

# LOS RETOS DE CALDERÓN

## Desarrollo y Gobierno

DAN

### LA BOTZ / 132

**Desde abajo** - ¿Quién moverá los obstáculos y abrirá el paso a la esperada Reforma Laboral?

HERMINIO

### BLANCO | JAIME ZABLUDOVSKY / 134

**El desafío comercial** - La globalización, dicen dos de los protagonistas de los principales tratados de libre comercio, exige cambiar políticas internas y externas, como cancelar aranceles y avanzar hacia nuevos acuerdos regionales.

CARLOS

### BAZDRESCH / 143

**¿Dónde quedó la innovación?** - El gobierno y las empresas destinan pocos recursos a investigación y desarrollo. México se está rezagando de los países competitivos.

DAVID

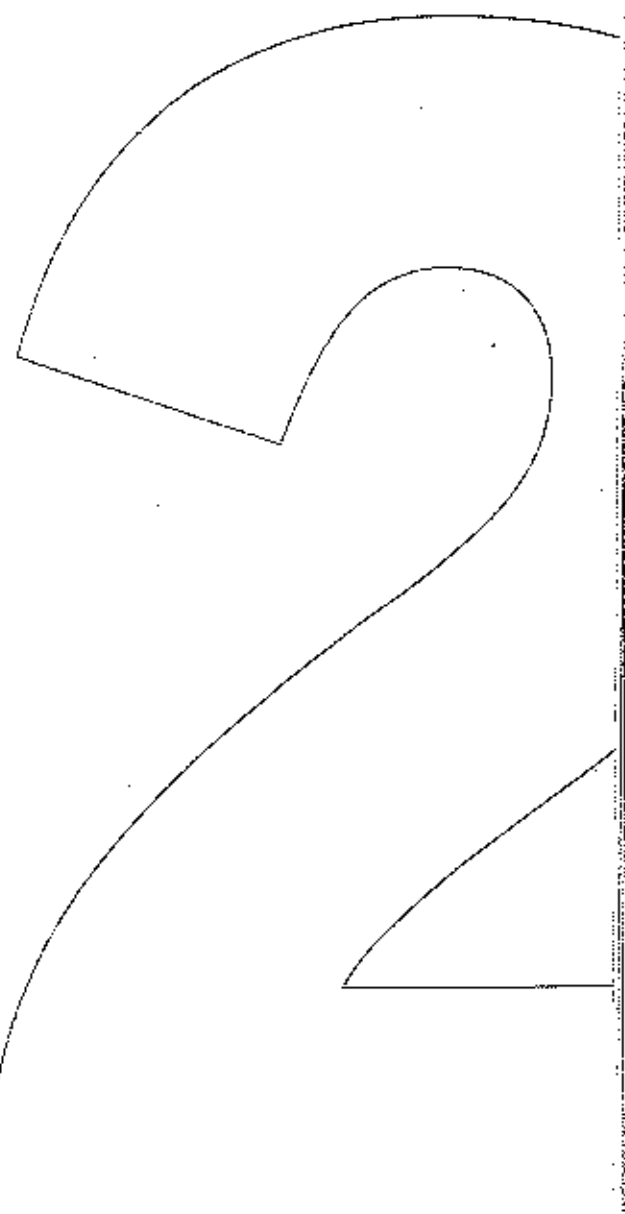
### SHIELDS / 147

**El futuro de Pemex** - Sobran propuestas para refloatar la empresa. Pero el Congreso no las ha dictaminado. ¿Se puede pensar que ahora será diferente?

JORGE

### GAXIOLA / 151

**Hacia la nueva banca mexicana** - Las leyes bancarias siguen evolucionando, pero requieren que otras instituciones hagan cambios para operar con más eficiencia.



# Desde abajo

## ¿Quién moverá los obstáculos y abrirá el paso a la esperada Reforma Laboral?

POR DAN LA BOTZ

**P**or décadas, todos en el país (obreros, sindicatos, patrones, legisladores, partidos políticos, gobierno, pueblo y opinión pública) han reconocido que el sistema sindical no funciona, que el pacto social está roto, que una reforma laboral es urgente y que esta situación, como un choque en la carretera, bloquea toda posibilidad de progreso económico y social. Lo indica la economía estancada, el desempleo, la pobreza, el creciente sector informal y la migración de millones a EU.

¿Quién podrá abrir el paso? ¿Habrá cambios en el sindicalismo con Felipe Calderón? ¿Sería posible una reforma laboral? ¿Habrá un nuevo pacto social? Es posible. Pero la historia reciente, sobre todo del sexenio de Vicente Fox, dice que el cambio será a pesar de Calderón y el PAN, pues una serie de compromisos oportunistas los han amarrado a los peores elementos del viejo sistema. Una verdadera reforma laboral y un nuevo pacto social sólo surgirán de las bases de la sociedad. México sabe de esto: cuando no llega el rescate, los vecinos salen a ayudar. Como en el terremoto de 1985, el auxilio llegará de los mexicanos comunes, no del gobierno.

### CONTROL DESDE ARRIBA

La historia del corporativismo, del control estatal y de partidos sobre los sindicatos y los obreros, es larga. Desde el famoso *charrazo* en el sindicato ferrocarrilero en 1948, el sindicalismo ha sido autoritario, corrupto y violento. También se ha dado el sindicalismo blanco. En los últimos años apareció en las maquiladoras el de bajo perfil. En cualquiera, los obreros carecen del control: los sindicatos son aparatos impuestos desde arriba por el Estado, el patrón o por arreglos entre empresas, gobiernos y líderes sindicales.

Aunque existen sindicatos independientes, lo dominante ha sido el corporativista de la CRM y del Congreso del Trabajo. Su sostén han sido el PRI, la Secretaría del Trabajo y las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Los patrones aceptaron el sistema con gruñidos aunque por años les convino: las mordidas a los

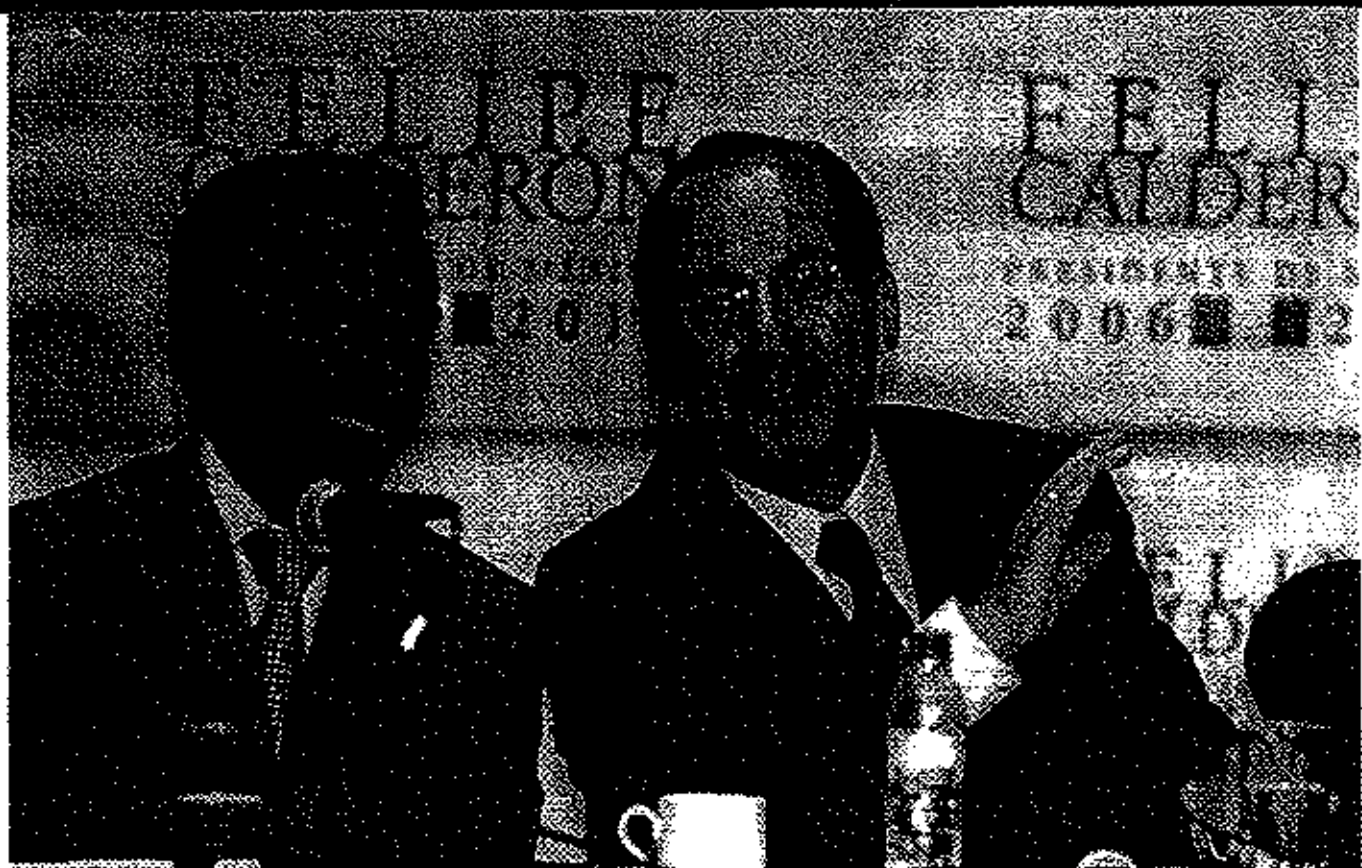
secretarios generales garantizaban paz laboral y explotación a todo vapor. Antes de abrir una planta, los patrones compraban lo que quisieran de los secretarios generales y abogados sindicales: sindicatos fantasma, protección y supresión de la más mínima actividad obrera. El resultado fue el salario bajo el recurso más importante del país.

