por S. Draibe en el caso brasileño: el Programa Favela-Barrio en el municipio de Río de Janeiro y el Programa Integrado de Inclusión Social del Municipio de Santo André en el Estado de Sao Paulo. Ambos

tienen la particularidad de contar con el apoyo de instituciones públicas nacionales, estatales y locales, así como con la participación de actores sociales de distinta envergadura. Si bien se reconoce que el amplio espectro de participación de agentes públicos y privados ha sido una garantía para el éxito de estas iniciativas, a su vez, genera diversos problemas de carácter institucional asociados con la fragmentación de los organismos públicos, entre otros (Draibe, 2004).

Más allá del valor intrínseco de éstas y otras experiencias latinoamericanas en la que la cooperación descentralizada jugó un papel importante, las mismas aparecen como casos puntuales que no han sido replicados en la región. Y esta situación se corresponde con la ausencia de un marco político y analítico acordado para ubicar estas iniciativas y debatir sobre sus rendimientos.

IV. A MANERA DE SUGERENCIA: ALGUNOS ASPECTOS POLÍTICOS DE LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN

No hay duda sobre las potencialidades que posee la cooperación internacional descentralizada en el fomento para el desarrollo sustentable que ensamble sus distintas metas, es decir la económica, la política y social, en pos de consagrarse como un modelo pertinente para las distintas fases de acumulación. Pero para que dichas potencialidades se plasmen en diversos contextos regionales, al menos para establecer verdaderos intercambios entre América Latina y Europa, se torna necesario que se replanteen los ejes programáticos y los formatos que asume la cooperación. En este sentido, parece pertinente plantear algunas sugerencias, aunque las mismas sean necesariamente de carácter preliminar, y susceptibles de críticas y objeciones:

- Que los proyectos promovidos en el ámbito de la cooperación tengan como requerimiento su inserción o algún tipo de vinculación con el sistema de protección que dispone el país y la región, ya sea para evitar el aislamiento de las experiencias, al tiempo en que se incentive desde ámbitos locales, un debate sobre los fallos en los esquemas existentes.
- Que se requiera en la operativa de estas iniciativas no sólo la participación de agen-

tes sociales locales, sino también actores colectivos nacionales como los movimientos sindicales, empresariales, campesinos, entre otros, en términos de inspectores o de socios menores, en la medida que estos grupos, además de poseer capacidad de presión están involucrados en instancias de negociación regional. Además, es una forma de garantizar la propagación y comunicación de prácticas circunscriptas en el territorio y a la vez despertar el interés de estos actores por demandas que trascienden sus propias reivindicaciones sectoriales.

- Y, por último, asegurar una conceptualización de lo local y de lo regional que evite cualquier tipo de falsa oposición con lo nacional, dado que este ámbito en Latinoamérica si bien es inadecuado, rígido, vertical y ha perdido buena parte de la identificación ciudadana, necesita aún terminar de edificarse, en lo relativo a sus funciones esenciales de orden, seguridad y producción de leyes como en las secundarias, referidas a marcos generales de políticas sociales. No debe olvidarse, que las rupturas institucionales tuvieron como centro de acción, el debilitamiento de las instituciones públicas en general, pero en particular las de carácter nacional: desestimar el significado político de su reorganización no hace más que retardar los procesos de descentralización y debilitar las democracias.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña Carlos y Smith William, (1994), "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform", in *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, org. Smith W., Acuña C. and Gamarra E., Ed. Transaction Publishers USA and London.
- Andersen Gosta Esping, (1993), *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*. Ed. Alfons el Magnanim, Valencia.
- Andersen Gosta Esping, (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Aramijo L., Biersteker T. y Lowenthal A., (1994), "The Problems of Simultaneous Transitions" in *Journal of Democracy*, vol. 5, No. 4, Ed. Johns Hopkins University.
- Braun Clara, (2004), *Tejiendo Lazos entre los Territorios. La Cooperación Descentralizada Local. Unión Europea-América Latina*. M. Godínez Zuñiga y M.H. Romero (comp.) Consorcio Municipalidad de Valparaíso y la Diputació de Barcelona.

- Ed. Garín, Chile.
- Canzani Agustín y Midaglia, (2002), "Las cuestiones de integración social: ¿más de la agenda económica, o una cuestión política?" *Informe de Coyuntura, Otro País*. Ed. Trilce-ICP, Montevideo.
- Castel Robert, (1997), *La Metamorfosis de la cuestión social*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Daverio Andrea y Midaglia (2002), "Itinerario institucional de las Reformas de Estado: el caso de las políticas sociales, en Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)". *Colección Política Viva*. Ed. de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Deacon Bob, (1994), "Global Institutions, Social Policy and Social Development". Leeds Metropolitan University.
- Draibe Sonia, (2004), *Tejiendo Lazos entre los Territorios. La Cooperación Descentralizada Local. Unión Europea-América Latina*. M. Godínez Zuñiga y M.H. Romero (comp.), Consorcio Municipalidad de Valparaíso y la Diputació de Barcelona. Ed. Garín, Chile.
- Fernández de Losada Agustín, (2004), *Tejiendo Lazos entre los Territorios. La Cooperación Descentralizada Local. Unión Europea-América Latina*. M. Godínez Zuñiga y M.H. Romero (comp.). Consorcio Municipalidad de Valparaíso y la Diputació de Barcelona. Ed. Garín, Chile.
- Filgueira Carlos, (1997), "Introducción: desafíos de la Seguridad Social"; C. Filgueira, C. Midaglia y J. Petersen-Thumser (comp.) Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, CIESU, DSE. Ed. Trilce, Montevideo.
- Flora Peter, (1987), *Growth to Limits. The Western European Welfare State since World War II*. Ed. Walter De Gruyter, Berlin.
- Franco Rolando, (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina". *Revista de la CEPAL*, No 58, Santiago de Chile.
- Hardy Clarisa, (2003), "Desafíos de Políticas Sociales: Los Imperativos de Equidad y Protección Social en América Latina". Referencia: atr/sf-7980-rg.
- Kymlicka Hill y Norman Wayne, (1997), "El retorno del ciudadano", *Revista Agora*, No 7., año 3; Buenos Aires.
- Midaglia Carmen, (2001), "La ciudadanía social en debate", en Ciudadanía en Tránsito, org. L. Cioscia. *Colección Política Viva*, Ed. Banda Oriental, Montevideo.
- Pierson Paul, (1994), *Dismantling the Welfare State?. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchement*. Ed. Cambridge University Press.
- PNUD (2004), "La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas". Naciones Unidas.
- O'Donnell Guillermo, (1999), "Pobreza y Desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas", en *Pobreza y Desigualdad en América Latina*, V. E. Tokman y G. O'Donnell (comp.), Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Romero María del Huerto, (2004), *Tejiendo Lazos entre los Territorios. La Cooperación Descentralizada Local. Unión Europea-América Latina*. M. Godínez Zuñiga y M.H. Romero (comp.) Consorcio Municipalidad de Valparaíso y la Diputació de Barcelona. Ed. Garín, Chile.
- Rosanvallon P., (1995), *La Crisis del Estado de Providencia*. Ed. Civitas, Madrid.
- Skopopol, Theda y Weir Margaret; (1993), "Las estructuras del Estado: Una respuesta Keynesiana a la Depresión", *Revista Zona Abierta*, No. 63, Madrid.
- Subirats J. (2001), "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas", en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Font J. (comp.) Ed. Ariel, Barcelona.
- Virapartirin, Marie, (2004), *Tejiendo Lazos entre los Territorios. La Cooperación Descentralizada Local. Unión Europea-América Latina*. M. Godínez Zuñiga y M.H. Romero (comp.) Consorcio Municipalidad de Valparaíso y la Diputació de Barcelona. Ed. Garín, Chile.
- Wilensky Harold L., (1975), "The Welfare State and Equality: structural and ideological roots of public expenditures". Ed. University of California.
- Wood Geof y Gough Ian, (2004), *Welfare Regimes: Linking Social Policy to Social Development*.