Además de engranaje electoral, el 'sector obrero' sirvió al PRI como hilo conductor desde Los Pinos hasta la base de la sociedad mexicana en la fábrica y el campo. Pero, por fin en los 80 el sistema que funcionó por años como parte de la maquinaria política y eje de las relaciones industriales, empezó a desmoronarse ante la fuerza de la economía global y los acontecimientos políticos locales.

### LAS DOS PROPUESTAS DE REFORMA LABORAL

El cambio se comenzó a gestar con las reformas de los tecnócratas del PRI y culminó con la victoria de Fox y el PAN. A nivel más alto, México firmó el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio en 1986, el Tratado de Libre Comercio arrancó en 1994, año en que México se unió a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, tres acuerdos que cambiaron las relaciones comerciales internacionales. También había cambios internos. El cierre de plantas viejas, como Fundidora de Monterrey, la expansión de la maquila, la privatización de las paraestatales, la dispersión de la industria y el crecimiento del sector de servicios debilitaron tanto al sector paraestatal como a los sindicatos corporativos. Al mismo tiempo, se implantaron nuevos procesos continuos y forma de organización de trabajo en la planta -el post-Fordismo o dirección japonesa-. Esto socavó las bases de los sindicatos en el mismo lugar de trabajo. El viejo sistema corporativo fu perdiendo su poder y resultó obvio que era necesaria una forma laboral y un nuevo pacto social.

Hubo dos propuestas de reforma laboral a finales de los 80. Por un lado, Carlos Abascal Carranza, entonces al frente de la Confederación Patronal de la República Mexicana, pr



**ALIANZAS.** Desde 2000, el PAN le tendió la mano a representantes del sindicalismo que sobrevivieron a los gobiernos del PR.

puso reforzar la productividad por medio de la flexibilidad; es decir, aumentar el poder de los patrones sobre los obreros desmantelando al sindicalismo histórico. Por otro lado, los sindicatos independientes (como el Frente Auténtico del Trabajo) enfatizaban el derecho a la libre afiliación. La primera propuesta intentó liberar el poder de los patrones y la segunda, el de los obreros. En el nuevo milenio llegaron al Congreso dos propuestas, una de Coparmex, patrocinada por el PAN, y otra redactada por la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) e introducida por el PRD. En el sexenio de Fox chocaron las reformas en la legislatura, bloqueando el paso adelante.

#### FOX Y LA DESILUSIÓN

¿Por qué no llegaron las unidades de rescate para quitar este choque de la carretera? Lo único que llegó fueron el oportunismo político y la corrupción de siempre.

La victoria de Fox en 2000 trajo la esperanza de un cambio democrático, no sólo político y parlamentario, sino también social. Muchos creyeron que con la derrota del PR, el sistema político, incluyendo el sistema sindical corporativista, iba a caer como una casa de barajas. Y así hubiera sido. Fox tuvo la oportunidad de terminar al viejo charrismo cetemista. Pero Abascal, como secretario del Trabajo, tendió la mano al ahora extinto jefe de la CTM, Leonardo Rodríguez Alcaine. Las momias *fidelistas* salieron a escena. Fox y Abascal dieron nueva vida a los peores elementos del sindicalismo mexicano, tal como el notorio Víctor Flores Morales, jefe del sindicato ferrocarrilero. La importancia de la relación PAN-sindicatos se descarró con la lidereza del sindicato magisterial. Elba Esther Gordillo, al meter a su gente al PAN, con resultados efectivos -y polémicos- en la elección presidencial.

Ahora, un sindicalismo estatal, autoritario y corrupto se convirtió en otro casi igual, controlado por el PAN y los patrones. La reforma laboral propuesta por el PAN, Fox y la Coparmex confirma esa transformación. En el futuro que prevén, el patrón (ayudado por sindicatos corruptos, mansos y bendecidos por el gobierno) tacerá a los obreros a placer.

Si el gobierno facilita la creación de esta clase de sindicalismo patronal, Calderón ya podrá despedirse de ser el presidente del empleo. Los salarios seguirán bajos, el mercado interno continuará estancado y, en contraparte, el de lujo crecerá, pero sin poder elevar la economía al nivel necesario para absorber la mano de obra disponible. Por ese camino, Calderón será conocido como el presidente del desempleo, de la miseria y, tal vez, del desastre.

Al mismo tiempo, el sindicalismo independiente, como el de la UNT, sigue trabajando con el PRD en la propuesta de una reforma laboral que recupere el derecho obrero de libre afiliación.

Aunque figura en la Constitución, en la Ley Federal de Trabajo, y es reconocido por la Organización Internacional de Trabajo, este derecho se ha negado en casi toda la historia del México moderno. Implica el derecho de los obreros de formar sindicatos independientes que luchen por mejores salarios. Si el país tuviera tales sindicatos habría un crecimiento económico generalizado y más empleo. Millones de trabajadores podrían participar en el desarrollo de un México mejor para todos. Este proceso crearía al interior lo necesario para que México pudiera escribir un pacto social más amplio. ■

El autor ha escrito libros sobre el sindicalismo mexicano. Edita Mexican Labor News and Analysis ([www.labornews.org](http://www.labornews.org)) y es profesor visitante de Historia y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Miami en Oxford, Ohio.

# El desafío comercial

HERMINIO BLANCO Y JAIME ZABLUDOVSKY

"Para mantenerte en el mismo lugar, tienes que correr a toda tu velocidad. Si quieres moverte, tienes que correr doblemente rápido".  
Lewis Carroll

La política de comercio exterior ha sido uno de los elementos centrales de la transformación de la economía mexicana en las últimas dos décadas. El principal resultado de la liberalización comercial y económica derivada de la apertura unilateral y de los tratados ha sido una notable expansión de los flujos de comercio, y la inversión extranjera que ha recibido México.

La relación entre comercio exterior (importaciones más exportaciones de bienes) y a Producto Interno Bruto (PIB), que en 1982 representaba 25.2%, pasó a 63.8% en poco más de 20 años y el valor de las exportaciones (en dólares corrientes) se multiplicó 10 veces en el mismo periodo para llegar a 214,000 millones de dólares (MDD) en 2005.

Durante este lapso, las regiones y sectores de la economía mexicana con mayor inserción en la economía global han sido los más dinámicos y los que mejores oportunidades de empleo han generado. Son, también, las entidades en las que el presidente electo Felipe Calderón dominó en las elecciones presidenciales.

Las razones detrás de los muy diferentes grados de desarrollo entre los estados del norte y del sur en México son muchas y muy variadas. Una legislación laboral que inhibe la generación de empleos formales y que castiga el uso relativo de la mano de obra es importante, pero no la única. El trazo de la red carretera, la infraestructura hidráulica, la política de precios y tarifas del sector público y, en general, la regulación económica se han combinado con la lejanía geográfica de Estados Unidos (EU) para castigar el desarrollo de los estados del sur de México, como han documentado Santiago Levy y otros. Adicionalmente, unas finanzas públicas débiles que acotan seriamente las posibilidades de ampliar y mejorar la

infraestructura; un sector energético ineficiente que impide la integración de cadenas productivas y encarece el costo de operar en México; prácticas monopólicas y oligopólicas en la provisión de servicios clave para el desempeño del resto del aparato productivo nacional; una legislación laboral que desalienta la creación de empleos y un muy pobre sistema educativo son asignaturas pendientes que urge atender.

En un mundo crecientemente globalizado, la diferencia entre políticas económicas internas y externas es cada día menos relevante. Si los esfuerzos en el frente internacional no van acompañados de las reformas internas que permitan aprovechar las oportunidades, los resultados de la liberalización serán, en el mejor de los casos, parciales e incompletos y los costos de los ajustes a la mayor competencia externa serán innecesariamente más elevados.

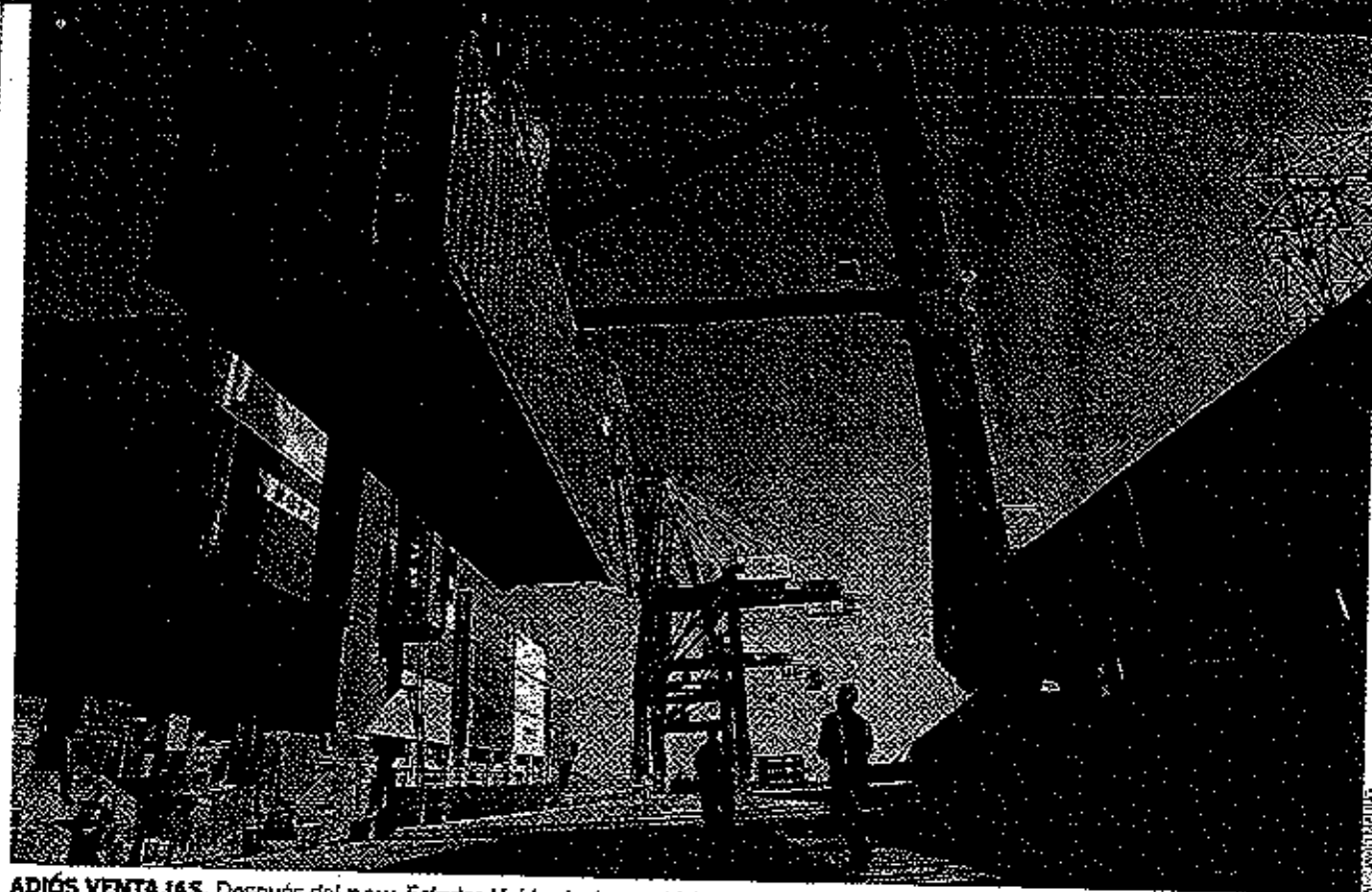
¿Cuáles son los principales retos que la globalización entraña para el gobierno de Felipe Calderón? ¿Cómo podemos equipar a nuestro país para competir mejor en aquello en lo que tiene posibilidades de triunfar? ¿Cómo compensar a aquellos que pueden tener pérdidas por ajustarse a la competencia en el mundo?

El propósito de este artículo es contribuir a tratar y despejar algunas de estas interrogantes.

## 1. PRINCIPALES RETOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL

a. Los nuevos competidores. El acceso preferencial a EU derivado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ya no es una ventaja exclusiva de México.

Después del TLCAN, EU ha instrumentado otros seis tratados de libre comercio con 11 países, y está negociando acuerdos adicionales. En el mediano plazo podría tener de su comercio al amparo de tratados de libre comercio, inclu-



**ADIOS VENTAJAS.** Después del *nafta*, Estados Unidos instrumentó 11 acuerdos de libre comercio con seis países.

yendo socios tan diversos como Australia, Singapur, Jordania, Corea del Sur y Colombia, entre otros.

Hay otro grupo de países que, aunque no tienen *nafta* con EU, también representan una amenaza para los exportadores mexicanos. En los casi 13 años de vigencia del *nafta*, el socio más dinámico de EU ha sido China. A pesar de no contar con las ventajas de la cercanía y del acceso preferencial que tienen México y Canadá, el comercio chino-estadounidense creció en este periodo 770%, contra 313 y 157%, con los dos socios del *nafta*, respectivamente.

Durante la última década, 22 países se han adherido a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y otros 29 más están negociando su incorporación. China, Vietnam y Rusia son naciones, hasta hace poco autárquicas, que hoy se benefician del sistema multilateral de comercio y que han incursionado en mercados en los que México está también presente. Vietnam, por ejemplo, a pesar de no haber concluido todavía su proceso de adhesión a la OMC, ya representa una competencia en productos en los que México dominaba el mercado en los primeros años del *nafta*; entre 2000 y 2005, las exportaciones vietnamitas de prendas de vestir, a pesar de estar limitadas por cuotas y elevados aranceles, aumentaron 451% para llegar a 1,616 millones de dólares (MD). En el mismo periodo, las ventas mexicanas de esos productos a EU cayeron 21% y de ser el primer proveedor estadounidense, con 17% de las importaciones, México pasó a ser el segundo, con 11% del total.

**b. Estandarización de procesos de manufactura.** Una de las consecuencias de la incursión de estos países en los mercados mundiales ha sido la estandarización de muchos procesos de manufactura, sobre todo en industrias intensivas en mano de obra de baja calificación. Prendas de vestir, calzado, produc-

tos de cerámica, electrodomésticos y pequeños receptores de televisión, y equipos de sonido simples son algunos ejemplos de productos cuya fabricación y comercialización hoy está más cerca de las de los *commodities* que de las de la manufactura como la conocíamos tradicionalmente. Las decisiones de localización de la producción de estos nuevos *commodities* se encuentran sujetas a la evolución constante de las ventajas comparativas de los diferentes países y regiones.

Las regiones más pobres de México no han podido participar en esta profunda reorganización de las cadenas de suministro. Sorprende que las industrias que migraron del norte de México se hayan ido no sólo a países asiáticos con menores costos que los de México sino también a Centroamérica y el Caribe, incluso antes de que los productos de estas regiones recibieran acceso preferencial a EU al amparo del *Cafta*.