Regionalización de las bebidas tradicionales en México

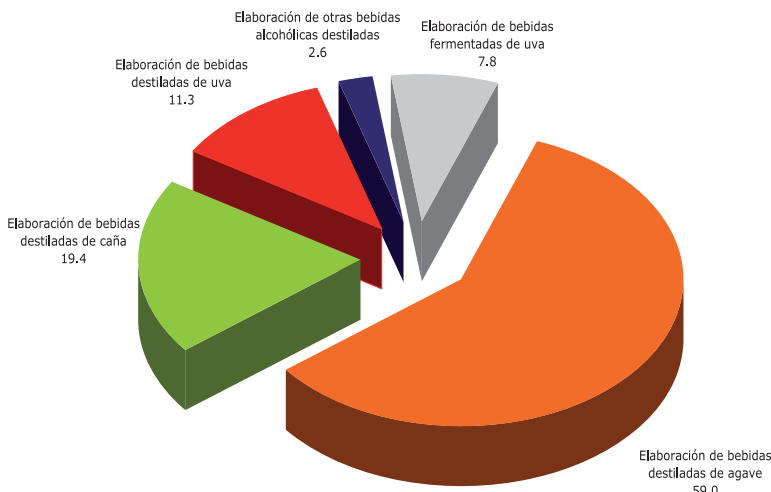
En México existen diversas bebidas alcohólicas denominadas como “tradicionales”. El agave es la materia prima utilizada en la elaboración de la mayoría de ellas. Tal es el caso del tequila, el mezcal, el pulque, el sotol y la bacanora. El agave pertenece a una extensa familia botánica denominada *Agavaceae*; popularmente se le conoce como pita, maguey o cabuya. En México hay más de 400 especies de agave, cada una con rasgos propios e incluso con distintos usos, pues además de su empleo en la elaboración de bebidas alcohólicas sirve para fabricar fibras, papel y materiales para la construcción.

I. PRODUCCIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN MÉXICO

De acuerdo con la clasificación de Cuentas Nacionales, la producción de bebidas alcohólicas se clasifica dentro de la División I. Productos alimenticios, bebidas y tabaco de la Gran División 3. Industria Manufacturera. La División I contribuyó con 4.6% al Producto Interno Bruto total en el cuarto trimestre de 2006 y con 26.7% del producto de la Industria Manufacturera durante el mismo periodo, registrando un crecimiento de 4% con respecto al mismo trimestre del año anterior.

En el tercer trimestre de 2006, la elaboración de bebidas alcohólicas (excepto elaboración de cerveza¹) tuvo un valor de producción de 3 mil 70 millones de pesos corrientes; 59% de este total correspondió a las bebidas destiladas de agave (Gráfica 1), en tanto que las bebidas elaboradas con caña aportaron otro 19.4% del valor total de la producción.

Gráfica 1
VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL. TERCER TRIMESTRE DE 2006

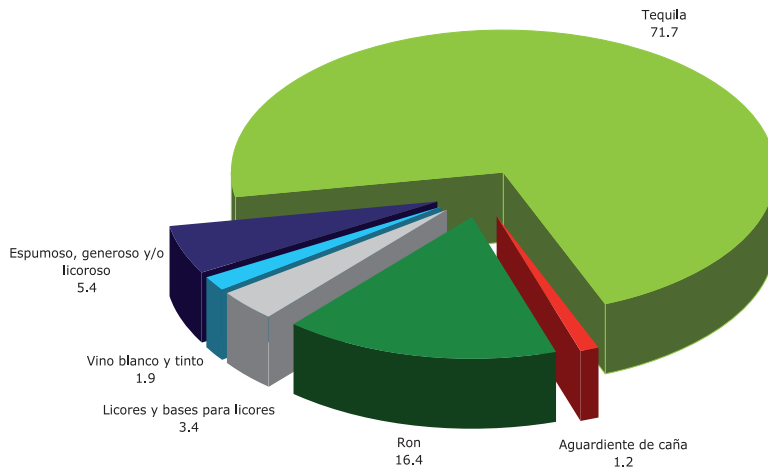


Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta Industrial Mensual, INEGI

II. TEQUILA

Entre las bebidas alcohólicas “tradicionales” el tequila es el más representativo. Esta bebida se

Gráfica 2
VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS POR PRODUCTOS SELECCIONADOS. PARTICIPACION PORCENTUAL. TERCER TRIMESTRE 2006.



Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta Industrial Mensual, INEGI

exporta a casi todo el mundo y su peso es determinante en los resultados de la industria de bebidas alcohólicas mexicana (de hecho, después de la cerveza, ésta es la bebida alcohólica de mayor producción en México). De las bebidas alcohólicas elaboradas en México con alta graduación alcohólica (Gráfica 2), la producción de tequila (35 a 40 grados de alcohol) representó 71.7% del valor total de producción en el tercer trimestre de 2006, seguido por la elaboración del Ron (de 40 a 75 grados de alcohol), con 16.4 por ciento.