La respuesta a este desafío está en las políticas internas que han castigado la competitividad del sur de México, poniéndolo en desventaja con el resto del país y de otras regiones del mundo en la competencia por inversiones.

**c. Aprovechamiento de la cercanía al mercado de EU.** México no está aprovechando cabalmente la ventaja significativa que representa la cercanía al mercado estadounidense. Los insumos para líneas de producción (*just in time*) en la industria automotriz y en la aeronáutica, en las que el costo de los retrasos en la entrega es sustancial, y los bienes de capital fabricados sobre pedido (*made to order*), como son las computadoras personales ordenadas por internet con especificaciones especiales o los transformadores de distribución, son dos ejemplos en los que la cercanía es fundamental.

La cercanía proporciona ventajas también por el lado de la oferta. En la fabricación de productos muy voluminosos



AFP PHOTO/OMAS DSRUM

**CÓMO COMPETIR MEJOR.** La industria textil podría combinar telas y manufactura centroamericanas con diseño de marca mexicana.

(palas de los grandes *bulldozer* o los grandes transformadores de potencia), el costo de transporte resulta crucial, como en el caso de bienes de consumo con un gran 'contenido de aire' como los refrigeradores de dos puertas.

Finalmente, cuando el costo de inventario es relativamente alto, la ventaja de que la producción y el mercado de consumo estén geográficamente integrados importa. Así, puede ser rentable mantener un gran inventario de televisores de 100 dólares, pero no lo es con los nuevos modelos de plasma de 2,000 dólares por unidad. En este último caso, la conveniencia de una mayor sincronización entre la producción y la distribución con el ritmo de las ventas finales es evidente.

**d. Complejidad del régimen comercial y el sistema aduanero mexicano.** Al mismo tiempo que se procedía con la liberalización preferencial al amparo de los diferentes TLC, los niveles de protección con respecto al resto del mundo (los aranceles de Nación Más Favorecida -nmf-, en la terminología de la omc) fueron aumentando. A pesar de las disminuciones recientes en más de 6,000 fracciones arancelarias, el arancel promedio aplicable a las importaciones industriales sigue siendo relativamente alto, de alrededor de 10%.

Si bien los aranceles de nmf mexicanos se aplican a una proporción menor del comercio exterior del país, pues la mayor parte de los intercambios se hace al amparo de los TLC, el resultado es una política comercial poco transparente, de gran complejidad en su administración aduanera y que merma la competitividad de México.

Actualmente, las autoridades aduaneras administran 12 tratados de libre comercio, los acuerdos de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), Prosecc, régimen de maquila, importación temporal, regla octava, cuotas *antidumping* e impuestos compensatorios, salvaguardas y permisos

de importación, entre otros. Esta proliferación de regímenes comerciales dificulta la administración aduanera y construye el mejor incentivo para el contrabando, la corrupción, la evasión fiscal y la economía informal.

México tenía, a finales de 2005, 16 tasas de aranceles para los productos industriales, que fluctúan entre cero y 30%.

Los elevados niveles de protección de nmf afecta a los usuarios de insumos procedentes de naciones sin acuerdo de libre comercio con México, poniéndolos en desventaja con sus competidores establecidos en países con acceso más favorable. También castiga a los consumidores, sobre todo los de más bajos ingresos, al restringirles la variedad de bienes a su alcance y/o elevar artificialmente sus precios.

## 2. ¿CÓMO SUPERAR ESTOS RETOS?

Sólo en la medida en que identifiquemos con claridad nuestras fortalezas y sepamos cuáles son nuestras debilidades seremos capaces de adoptar las medidas para expandir las primeras y superar las segundas.

¿En qué tipo de productos somos competitivos y en qué tipo no lo somos? ¿Cuál es la explicación de la falta de competitividad de dichos productos? ¿Cuáles son las políticas óptimas que nos permitirán corregir los rezagos? La continuación se describen algunas de estas medidas.

**a. Utilización de la membresía en la omc.** Una estrategia coordinada con Canadá y EU, por ejemplo, para atraer a China y los otros países recién incorporados a la omc, junto con sus compromisos adquiridos en sus protocolos de adhesión, puede ser un aliado muy poderoso para combatir los depredatorios en el principal mercado para los productos mexicanos y fortalecer el marco multilateral de comercio, especialmente por lo que se refiere a subsidios.



**EL SUR TAMBIÉN EXISTE.** La falta de infraestructura física en el sur de México limita su acceso a los flujos de la globalización.

Dentro de la omc también deberíamos pugnar por disciplinas más estrictas en la aplicación de las medidas contra prácticas desleales de comercio, a fin de reducir la vulnerabilidad de los exportadores mexicanos ante el abuso de las cuotas antidumping y del otorgamiento de subsidios a la producción de bienes industriales.

**b. Desarrollo regional.** El nuevo gobierno podría dedicar recursos a implantar programas especiales para atender los rezagos de las partes más pobres del país y acelerar su integración a la economía mundial.

Además de fortalecer la red de infraestructura y de adoptar precios y tarifas que reconozcan la abundancia relativa de insumos energéticos e hidráulicos en el sur del país, como lo sugiere la obra de Levy y otros, se podría considerar la creación de zonas especiales, las cuales además de ser recintos fiscales estratégicos y contar con escuelas técnicas y centros de adiestramiento y capacitación, proveyeran a las empresas que se deseen localizar ahí incentivos suficientes para compensar los costos que han sido generados por nuestras propias regulaciones. Estas zonas podrían funcionar como clusters para la producción de manufacturas intensivas en mano de obra poco calificada.

Una contribución que podría hacer la política de comercio exterior a "acortar la distancia" del sur del país con el mercado de exportación, es la liberalización inmediata del servicio de transporte terrestre de carga internacional. Conforme lo previsto en el TUCAN, esta liberalización se debería de haber iniciado en diciembre de 1995. Sin embargo, para acomodar las presiones de sus sindicatos de transportistas, el gobierno de EU decidió unilateralmente violar lo previsto en el acuerdo. Han pasado casi 11 años desde entonces y, a pesar de que un panel del TUCAN falló unánimemente en favor de México, no se ha procedido con la apertura. Claramente, en la medida en que este sector se mantiene protegido, los costos de transporte se encarecen, castigando a las regiones del

país que se encuentran más distantes del principal mercado de exportación, e impidiendo el cabal aprovechamiento de la única ventaja permanente e irreproducible con la que cuenta México: la cercanía al mercado de EU.

**c. Infraestructura para el mercado externo.** Para aprovechar la ventaja de la cercanía es indispensable continuar expandiendo la infraestructura física de autopistas y carreteras, la red de ferrocarriles y la infraestructura portuaria. Proseguir con la cooperación bilateral con EU para facilitar los cruces fronterizos a través de "aduanas inteligentes" y recintos fiscales y aduaneros en los centros de producción y distribución. Si el fortalecimiento de la infraestructura del país es fundamental para mantener la competitividad de las regiones que hoy ya están incorporadas a la economía internacional, resulta indispensable para integrar a las zonas que todavía están marginadas.

Pero la posibilidad de que México se convierta en un centro de logística de talla mundial no sólo depende de la infraestructura física, requiere también de una proveeduría competitiva de servicios fundamentales para poder aprovechar la vecindad: transporte, energía y telecomunicaciones, y de las reformas que nuestro país requiere para fortalecer la aplicación del Estado de Derecho.

**d. Reforma de la política comercial.** El año pasado, 75.7% de las importaciones de México procedían de países con los que tiene TLC. ¿Tiene sentido mantener un régimen comercial y una administración aduanera tan complejos para tan sólo 24% del comercio exterior de México? Esta pregunta es particular-

mente relevante si se tiene en cuenta que alrededor de 75% de las importaciones de México se hacen por fracciones en las que los socios de TLC representan arriba de 95% de las compras mexicanas.

Claramente, la eliminación de los aranceles *non* (los que México aplica a los países que no se benefician de preferencias arancelarias) resolvería muchos problemas: acabaría con la necesidad de utilizar certificados de origen y de tener mecanismos *ad hoc* para aislar algunos sectores de los efectos negativos de la protección; reduciría la corrupción en aduanas y, en

general, bajaría los costos de operar en México.

Para implementar esta liberalización se requeriría realizar un diagnóstico detallado de los tiempos y las condiciones de reforma estructurales pro competitivas y los apoyos gubernamentales que los diferentes sectores necesitarían.

Para algunos productos en los que la proveeduría de países con los que México no tiene TLC pudiese representar un reto para la industria nacional, habría que diseñar calendarios de desgravación más lentos y, probablemente, hasta regímenes adecuados. También podría ser el caso para industrias intensivas en el uso de insumos no comerciables, cuya proveeduría es poco competitiva. Lo ideal sería atacar el problema de raíz, resolviendo el cuello de botella que merma la productividad del resto de la cadena, pero esto puede tomar tiempo o ser políticamente inviable. Para algunos productos para

**"La protección de EU a su transporte de carga castiga a las regiones más lejanas al mercado más importante".**

que esta medida supondría un reto, habría que desgravarlos a más largo plazo, pero estos casos tendrían que ser más la excepción que la regla y ser tratados dentro de un enfoque integral para aumentar su competitividad o dar tiempo para que los recursos se reasignen a otras actividades. Las medidas de protección del mercado interno deberían ser selectivas y claramente transitorias, dando tiempo al ajuste, pero sin dar señales para que empresas inviables en el mediano y largo plazo sobrevivan gracias a la protección.

e. **Negociaciones que fortalezcan la competitividad.** La liberalización unilateral podría ir acompañada de iniciativas concertadas con los socios preferenciales.

- **Acumulación de origen regional.** México debería promover que los países que ya tienen tratados de libre comercio con EU, y entre sí, puedan utilizar un conjunto único de reglas de origen (las que definen por ejemplo que un producto es o no es tlcán) y acumular el valor agregado entre todos ellos para reclamar el acceso preferencial a los mercados involucrados. Trece países en el continente tendrían una zona de libre comercio de bienes.

México, EU, Chile, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Colombia, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana,

Costa Rica y Canadá poseen acuerdos de libre comercio entre sí, a través de 16 zonas de libre comercio. Ello implicaría, sin embargo, que México -que ya posee acuerdos con Colombia-, Canadá, Chile y Centroamérica tendrían que negociar con todos los países andinos lo

que éstos hiciesen con EU. Lo mismo sucedería con República Dominicana, que posee acuerdos con EU -en proceso de aprobación- y con los cinco países centroamericanos. Este país caribeño tendría que suscribir tratados similares con México, Chile y Canadá para adherirse a esta gran zona subregional de libre comercio.

Evidentemente, el logro de este objetivo no depende sólo de México, que si debiera promover esta idea. De lo contrario, en la medida que EU continúe con su agenda de negociaciones bilaterales, el valor de los tratados de México con América Latina tenderá a irse perdiendo. La posibilidad de tener criterios de origen común permitiría promover la integración regional, aprovechar economías de escala y especialización, y simplificaría significativamente el uso de certificados de origen a los exportadores mexicanos, pues en lugar de siete distintos, podrían utilizar tan sólo dos.

La acumulación de origen podría ser particularmente importante para contribuir a cerrar la brecha entre el norte y el sur del país, debido a que podría ser un estímulo para lograr una mayor integración con Centroamérica. De la misma manera, se podría pugnar por adherir a los cinco

países de esa región al acuerdo de libre comercio en vigor desde 2000 entre México y la Unión Europea.

- **Eliminación de aranceles en EU y Canadá.** Dentro del tlcán se podrían explorar avenidas para facilitar el comercio en los productos en los que tenemos ventajas competitivas. Se podría, por ejemplo, promover una liberalización multilateral concertada que, al eliminar los aranceles nrf en algunos productos en EU y Canadá, permitiese prescindir del régimen de origen. Éste sería un esquema que tendría que ser negociado y acordado entre los socios del tlcán. Una de las restricciones sería la resistencia de EU y Canadá a extender concesiones unilaterales, sobre todo en medio de la negociación de la ronda de Doha de la omc. Sin embargo, para los productos que cumplen las siguientes condiciones este esquema podría ser viable:

- que los aranceles nrf sean menores o iguales a 5%
- que en su comercio exista una alta participación de importaciones procedentes de los países socios del tlcán (mayor a 70%).

De esta manera, las 'concesiones' extendidas unilateralmente a terceros países no serían muy importantes. Para el caso de EU, por ejemplo, hay 178 fracciones arancelarias las que Canadá y México representan conjuntamente una penetración mayor o igual a 70% y que tuvieron un comercio norteamericano de más de 20.000 dólares en 2004.

**"La eliminación de los aranceles NMF reduciría la corrupción y los costos de operar en México".**

**3. CONCLUSIONES**

La lista de asignaturas pendientes es larga y compleja y no hay tiempo que perder. En un mundo cada vez más competitivo con un número creciente de países participando en los mercados internacionales de bienes, servicios y flujos de inversión, México debe de buscar como insertarse eficientemente en la economía internacional para ser capaz de generar empleos en cantidades suficientes para elevar el bienestar de la población. La política del nuevo gobierno deberá reconocer la competencia internacional, lejos de atenuarla, y que algunas de las ventajas con las que el país contó unos años se están erosionando. La administración del presidente electo Calderón y, de manera fundamental, los gobiernos deberán tener presentes que la política de comercio exterior es sólo una de las herramientas de la política económica del país. Para aprovechar las oportunidades que la globalización brinda es indispensable que todos los instrumentos del Estado actúen en la misma dirección para eliminar los cuellos de botella que limitan la competitividad. Sólo de esta manera el país será capaz de generar empleos sostenida los empleos que la población demanda.

Hermínio Blanco fue jefe de la Negociación del Tratado de Libre Comercio y Fomento Industrial de México (1994-2000), Jaime Zablith fue jefe de la Negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea y Embajador de México ante la Unión Europea. Actualmente es vicepresidente ejecutivo de KPMG Inteligencia Comercial.

López Córdoba, José Ernesto. "Globalización, Economía y Empleo", suplemento Éticoque, diario Reforma, México DF, 20 de agosto de 2004. Dávila, Enrique, Kessel, Georgina y Levy, Santiago. "El Sur: un ensayo sobre el desarrollo regional de México", en Ley y Justicia sobre el Desarrollo Económico y Social de México, Ica, México DF, 2004.



# ¿Dónde quedó la innovación?

**El gobierno y las empresas destinan pocos recursos a investigación y desarrollo. México se está rezagando de los países competitivos.**

POR CARLOS BAZDRESCH P.

**E**n 1901, Schumpeter, el gran economista alemán, definió la innovación simplemente como "una nueva combinación de medios de producción". Sin embargo, a esa definición agregó el comentario de que la innovación era "el fenómeno fundamental del desarrollo económico".

Desde entonces, ésta ha adquirido una enorme importancia. Diversos estudios empíricos han comprobado que el cambio tecnológico, asociado con diversas formas de innovación es, de lejos, la principal causa del aumento del rta. También se ha confirmado la estrecha asociación entre la disponibilidad de crédito y la expansión de las nuevas formas de producir. Algo que no previó Schumpeter fue la creciente asociación que ha ocurrido entre las empresas deseosas de innovar y la actividad de los científicos que generan invenciones que, después, las compañías convierten en innovaciones.

Hoy en día se reconoce que la mayor capacidad para generar innovación suele asociarse con una mayor competitividad de las empresas o de la economía nacional, frente a lo logrado por otras firmas o por otros países. La mayor competitividad amplía los mercados que atiende una compañía. Así, ésta puede aprovechar mayores economías de escala y de aglomeración, reforzando su competitividad y entrando en un círculo virtuoso.

Desde luego, este círculo virtuoso se convierte en uno empobrecedor para los países que no logran generar estas ventajas, debido a que no les queda otra opción que competir con la venta de sus recursos naturales y con los bajos salarios de sus trabajadores. Opciones que, tarde o temprano, deberán modificarse.

¿Qué pasa en México en materia de innovación? En nuestro país sí hay innovación. Sólo que —a diferencia de lo que sucede en los países que han hecho un esfuerzo por generar

una capacidad para innovar—, ésta tiene como fuente principal la maquinaria importada, el aprendizaje de diversas técnicas también provenientes del extranjero. Por tanto, se trata de innovación en México, pero no en el mundo.