El tequila es un licor destilado a base de un agave en especial, conocido como agave azul, que se siembra principalmente en el estado de Jalisco (la bebida lleva precisamente el nombre

Mapa 1
ESTADOS DENTRO DE LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN DEL TEQUILA



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Regulador del Tequila

de municipio de esa entidad federativa). Dada la creciente popularidad internacional del tequila, en la década de los sesenta comenzaron a aparecer en el mercado internacional bebidas con este mismo nombre de origen español y japonés. En respuesta a este hecho, en 1974 la entonces Secretaría de Industria y Comercio emitió la Declaración General de Protección de la Denominación de Origen del Tequila (DOT);² que incluía a los estados de Jalisco (124 municipios), Guanajuato (7 municipios),

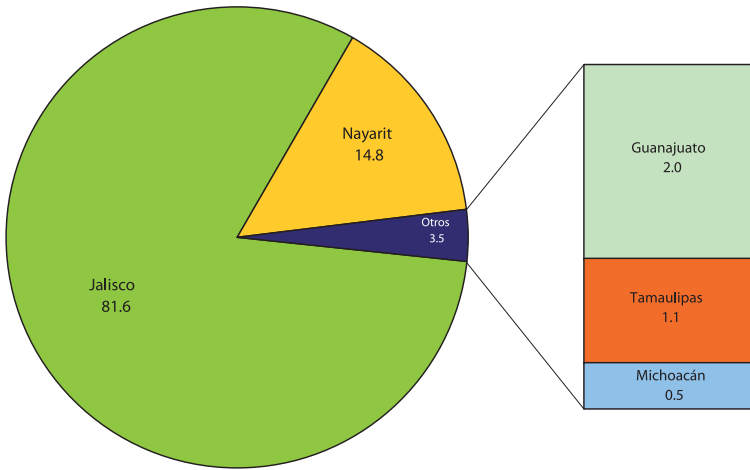
Michoacán (30 municipios) y Nayarit (8 municipios); en 1976 se modificó el decreto incluyendo también a algunos municipios (11) del estado de Tamaulipas dentro de la región de Denominación de Origen del Tequila.

El crecimiento y maduración del agave azul, materia prima del tequila, necesita de condiciones físicas y climáticas específicas. Estas condiciones únicamente pueden ser encontradas en el territorio de Denominación de Origen. Con el fin de mantener un control del volumen de agave existente dentro de esta región, El Consejo Regulador del Tequila (CRT) levanta desde el año 2000 un inventario sobre la cantidad de plantas sembradas en cada municipio de los estados que comprenden la DOT.

De acuerdo con este inventario, el número de plantas sembradas en 2006 ascendió a 12 millones 865 mil plantas, de las cuales 81.6% se plantaron en el estado de Jalisco y 14.8% en Nayarit (Gráfica 3).

El municipio de Arandas concentró la mayor cantidad de agave sembrado en el estado de Jalisco en 2006 (8.4%); en Nayarit, el municipio de San Pedro Lagunillas tenía el mayor número de plantas de agave (26.8%); La Piedad concentra 15.6% del agave total sembrado en el estado de Michoacán; por su parte, en Tamaulipas, el municipio de González es el que cuenta con el mayor porcentaje de agave plantado en el estado en 2006 (36.2%), finalmente, el municipio de Romita con-

Gráfica 3
CULTIVO DE AGAVE AZUL POR ESTADO DE DOT, 2006
PLANTAS SEMBRADAS. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL



Fuente: Inventario de agave, CRT, Enero de 2007

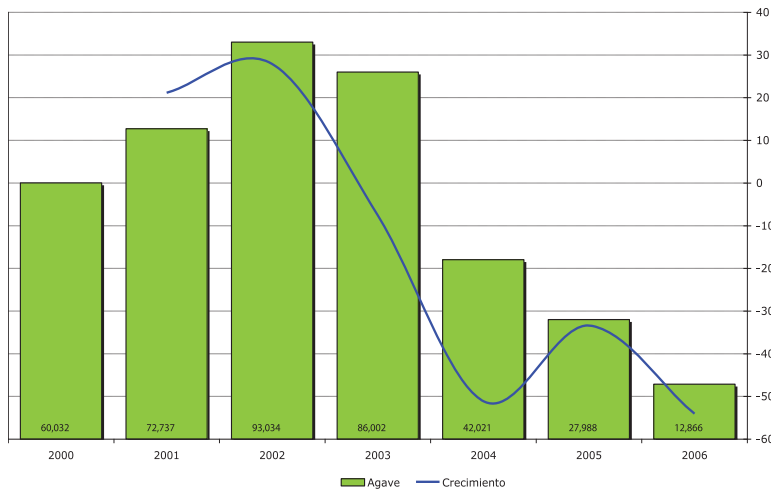
centraba la mayor cantidad de agave sembrado en Guanajuato en 2006 (34.1 por ciento).

De acuerdo con el último informe del CRT, la producción nacional de tequila fue de 242 millones de litros en 2006, 15.7% más que el año precedente. Tomando en cuenta el ciclo de vida del agave (8 años entre su plantación y la fabricación de tequila), podría suponerse que la producción obtenida en 2006 provino del agave plantado en 2000 o anteriormente; así en 2000, de

de agave plantado ha venido disminuyendo desde 2003, por lo que se esperaría que el volumen de producción de tequila en 2014 sea mucho menor al volumen de producción actual (Gráfica 4). Sin embargo, el CRT manifiesta que las plantas existentes dentro del territorio de Denominación de Origen son suficientes para abastecer a las tequileras por los próximos 10 años.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática (INEGI), el valor de producción del tequila a noviembre de 2006 fue de 6 mil 692 millones de pesos, lo que arrojaría un valor de alrededor de 27.7 pesos por litro de tequila. De los 242 millones de tequila producidos en 2006, 65.9% fueron exportaciones de la categoría "Tequila", mientras que el porcentaje restante correspondió al tipo conocido como "Tequila 100% agave".³ Históricamente, tanto en el volumen de producción como en el de exportación la categoría "Tequila" ha sido mayoritaria (Cuadro 1).

Gráfica 4
CULTIVO DE AGAVE
MILES DE PLANTAS Y VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL



Fuente: Inventario de agave, CRT, Enero de 2007

Cuadro 1
PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN DE TEQUILA POR CATEGORÍA
MILLONES DE LITROS Y VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL

PRODUCCIÓN								
Categoría	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Total	152.2	120.2	118.7	113.9	146.7	177.4	242	153.0
Crecimiento		-21.0	-1.2	-4.0	28.8	20.9	36.4	10.0
100% agave	22.4	22.6	24.5	29.9	35.7	59.3	83	39.6
Crecimiento		0.9	8.4	22.0	19.4	66.1	40.0	26.1
Tequila	129.8	97.6	94.2	84	111	118.1	159	113.4
Crecimiento		-24.8	-3.5	-10.8	32.1	6.4	34.6	5.7

EXPORTACIONES								
Categoría	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Total	83	63.7	76.7	88.1	90.8	101	140	91.9
Crecimiento		-23.3	20.4	14.9	3.1	11.2	38.6	10.8
100% agave	6.7	5.7	6.7	10.1	13	18	27	12.5
Crecimiento		-14.9	17.5	50.7	28.7	38.5	50.0	28.4
Tequila	76.3	58	70	78	77.8	83	113	79.4
Crecimiento		-24.0	20.7	11.4	-0.3	6.7	36.1	8.5

Fuente: Consejo Regulador del Tequila

Independientemente de la categoría del tequila, la mayor parte de las exportaciones se hizo a granel.