La actitud tradicional de muchos empresarios mexicanos frente a la innovación se resume en: "Más vale comprar lo hecho, que inventarlo". Entonces, se trata de adquirir tecnología no propietaria, que no dará muchas ventajas para exportar. Más aún, cuando la tecnología se compra afuera se suele aceptar el compromiso de no exportar los productos fabricados con ayuda de ella. Hoy, no tener capacidad de realizar desarrollos tecnológicos propios afecta la competitividad del país frente a la industria extranjera, reduce su capacidad de exportar y disminuye las posibilidades de crecimiento económico del país. Esto último no era tan importante cuando la sustitución de importaciones estaba vigente, pues se creía que con el desarrollo del mercado interno, tarde o temprano, se desarrollaría la misma capacidad técnica.

¿Cuál es, al respecto, la situación de la economía mexicana actual? Si nos atenemos al muy escaso número de patentes obtenidas por mexicanos, ya sea en el país o en el extranjero, la conclusión sería que la generación de tecnología propietaria es muy poca. Esto está asociado con lo reducido del gasto que hace el país en actividades de investigación y desarrollo (I+D). Como sabemos, el total de este gasto en México no excede de 0.4% del rta, cuando en la mayoría de los países con un nivel de desarrollo similar se gasta arriba de 0.5% y está ascendiendo. México, recientemente, redujo el volumen de este gasto.

Sin embargo, es probable que el sistema fabril mexicano genere innovación en algunos procesos que no patenta y, por tanto, no los reporta como parte del gasto en I+D. También existe el caso de las empresas mexicanas muy grandes, que

CORREAS

**INVERSIÓN CON POCO ALCANCE.** Las compañías con recursos contratan laboratorios, pero no avanzan en innovación originaria.

cuando requieren innovación contratan a laboratorios extranjeros para desarrollar ciertas ideas. Las innovaciones así logradas por lo general no se patentan, así que no es fácil saber, con exactitud, la magnitud del gasto en innovación que hace México.

A este respecto, vale la pena darse una vuelta por universidades como Stanford y ver los agradecimientos de la institución a ciertas donaciones hechas por empresas mexicanas para la construcción de laboratorios.

Sin embargo, es probable que la innovación no reportada no sea muy importante. Si lo fuera se sabría más al respecto. Por lo tanto, lo más seguro es que aceptemos que la economía mexicana, en particular sus empresas, no hacen grandes esfuerzos por generar tecnología propietaria. Como resultado, México se sigue quedando atrás, aun respecto de otros países latinoamericanos como Chile o Argentina, con los que antes mantenía una paridad en esta materia.

Desde luego, aparte de la actitud empresarial de no invertir en la generación de innovación propietaria, se encuentra la actitud poco sensible del gobierno federal, que recientemente aceptó considerar la ampliación de los subsidios que otorga a la generación de innovación.

¿Qué hacer para aumentar la innovación en México? La opinión de los científicos es que para lograr más innovación propietaria primero habría que otorgarle más apoyo a la actividad científica.

Es cierto que en México este tipo de actividad está subfinanciada por el gobierno y, por tanto, hay que apoyar el aumento de esos fondos. Sin embargo, la innovación no surge de la ciencia. En el mejor de los casos, lo que de ahí surge son las invenciones, que no necesariamente se convertirán en innovaciones.

La innovación la hacen las empresas. Estas pueden ser propiedad de los científicos, cuya meta es generar productos y ganar utilidades más que realizar desarrollos. Quizás aquí es donde se encuentra la principal falla del sistema de innovación del país. En México hay muy poca experiencia para generar innovaciones exitosas.

En este punto es importante saber copiar lo que hacen bien en el extranjero. Hay que subsidiar la generación de tecnología propietaria en las empresas, con fondos de origen público que serían utilizados para obtener servicios técnicos en las universidades.

El programa Avance del Conacyt tiene un propósito afín a lo anterior. Apenas empezó a funcionar, al parecer con buen éxito, pero es pequeño.

Por otra parte, la industria de capital de riesgo sigue detenida. Las nuevas regulaciones al respecto, emitidas por la Secretaría de Hacienda, fueron pertinentes, pero su uso no se ha generalizado. En esto habría que copiar los sistemas legales, financieros y de entrenamiento que operan en Estados Unidos.

El punto más general radica en apoyar a las empresas para que desarrollen tecnologías propietarias. Esto traería como resultado que las compañías tendrían más motivos para invertir en la generación de innovación pero también apoyarían —con más recursos— al sistema científico y que éste colabore con su saber en la tarea de innovar. Se abrirían de manera muy amplia, las perspectivas del trabajo científico en México, y además generarían mayor innovación. ¿Por qué ocurre en el resto del mundo ¿Por qué no habrán de ser en México? ☐

El autor es profesor investigador de la división de Economía

# El futuro de Pemex

Sobran propuestas para reflotar la empresa. Pero el Congreso no las ha dictaminado. ¿Se puede pensar que ahora será diferente?

POR DAVID SHIELDS

**A**penas comienza una nueva legislatura y ya se habla, una vez más, de la posibilidad de concretar una reforma energética. La tarea parece urgente, pero aún faltan consensos. Además, el momento político podría ser poco propicio. Las propuestas se centran ahora en la necesidad de cambios en Petróleos Mexicanos (Pemex), más que en el sector eléctrico. Se buscará —según sus promotores en el gobierno y en el Congreso— autonomía de gestión, un mejor gobierno corporativo para Pemex y una reforma fiscal-petrolera por la declinación de Cantarell y por la merma esperada de los ingresos correspondientes, así como una reforma jurídica de alcance constitucional que permita esquemas mixtos de inversión.

El desafío, cada día más imposterable para evitar una crisis de amplias repercusiones en el país, es separar a Pemex del trabajo de gobierno, dejándole sólo la labor de una empresa, y reinvertir en la propia industria las utilidades y los excedentes que obtiene la paraestatal. Recientemente, Luis Ramírez Corzo, su director general, hizo un llamado a favor de un nuevo régimen fiscal que permita deducir el costo de realizar los proyectos, gravando las utilidades de Pemex con 36 o 38%, en vez de gravar sus ingresos totales.

Tan sólo esta propuesta, en caso de ser aprobada, sería una revolución fiscal, ya que implica darle a la paraestatal casi el mismo trato impositivo que reciben otras empresas y reconocer que, con Cantarell disminuido, Pemex ya no podrá seguir siendo la vaca lechera del país. La idea de deducir

el costo de los proyectos se fundamenta en que, con el trato fiscal actual, los proyectos de la petrolera no son rentables si el costo de producción es mayor a 6.50 dólares por barril. En Cantarell, ese costo es de 3.50 dólares, pero en Chicontepec y en aguas profundas, es de 12 dólares o más.

La autonomía de gestión significa, entre otras cosas, reducir las facultades que ejercen las entidades reguladoras dentro de Pemex. Es decir, las secretarías de la Función Pública, Hacienda, Energía, Medio Ambiente y otras dependencias. En su lugar, idealmente habría otro tipo de regulador del petróleo y el gas, hoy ausente.

Felipe Calderón, presidente electo, ha puesto énfasis en eso. "Hacen falta un regulador fuerte y una línea vertical de toma de decisiones del sector energético. En la actualidad, los directores de Pemex (y de las empresas eléctricas) dependen directamente del Presidente y cuando quieren se coordinan y cuando no, no. Deben depender del secretario de Energía directamente", dijo a *Expansión* (14 de junio de 2006).

La creación de un regulador técnico autónomo con conocimientos especializados, similar al Directorado Noruego del Petróleo o la Agencia Nacional del Petróleo en Brasil, podría apoyar a la Secretaría de Energía en la realización de sus atribuciones de conducir la política energética, las cuales tiene pero no ejerce.

Actualmente, se percibe que la autoridad es Pemex y sólo Pemex. Un regulador también ayudaría a la paraestatal a resolver conflictos de interés entre sus funciones de

**"El desafío es separar a Pemex del trabajo del gobierno, y reinvertir sus utilidades".**

MEXIC

forma de ve

.....

.....

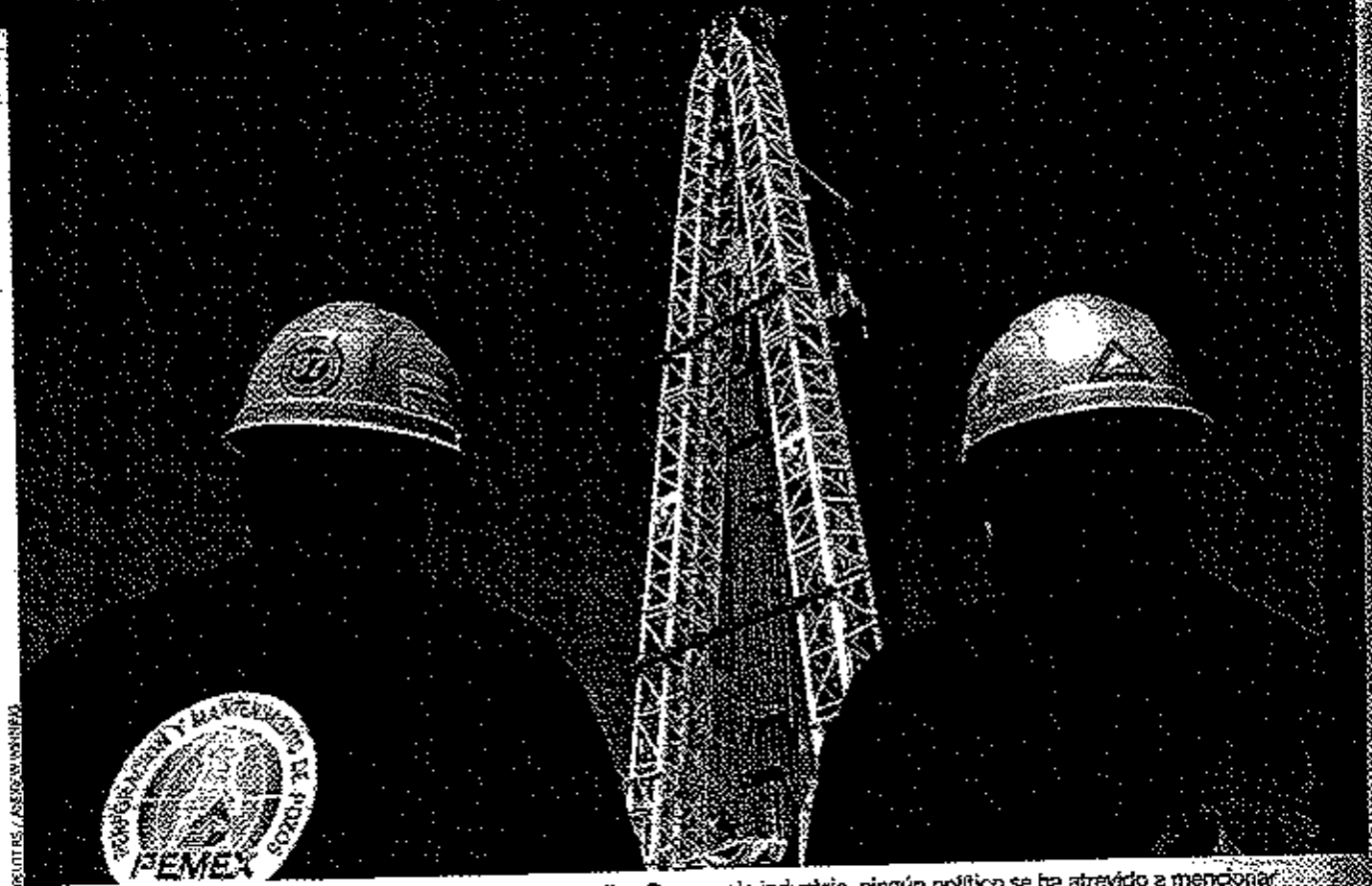
.....

.....

.....

.....

.....



**LOZA PESADA.** Dentro de la aclamada reforma que necesitan Pemex y la industria, ningún político se ha atrevido a mencionar uno de los factores que más ahorra a Pemex: los costos laborales y la sobrada plantilla de trabajadores.

creación de riqueza, contribución al erario público y operación eficiente y rentable.

Pero habría que rediseñar y fortalecer a la Secretaría de Energía, para que realmente sea rector y autoridad. Esto implica sacar a Pemex de la planeación de la industria petrolera. Cabe preguntar: en momentos en los que son tantas y tan urgentes las reformas requeridas y en los que Pemex ya arrastra pasivos por 64,000 mdd, ¿no es ingenuo pensar que el Congreso aprobaría la creación de un regulador así?

Pemex deberá informar al Congreso que los petroingresos van a disminuir en 2007 por la menor producción de petróleo esperada. "Hasta los directores de Pemex admiten que México será un importador neto de petróleo en unos años más; es un panorama horrible", dijo públicamente un funcionario de Petrobras, la empresa nacional de Brasil, un país que ha caminado exitosamente en esa industria.

En cambio, en México los mitos, los tabúes y el simbolismo histórico dificultan el avance. Decía el filósofo André Gide: "El futuro estaría lleno de todos los porvenir si el pasado no proyectara ya en él su historia". Agréguele la falta de una cultura petrolera en México y el hecho de que los funcionarios siempre intentan maquillar la verdad sobre el fracaso de la exploración, la falta de reposición de reservas y la pérdida de capacidades operativas en la empresa.

Ya hay muchas propuestas de reforma. En comisiones del Congreso hay iniciativas para dar autonomía a Pemex, burstilizarla, incluir consejeros independientes en su consejo, modificar las leyes de obras y adquisiciones, gravar los yacimientos en forma diferenciada, combatir mercados ilícitos, abrir la distribución de combustibles y la explotación del gas natural no asociado al capital privado, entre otras. Pero el Congreso

no las ha dictaminado y mucho menos aprobado. Ante el conflicto político actual y el pobre desempeño del Ejecutivo y del Legislativo en los últimos años, ¿ahora será diferente?

Se han planteado muchas ideas para una reforma de Pemex, pero hay un problema que ningún político se atreve a mencionar: la necesidad de reducir drásticamente la población laboral para converger con los índices de productividad del resto de la industria mundial. Pemex es la petrolera con mayor número de trabajadores en el mundo, con la excepción de las burocracias oficiales en Rusia y China. Durante el sexenio foxista, la plantilla aumentó de 145,000 trabajadores. Los mayores incrementos se dieron en el personal de confianza que goza de altos salarios.

Las erogaciones laborales por salud, vivienda, impuestos y pensiones son muy superiores a las de otras empresas. El monopolio sindical de las contrataciones, a través de una cláusula de exclusión que sólo beneficia a la empresa, es otro factor que ahorca a Pemex. No es posible que se aprobara la reforma energética en el corto plazo de seis años en que se platicó, pero nadie la pudo promover y consensuar. Parece que ni el Gobierno ni el Congreso son capaces de formular y aprobar una reforma de amplio alcance.

Para reformar Pemex se necesita un mejor ambiente político. Toca a la clase política restablecer nuestro entusiasmo y optimismo. Toca a los legisladores y al presidente en particular, demostrar su capacidad de unir fuerzas en una agenda sumamente compleja y difícil, que regular en Pemex y la industria energética del país.

# Hacia la nueva banca mexicana

Las leyes bancarias siguen evolucionando, pero requieren que otras instituciones hagan cambios para operar con más eficiencia.

POR F. JORGE GAXIOLA MORAÍLA

**E**l sector bancario ha tenido episodios determinantes en 24 años: expropiación de sus acciones, privatización, crisis sistémica, saneamiento y reconstitución, entre muchos otros.

Cuatro bancos privados sobrevivieron a la crisis de 1994-1995. El sistema ahora tiene 30 bancos; hay instituciones en etapa preoperativa y existen autorizaciones en trámite para que otras entidades financieras participen en el mercado.

Los bancos en México han recuperado su función canalizadora del ahorro. Durante la crisis de los 90, la mayoría de los recursos se destinaban a deuda gubernamental; a junio de 2006 los recursos crediticios de los bancos comerciales estaban mayoritariamente localizados en financiamientos comerciales (36.3%), al consumo (24.9%) y a la vivienda (16.4%).

El marco normativo de los bancos también evolucionó rápidamente. La Ley de Instituciones de Crédito de 1990 ha sido reformada en casi todos sus artículos. La normatividad secundaria es más moderna, sistemática y ordenada.

Sin embargo, el desarrollo institucional en México no ha ido a la par del sistema bancario. La actividad bancaria se despliega bajo regulaciones internacionales y, al mismo tiempo, opera con instituciones federales y locales con arrazos importantes, como es el caso de la mayoría de los registros públicos de la propiedad (administrados por las entidades federativas) y de algunos órganos locales y federales de procuración y administración de justicia. Un mayor desarrollo institucional haría más eficiente la operación bancaria, fomentaría la actividad y reduciría los costos.