El principal destino de las exportaciones de tequila fue Estados Unidos, país al que se dirigió 75.7% del total exportado; siguen la Unión Europea (11.4%) y un amplio grupo de países entre los que destacan Las Bahamas, Bermudas, Bulgaria, Chile, China y Japón.

Según se observa en el mismo cuadro 1, el incremento anual promedio de la producción de tequila fue de 10% entre 2001 y 2006. Dado que el incremento promedio anual de las exportaciones durante el mismo periodo fue de 10.8%, la demanda internacional de esta bebida tiende a crecer más rápidamente que la producción. Por categoría de tequila, la producción de "Tequila 100% agave" crece a mayor velocidad que la de "Tequila", aunque el volumen de exportación de éste último sigue siendo muy superior. En promedio se exportaron 12.5 millones de litros de "Tequila 100% Agave" por año durante el periodo, en tanto que las exportaciones de "Tequila" ascendieron a un promedio anual de 79.4 millones de litros.

Una estimación del Consumo Nacional Aparente (CNA) permite tener una aproximación del crecimiento de la demanda nacional por tequila (el CNA se calcula agregando a la producción nacional las importaciones y restando las exportaciones del bien, pero al ser el tequila un producto con Denominación de Origen mexicano no existen importaciones). En el periodo de referencia, el CNA fue de 59.8%, con una tasa

de crecimiento promedio de 17.4% (7.4 puntos porcentuales más que el incremento promedio de la producción). En otras palabras, la demanda nacional se ha venido incrementando vigorosamente desde 2004 cuando el CNA dio cuenta de una variación porcentual de más de cien por ciento.

Datos del INEGI indican que en 2006 se percibieron 627 millones de dólares por ingreso de exportación de tequila.

Esto indica un precio promedio de 4.5 dólares por litro exportado durante el año, equivalente a unos 52 pesos por litro, cuando en el mercado nacional el precio promedio de una botella de tequila de 1 litro es de alrededor de 200 pesos. El incremento del consumo de tequila en el mercado nacional ha traído consigo un fuerte incremento en el precio del agave (de hecho el consumo de agave por la industria tequilera de enero a noviembre de 2006 fue 12% superior con respecto al mismo periodo del año anterior), lo cual acarrea algunas consecuencias ecológicas. Según el CRT, a últimas fechas se han realizado plantaciones de agave en zonas inapropiadas para su cultivo, lo que ha provocado erosión de terrenos, incendios y deslaves.

La industria del tequila tiene un gran impacto económico para los agricultores. Debido al ciclo de vida del agave (ocho años de maduración antes de ser procesado), la inversión necesaria es significativamente alta; esto, aunado al peligro de plagas y enfermedades que merman la producción de agave azul, resulta ser muy costosa para la cadena productiva del tequila en su conjunto. Datos del CRT revelan que la fuerza de trabajo que depende del cultivo del agave azul es de más de 36 mil familias en el campo, además de más de 5 mil obreros, 3 mil empleados y mil técnicos, así como de una gran cantidad de empleos indirectos entre comercializadores, envasadores, publicistas, fabricantes de etiquetas, tapones, botellas, cartón y demás materiales de envasado. De ahí la importancia de establecer cadenas pro-

Cuadro 2
COMPORTAMIENTO DE LA INDUSTRIA DEL MEZCAL
2004 - 2006

CONCEPTO	2004	2005	2006p/
Superficie cultivada de agave (hectáreas)	15,503	16,278	16,278
Precio por tonelada de agave (dólares/Ton)	1,500	1,575	1,000
Palenques en operación	234	245	245
Producción de mezcal (miles de litros)	3,000	3,150	3,150
Empleo generados* (personas)	26,462	27,785	27,785
Capacidad instalada de envasamiento (miles de litros)	4,500	4,725	4,725
Litros envasados (miles de litros)	1,500	1,425	1,425
Marcas de mezcal existentes	80	84	99
Exportaciones** (miles de litros)	700	735	216
Ventas de exportación (miles de dólares)	6,600	7,000	2,161
Precio promedio de exportación (dólares por litro)	7.5	7.8	10.0

* Se refiere a trabajadores del campo. ** Exportaciones a nivel nacional. /p Preliminar. Fuente: Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno Ulises Ruíz, 2006

ductivas entre productores y destiladores, y de fortalecer las ya existentes, a fin de asegurar una compra segura y mantener el precio del agave, y asegurar la competitividad del producto en los mercados nacional e internacional.

III. MEZCAL

El mezcal es otra de las bebidas alcohólicas tradicionales del país elaboradas con base en el agave. Esta bebida es originaria del estado de Oaxaca; también cuenta con Denominación de Origen y comprende, además de Oaxaca, a los estados de Durango, Tamaulipas, Zacatecas, San Luís Potosí, Guanajuato y Guerrero.

El mezcal se fabrica con la penca del agave y la Norma Oficial Mexicana estipula el uso exclusivo de cinco especies de agave para su elaboración.⁴ No existen fuentes confiables que proporcionen estadísticas sobre la producción de mezcal; en el INEGI se clasifica dentro de otros productos secundarios destilados de agave (hay que recordar que en México existen otras bebidas, además del tequila y el mezcal, elaboradas de agave); sin embargo, al ser Oaxaca el estado originario de la bebida, la referencia a la industria oaxaqueña del mezcal es indicativa del estado que guarda esta actividad económica.

Oaxaca es una de las entidades más pobres del país. Su producto representa apenas 1.4% del PIB nacional, con un ingreso por habitante

de 6 mil 780 pesos. En un estado donde la industria se encuentra poco desarrollada, la elaboración de mezcal es importante fuente de empleo y recursos para la entidad. De acuerdo con datos del Gobierno de Oaxaca, el mezcal es exportado a la mayor parte de Centro y Sudamérica, a algunos países de Europa (Alemania, España, Francia, Italia, entre otros) y de Asia (Hong Kong, Japón, Taiwán y Turquía).

El cultivo del maguey mezcalero en Oaxaca durante 2006 fue de 221 mil

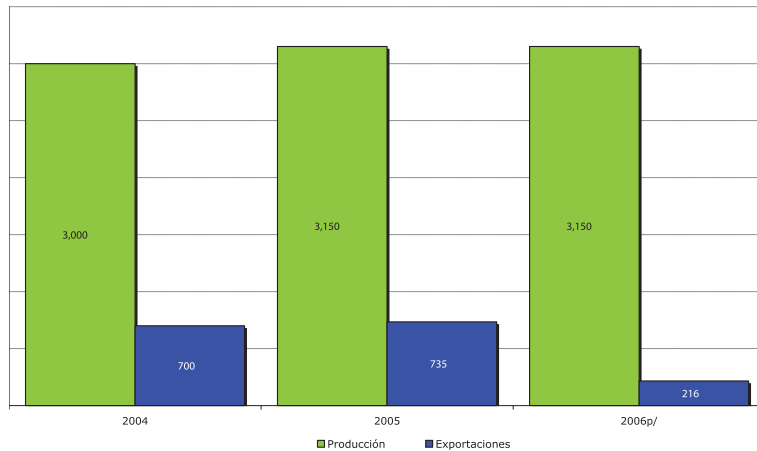
570 toneladas, equivalentes a 1.6% del volumen total de cultivos cosechados en el estado, y su valor fue de 376 millones de pesos. De acuerdo con la información disponible, entre 2005 y 2006 el precio por tonelada de maguey mezcalero disminuyó en 37%, pasando de mil 575 pesos a mil pesos por tonelada. Este es uno de los principales problemas a los que se enfrentan los productores de maguey; dicen los especialistas que las falsas expectativas que se hicieron los productores sobre la comercialización del maguey entre 1994 y 1995 propiciaron un cultivo indiscriminado dentro del estado. En esos años, productores de tequila provenientes del estado de Jalisco arribaron a la entidad con el fin de adquirir la cosecha de maguey, elevando los precios y generando distor-

Mapa 2
**ESTADOS DENTRO DE LA DENOMINACIÓN
DE ORIGEN DEL MEZCAL**



Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación, 2001

Gráfica 5
MEZCAL: PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES. MILES DE LITROS



Fuente: Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno Ulises Ruíz, 2006

siones sobre la evolución futura de la demanda. Considerando que el maguey mezcalero tarda en madurar entre 8 y 10 años, la euforia del cultivo de aquellos años se está manifestando ahora bajo la forma de una sobre oferta que produce una baja generalizada de los precios (Cuadro 2).

Según el Gobierno de Oaxaca, de 2004 a 2006 se exportó un promedio equivalente a 17.8% de la producción total de mezcal de la entidad. El volumen de la producción de mezcal en 2006 ascendió a 3 millones 150 mil litros, mientras que las exportaciones fueron de 216 mil litros (6.9% del volumen de producción total), con ingresos de divisas por 2 millones 161 mil dólares (Gráfica 5).

Igual que en el caso del tequila, existen dos tipos de mezcal; el primero es el conocido como "Mezcal 100% Agave" y el segundo como "Mezcal" (contiene hasta 20% de otros carbohidratos permitidos). Además se clasifica en tres categorías: Mezcal Añejo, Mezcal Joven y Mezcal Reposado. No existen estadísticas disponibles que revelen el comportamiento de la producción de mezcal en sus variantes. Sin embargo, lo que sí se puede estimar es el Consumo Nacional Aparente, que en 2006 fue de 2 millones 934 mil litros.

Como la industria tequilera, la industria del mezcal sufre por la falta de cadenas productivas bien diseñadas. El problema se agudiza más en la industria del mezcal debido a que cuenta con un amplio sector artesanal (segmento que se considera produce el mezcal de mejor calidad) en manos de indígenas zapotecas, que por lo general

habitan en zonas muy marginadas del estado.

El Gobierno de Oaxaca y Bancomext colaboran en programas de fomento para vincular a las empresas envasadoras con los productores y a su vez con clientes potenciales, apoyándose en la participación de ferias, misiones comerciales y financiamiento para la producción y venta en el exterior. Sin embargo, la apreciación de Bancomext respecto a esta industria es que aún hay mucho por hacer para consolidar en

una sola organización a las ya existentes a fin de asegurar una calidad homogénea del producto. De igual forma, subsisten grandes deficiencias en lo que respecta al registro de marcas y al volumen de inversión necesario para mejorar la tecnología de procesamiento en las cadenas productivas.

Beatriz Ramírez

NOTAS

1. La elaboración de cerveza reportó un valor de producción por 14 millones 728 mil pesos corrientes durante el tercer trimestre del año, lo que significaría más de 80% del valor total de producción de bebidas alcohólicas en México durante el mismo periodo.
2. El término Denominación de Origen se vincula a tradiciones culturales arraigadas en los países que han desarrollado y perfeccionado la fabricación de un producto propio de su región. Se relaciona con valores culturales propios y representa la suma de experiencias transmitidas a lo largo de generaciones. Actualmente, México cuenta con 11 Denominaciones de Origen que son sobre: Tequila, Mezcal, Olinalá, Talavera, Bacanora, Café de Veracruz, Ámbar de Chiapas, Sotol, Charanda, Mango Ataulfo del Soconusco Chiapas y Café de Chiapas.
3. El CRT realiza la clasificación del tequila de acuerdo al porcentaje de azúcares provenientes del agave. Así, el "Tequila 100% Agave" no es enriquecido con azúcares distintos a los del agave, mientras que el "Tequila" está enriquecido hasta con 51% con azúcares distintos a los del agave.
4. *Agave angustifolia*, *Agave esperrima*, *Agave weberi*, *Agave potatorum* y *Agave salmiana*.

Identidad y Territorio

*Francisco Alburquerque**

I. El proceso de la globalización no puede ser considerado como algo ajeno a la identidad de los territorios.

Las transformaciones radicales en las formas de producir y organizar las actividades empresariales y de gestión (tanto privadas como públicas) obligan a contemplar las relaciones de la economía con los territorios.

En otras palabras, el territorio debe ser visualizado como una matriz de organización y de interacciones sociales y no como un simple espacio abstracto o un receptáculo de actividades.

En este sentido, los aspectos “extraeconómicos” desempeñan una función esencial y se sitúan en la base misma del funcionamiento de la economía real.

II. En el nuevo modelo “postfordista” la productividad y la competitividad son procesos sistemáticos que dependen cada vez más de la densidad y calidad de las cooperaciones y redes que se establecen en el seno de las empresas; entre las empresas vinculadas mediante eslabonamientos “hacia atrás” y “hacia delante”; y entre las empresas y el entorno territorial. (Este es el sentido de la expresión relativa al que el territorio también “compite”).

De este modo, los factores extraeconómicos de identidad y territorio, esto es, el conjunto de fuerzas sociales, culturales, institucionales, históricos, geográficos, y medioambientales, deben

ser tomados en cuenta para construir entornos innovadores, competitivos, basados en las nuevas apuestas de calidad, diferenciación, diversidad y reactividad ante situaciones cambiantes y escenarios de incertidumbre.

III. No podemos, obviar los temas vinculados a la cultura y a la identidad, ya que el sentido de pertenencia territorial es importante.

Además, como se puntualiza, la propia transformación de los factores de la competitividad, basados en la calidad, diversidad y flexibilidad, llevan a establecer fuertes vinculaciones con los diferentes territorios y ámbitos locales, teniendo en cuenta las diversidades culturales e históricas, los distintos contextos medioambientales, mercados de trabajo locales, la calidad y articulación de los distintos sistemas locales de empresas.

IV. No es posible disociar las empresas y el funcionamiento de los mercados del tejido socioinstitucional existente en cada territorio, esto es, el tipo de reglas del comportamiento entre actores públicos y privados.

Pensar la globalización como la extensión universal de un capitalismo homogéneo y abstracto es simplemente una fantasía intelectual de analistas que poseen una visión muy reducida de la dinámica real del desarrollo económico.

Los diferentes tejidos sociales, institucionales y culturales existentes, las distintas lógicas de funcionamiento de las fracciones del capital (economía rural o campesina, microempresas

y pequeñas empresas, mercados locales, etc.) obligan a evitar las simplificaciones, sobre todo en las sociedades en desarrollo.

Así, según nos indican los historiadores económicos, los procesos de industrialización europea fueron más “locales” que “nacionales” durante mucho tiempo. A principios del siglo XIX existían mayores diferencias entre las regiones al interior de Francia o Inglaterra que entre los dos países considerados de forma global. Y lo mismo cabe decir del importante crecimiento económico actual en China, el cual está concentrado en un conjunto de zonas costeras y metropolitanas.

V. El arraigo territorial de las empresas lejos de desvanecerse constituye un factor crucial para la construcción de “ventajas competitivas dinámicas”.

Michael Porter ha desarrollado extensamente este tema de la vinculación territorial de las empresas destacando en su célebre “diamante de la competitividad” factores de ámbito territorial como la existencia de una competencia estimulante que empuje a las empresas locales a no dormirse sobre las rentas o las ventajas fáciles; la existencia de servicios especializados de producción; o la existencia de una base productiva y empresarial con proveedores competentes y especializados formando racimos de empresas (“clusters”).

VI. Del mismo modo, el concepto de competitividad sistémica, así como la evidencia de las “mejores prácticas” del desarrollo económico local en los países desarrollados, evidencian la importancia de las actuaciones territoriales de carácter micro y mesoeconómicas (las cuales permiten enfrentar de forma más eficiente y eficaz las exigencias concretas del cambio estructural), ayudando igualmente a la estabilidad macroeconómica.

En efecto, al buscar el crecimiento económico del producto y la generación de empleo, al atender la parte predominante del tejido de

empresas existente, al estimular en los sistemas productivos locales los procesos de aprendizaje tecnológico, facilitar la movilización de la sociedad civil y buscar el fortalecimiento institucional de las Administraciones Locales se reducen las tensiones, los conflictos sociales y políticos además de procurarse mayor estabilidad.

Y es que la estabilidad macroeconómica no puede reducirse únicamente al control de la inflación y el déficit comercial y fiscal. También las políticas de desarrollo económico territorial

basadas en intervenciones de carácter micro y mesoeconómicas son parte importante de dicha estabilidad.

VII. El nuevo paradigma hace también obsoleto el diseño de políticas sectoriales cuando se requiere una integración más horizontal y territorial de las políticas públicas, las cuales deben

coordinarse y concretarse con los diferentes actores sociales.

En este sentido hay que subrayar la inadecuación del tipo de estadísticas económicas disponibles, recogidas aún bajo el supuesto de que los diferentes Estados nacionales son elementos del funcionamiento económico real.

Por el contrario, dicho funcionamiento es bastante más complejo y requiere nuevos sistemas de información económica que guíen el funcionamiento económico real.

VIII. El auge de la producción transnacional y la importancia de los diferentes sistemas territoriales competitivos cuestiona la visión de la economía basada únicamente en un conjunto de “economías nacionales”.

Las delimitaciones políticas de los Estados nacionales han invitado en numerosas ocasiones a visualizar los procesos económicos sucedidos en ámbitos territoriales como procesos “nacionales”.

Así, según nos indican los historiadores económicos, los procesos de industrialización europea fueron más “locales” que “naciona-

Al estimular en los sistemas productivos locales los procesos de aprendizaje tecnológico, facilitar la movilización de la sociedad civil y buscar el fortalecimiento institucional de las Administraciones Locales se reducen las tensiones, los conflictos sociales y políticos además de procurarse mayor estabilidad

les” durante mucho tiempo. A principios del siglo XIX existían mayores diferencias entre las regiones al interior de Francia o Inglaterra que entre los dos países considerados de forma global. Y lo mismo cabe decir del importante crecimiento económico actual de China, el cual está concentrado en un conjunto de zonas costeras y metropolitanas.

IX. Los intercambios transfronterizos son claramente menores que los intercambios internos a los diversos países.

En un estudio sobre los flujos comerciales entre las provincias de Canadá y los Estados Unidos se muestra que dichos flujos son veinte veces menores que los intercambios intranacionales.

Igualmente, en Europa Occidental se estima que los intercambios locales son entre 5 y 10 veces los intercambios transfronterizos.

Es indudable la tendencia a la disminución en los obstáculos a los intercambios externos. Pero ese hecho no debe hacer olvidar la importancia de los mercados internos y las economías locales.

X. Los territorios no son simples “campos de maniobras” sino “actores” decisivos de desarrollo.

El análisis de los mercados territoriales del desarrollo es, sin duda, un enfoque necesario para reinventar las políticas públicas y la propia recopilación de información sobre los acontecimientos económicos, a fin de incluir los elementos de identidad territorial de los sistemas productivos.

La matriz del Estado-nación ya no es suficiente para entender la complejidad de la realidad económica y sus desarrollo territorial.

XI. La importancia de las redes y el territorio,

En un mundo donde los factores de competitividad esenciales ya no vienen determinados por bajos salarios o los recursos naturales, sino que son construidos por el conjunto de la sociedad, la función del Estado y de las instituciones públicas en general debe ser reforzada, no desmantelada

naturales, sino que son construidos por el conjunto de la sociedad, la función del Estado y de las instituciones públicas en general debe ser reforzada, no desmantelada.

La cohesión social, en el sentido más amplio del término, es la condición misma de la eficiencia económica. Los países con menores índices de pobreza y desempleo son aquellos que han sabido preservar mejor esta cohesión social, no los que tienen costes salariales más bajos y que desmantelan o rechazan la protección social.

XII. En suma, las nuevas condiciones de competencia y producción no hacen más que reforzar la importancia de la solidaridad y de la calidad de las redes y los vínculos sociales y de identidad territorial en el seno de la economía. Por ello las inversiones en este “capital social” deberían ser el eje de las acciones públicas en las sociedades que aspiran a lograr el desarrollo económico.

* Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España.

esto es, de las relaciones entre los diferentes actores y contextos no tiene nada que ver con la imagen simplista de una sociedad globalizada homogénea donde la identidad y la geografía se diluyen.

Ahora bien, el movimiento de globalización económica genera nuevas e importantes desigualdades sociales y territoriales, afectando adversamente a los más pobres.

Por ello, en un mundo donde los factores de competitividad esenciales ya no vienen determinados por bajos salarios o los recursos

Sobre los sistemas de transferencias territoriales

*Iván Finot**

En América Latina la descentralización hacia el nivel municipal, medida tanto por el aporte de este nivel a los ingresos fiscales como por su participación en el gasto público, es aún muy limitada.

Los países de la región donde las recaudaciones municipales tienen mayor importancia serían, entre los federales, Brasil y México, con 6.1 y 6 % respectivamente, y entre los unitarios, Chile, con un 8.1% y Bolivia con un 4.1% (Finot, 2005).¹ Estos niveles bajos de participación contrastan por ejemplo, con el caso de Estados Unidos, donde el nivel local representa el 24% del total de los ingresos fiscales (sin seguridad social), o de Dinamarca, donde tal participación alcanza el 48 por ciento.

Adicionalmente, en la región, los impuestos representan una proporción menor del total de los ingresos municipales. Así por ejemplo, en Brasil sólo el 9.7% del gasto municipal es financiado con impuestos locales (y más del 60% con transferencias de otros niveles); en Bolivia los impuestos financian sólo el 8.9% del gasto local (las transferencias provenientes del mismo nivel cubren un 49%).² En cambio en Estados Unidos el gasto local se financia en un 38% con impuestos (y 22.8% con tasas y 38.4% con transferencias) y en España la participación de los impuestos en el financiamiento local llega a más del 50% (y las transferencias representan un 33.3%).

Pero no sólo la participación de los impuestos

como fuente de ingresos municipales es muy reducida en América Latina sino que, en correspondencia con las grandes disparidades territoriales registradas para América Latina (Silva, 2003), los impuestos locales suelen ser generados en su mayor parte por pocos municipios, aquellos donde se concentra la población de mayores recursos y/o actividades más rentables. La gran mayoría de los municipios es extremadamente dependiente de las transferencias, muchas de ellas altamente condicionadas.

En todo caso, en varios países, la participación municipal en el gasto público es apreciablemente mayor que en la generación de ingresos fiscales gracias a las transferencias. Así por ejemplo, en Brasil esta participación representa un 15.7% del total del gasto público y en Bolivia un 12.3 por ciento. En cambio en México, donde las transferencias a los municipios son de menor monto (y en gran parte intermediadas por el respectivo estado), el gasto municipal autónomo solamente significa un 7.4% del total del gasto público y en Chile, la participación municipal en el gasto es similar a la de los ingresos, 8.1%, ya que las transferencias de libre disponibilidad provienen del propio nivel municipal.

La participación municipal en el gasto varía bastante según los países, pero aun en los casos en que ésta es relativamente importante, resulta apreciablemente menor que en los países desarrollados. En Estados Unidos, por ejemplo, no obstante los enormes gastos federales en defensa, el gasto local representa alrededor del 28% del

gasto público total sin seguridad social, y en Dinamarca tal indicador superó el 58% del total del gasto público.

En América Latina parecen existir amplios márgenes para aumentar la autonomía local, pero ello dependería crucialmente de que los municipios pudieran contar con más recursos fiscales generados localmente y con una mayor cuantía de transferencias de libre disponibilidad. Lo decisivo sería poder hacer esto último sin amenazar el equilibrio fiscal.

Según ya se ha mencionado, en América Latina se ha descentralizado, principalmente, la provisión de dos tipos de bienes públicos: infraestructura y servicios básicos y, en distintos grados, los servicios de educación escolar y de salud.

Inicialmente al menos, se dio un tratamiento similar en ambos tipos de bienes. Es evidente sin embargo que mientras en los primeros son de consumo colectivo (bienes públicos propiamente dichos) los segundos son de consumo individual. Mientras en el caso de los primeros la demanda está claramente diferenciada geográficamente (por factores físicos y biológicos) en el de los segundos sólo está cualitativamente, por los factores anteriores más los culturales (pero no cuantitativamente) ya que contemporáneamente el Estado debe garantizar a todo ciudadano la vía a un mismo nivel de servicios de educación escolar y de salud, independientemente de su lugar de residencia.

En consecuencia, los sistemas de transferencias deberían estar destinados, por un lado, a igualar el derecho de todo ciudadano a proveerse de bienes públicos locales y por otro, a garantizar la vía de todos los ciudadanos, independientemente del lugar en que residan, a tener un mismo nivel de determinados servicios, entre ellos, primordialmente, los de educación escolar y salud. Esto implica, según postulamos desde 1998 (ILPES, 1998), un tratamiento diferenciado de las transferencias, según tengan una u otra finalidad, tarea no siempre fácil en el caso de los países federales, donde la descentralización de los servicios de educación y salud muchas veces ha sido considerada como una “devolución” de servicios que antiguamente estaban exclusivamente a su cargo.

En efecto, en Argentina aún no se hace una diferenciación en las transferencias según destino. En Brasil en cambio, antes incluso del actual proceso, se había establecido qué porcentaje del gasto debía ser dedicado obligatoriamente a la educación. En la Constitución de 1988 este porcentaje fue establecido en 25% y el mismo año se instauró un sistema de transferencias federales destinado a reducir disparidades en las prestaciones, las que pasaron a ser reguladas por un sistema único (el Sistema Único de Salud). Posteriormente se ha añadido a estas determinaciones nuevas “vinculaciones” (o alícuotas de

En América Latina parecen existir amplios márgenes para aumentar la autonomía local, pero ello dependería crucialmente de que los municipios pudieran contar con más recursos fiscales generados localmente y con una mayor cuantía de transferencias de libre disponibilidad

impuestos) destinadas exclusivamente a seguir reduciendo disparidades en la prestación de estos servicios. En México, a su vez, desde un comienzo se hizo una clara diferenciación entre las transferencias territoriales de libre disponibilidad y las destinadas al gasto social. El régimen de personal de los servicios públicos de educación y salud sigue centralizado.

En los países unitarios se comenzó por dar un tratamiento similar al financiamiento de la provisión de infraestructura básica y al de infraestructura de educación y salud; para ambos fines se contaba, de partida, con los recursos recaudados localmente más transferencias en principio de libre disponibilidad. La orientación social del gasto se dio en este caso a través de condicionamientos a estas transferencias y/o induciendo a los municipios a comprometer sus recursos como aportes locales para poder optar a transferencias acordadas proyecto por proyecto a través de fondos de desarrollo social. Eso en cuanto infraestructura, porque en lo que se refiere a régimen del personal del sector público en educación y salud, generalmente se decide centralmente y las remuneraciones son financiadas en su mayor parte a través de sistemas centralizados.

Así ocurría también en Colombia, pero en el 2001 los sistemas de transferencias vigentes, incluidos los fondos de desarrollo, fueron reemplazados por un solo Sistema General de

Los sistemas de transferencias sociales tienden a diferenciarse de las territoriales, lo que sin duda es conveniente, pero también se puede apreciar que, en lo que se refiere a poder dotarse de bienes locales tales como infraestructura básica y servicios de infraestructura, el derecho ciudadano es aún muy dispar

Participaciones. En este sistema se hace clara diferenciación entre transferencias sociales y transferencias territoriales. En efecto en el caso de las destinadas a la educación y salud (83% en total), ellas son destinadas a subvenciones (en caso de la educación escolar) y subsidios (en el de la salud) asignados en función de una política social nacional. Los gobiernos locales claramente juegan el papel de agentes del gobierno nacional en lo que se refiere al sistema nacional de redistribución social del ingreso. En cambio el resto de las transferencias (17%) es de libre disponibilidad, su cuantía está levemente vinculada a los esfuerzos fiscales locales y todavía están condicionadas predominantemente según objetivos sociales (41% debe ser destinado a saneamiento básico, 5% a deporte y 5% a cultura).

Para la asignación de subsidios de salud, Colombia ha adoptado un sistema de evaluación de beneficiarios similar al de Chile, país que cuenta con una importante experiencia en materia de transferencias sociales. En Chile nueve tipos de subsidios nacionales, y entre ellos principalmente los destinados a cubrir servicios de salud, son asignados gracias a un sistema de evaluación de beneficiarios operado por los municipios. En cuanto a la educación, si bien el régimen de personal de los establecimientos públicos aún está centralizado, el financiamiento tanto para salarios de este personal como el acordado a establecimientos particulares en convenio, es definido por las mismas sumas, independientemente de que los establecimientos sean públicos o privados, en forma regionalizada y en función del número de asistentes. Sin embargo (a diferencia de Colombia) la infraestructura de los establecimientos públicos aún es financiada a través de transferencias territoriales.

En general, en lo que se refiere a servicios de salud y educación escolar, en la región se puede observar una tendencia general a igualar los niveles de prestación, independientemente del lugar de residencia de los habitantes. Dentro de esta tendencia, la función de redistribución

social propia del nivel nacional es cada vez más importante. Y en la medida en que los gobiernos locales están administrando recursos de un sistema nacional, ellos están asumiendo el papel de agentes o socios de un sistema nacional de redistribución personal del ingreso.

La tendencia observada también implica que los sistemas de transferencias sociales tienden a diferenciarse de las territoriales, lo que sin duda es conveniente, pero también se puede apreciar que, en lo que se refiere a poder dotarse de bienes locales tales como infraestructura básica y servicios de infraestructura, el derecho ciudadano es aún muy dispar.

En general, las transferencias que pueden ser destinadas a este fin son aún de menor cuantía y la posibilidad de adoptar decisiones autónomas en esta área sigue dependiendo primordialmente de las desiguales capacidades locales para generar recursos propios.

* Economista boliviano. Desde mediados de 1993 trabaja en la Comisión Europea para América Latina y el Caribe (CEPAL) como experto en descentralización; también es profesor del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

NOTAS

1. Estudio referido a Argentina, Brasil y México, Bolivia, Chile y Colombia. A fin de poder contar con cifras comparables, las estimaciones mencionadas han sido realizadas sobre datos con el formato del FMI vigente hasta 2003. Entre estos datos aún no se cuenta con las cifras correspondientes de Colombia, país donde la participación municipal en el gasto es también importante, tampoco de Argentina, donde el nivel municipal no cuenta con impuestos.
2. Para más detalles sobre impuestos de cada nivel y sistemas de transferencias, ver el trabajo mencionado (Finot, 2005).

BIBLIOGRAFÍA

- Finot, Iván (2005). "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local", *Revista de la CEPAL*, No. 86.
- Silva Lira, Iván (2003). *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. CEPAL, Santiago, Serie Gestión Pública No. 33 LC/L. 1882-P.



¿No sabe lo que puede venir?

En Sirem lo podemos orientar:

Contamos con la información, el análisis y las proyecciones del comportamiento de la economía mexicana a nivel:

Macro
Por estados
Por municipio
Por sectores de actividad

Herramientas para su uso en línea
y por medios electrónicos.

Proyectos e investigaciones especiales.
Presentaciones y consultas técnicas.
Asesoría y consultoría.

Visite nuestra página y vea las demostraciones en línea.
<http://www.sirem.com.mx>

5584-9909

Sistema de Información Regional de México, S.A. de C.V.

Cada minuto desperdiciado es un cliente perdido.

Nextel presenta Advanced Tools.



Advanced Tools son soluciones operativas que hacen más eficiente tu negocio. Su implementación es sencilla en empresas de cualquier tamaño.

- **Localización y Rastreo:** Incrementa la productividad de tus empleados ubicándolos en un mapa.
- **Logística, Mensajerías y Administración de Flotillas:** Mejora tus procesos de distribución y optimiza el uso de tus vehículos.

Además encontrarás soluciones para tus necesidades de administración de: **Técnicos de Servicio y Fuerza de Ventas.**

Advanced Tools. Tu negocio funciona mejor®.

www.nextel.com.mx

Llama al **10 18 33 34** en el D.F.
y del interior de la República **01 800 200 93 34.**

Busca a tu Representante Autorizado.

Pregunta por nuestras áreas de cobertura.



MOTOROLA, y el símbolo Estilizado de la M están registrados en la Oficina de Patentes y Marcas de E.U.A. Las marcas de todos los demás productos o servicios son propiedad de sus respectivos dueños. © Motorola, Inc. 2007.

NEXTEL®
Hablemos de negocios