## DINÁMICA DE LA REGULACIÓN

Debe seguirse la política de mejorar la competencia diversificando los actores y con información suficiente para que el cliente favorezca al mejor banco y ello beneficie al sector.

Pero esto no debe vulnerar la solidez de la banca ni sentarse en bases inequitativas. Los nuevos agentes promoverán

la competencia sólo si cuentan con capital, liquidez, tecnología, independencia y bases operativas adecuadas.

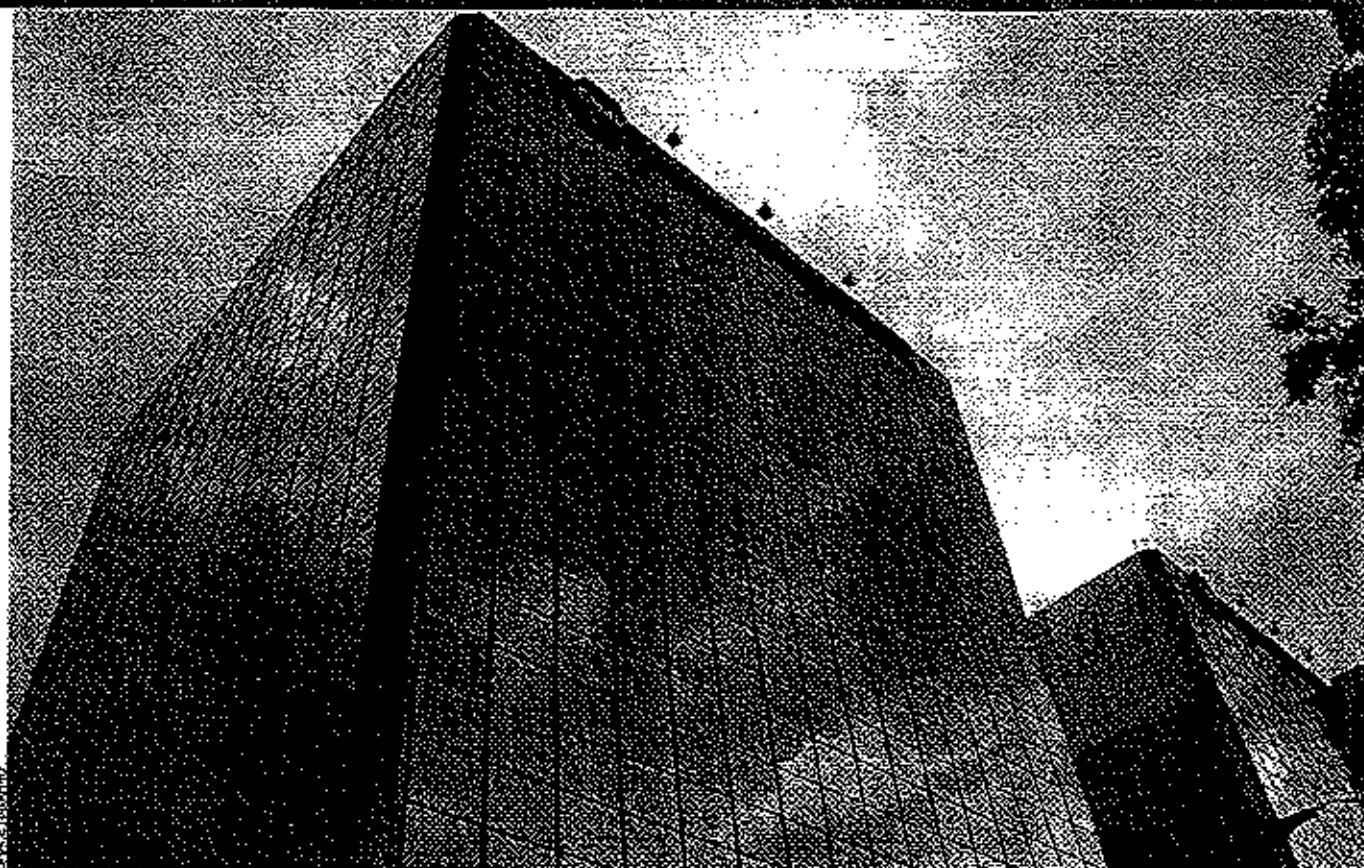
Un aspecto que hay que resolver en el futuro próximo tiene que ver con el nivel máximo de interrelación patrimonial y corporativa entre industria, comercio y banca. En el mundo se ha procurado evitar que los bancos inviertan una parte importante de su capital en negocios no financieros y, consecuentemente, para impedir que los consorcios industriales o comerciales controlen bancos o incidan de forma indebida en sus decisiones. Esta separación evita la transferencia de costos o de riesgos que pueden poner en peligro la solvencia de la banca y con ello, al sistema financiero y de pagos.

Deben continuarse los esfuerzos para que la regulación sea eficiente, con la menor cantidad de costos y cargas posibles a los bancos. Cuando las regulaciones resultan demasiado gravosas, no sólo se encarecen los servicios, sino además frenan la expansión de la actividad bancaria y fomentan la intermediación financiera de actores no institucionales.

La regulación financiera en el mundo ha tendido a sujetar los intereses y comisiones de los bancos a la competencia económica más que a topes obligatorios. Itzhak Swary y Barry Topf revelan en su libro *La desregulación financiera global* (1993) que la desregulación de las tasas de interés ha producido una reducción de los ingresos de los bancos por concepto de intereses a nivel mundial.

La regulación debe asegurar que la banca esté capitalizada, sujeta a reglas estrictas de transparencia, inmersa en una mayor competencia y operando bajo principios de gobierno corporativo. Este enfoque promovería la actividad, al enfocarse fundamentalmente en la protección a los ahorradores mediante un seguro de depósito (como el FDIC), la protección a la economía de las vicisitudes del sistema financiero y la orientación y protección a los clientes de los bancos.

El Congreso está analizando una iniciativa de reforma a la Ley de Instituciones de Crédito que detalla los procedi-



**DESAFÍO.** Un reto para la CNBV es fijar el nivel máximo de interrelación patrimonial y corporativa entre industria, comercio y banca.

mientos administrativos ante las autoridades financieras y establece un catálogo más detallado y estricto de sanciones administrativas y penales a los bancos y a sus funcionarios. El gobierno ha dado a conocer que trabaja en una iniciativa de quiebras bancarias, con lo que prácticamente se cerrarían el proceso de revisión integral de la legislación bancaria (que ya incorporó alertas tempranas y mecanismos para resolver problemas de insolvencia o liquidez).

La existencia de diversas autoridades financieras federales (Banxico, SHCP, CNBV, IPAB, Condusef) en ocasiones encarece el costo regulatorio para los bancos. Convendría consolidar la tendencia que respeta la autonomía de Banxico y concentra la mayoría de los aspectos operativos de la regulación en la CNBV. También deben revisarse las reglas de deuda pública federal y local, pues dificultan la aplicación de mecanismos modernos de financiamiento e impiden el acceso a crédito a los municipios más pobres. El problema se agrava con legislaciones locales inapropiadas y con mecanismos de garantía complejos y riesgosos en mayor o menor grado.

#### BANCARIZACIÓN

Es prioritario seguir extendiendo la cobertura y diversidad de servicios financieros a un mayor número de personas y regiones. Para ello deberán crecer las redes de intermediarios especializados y de la banca, tanto en forma directa (sucursales, oficinas y cajeros) como indirecta, por medio de prestadores de servicios sujetos a controles adecuados (*outsourcing*). Sería conveniente difundir una mayor cultura bancaria en la que resulte fácil comprender la lógica de la intermediación y el papel de los principales agentes: los ahorradores necesitan seguridad y rendimientos; los acreditados necesitan dinero prestado a tasas y plazos accesibles con la

menor restricción posible a su actividad, y los inversionistas de los bancos requieren incentivos para recuperar su capital con un rendimiento apropiado.

La regulación también busca reducir las asimetrías existentes entre los bancos y sus clientes. El principal elemento para ese fin es que la clientela tenga fácil acceso a información para estar en aptitud de tomar decisiones. Los bancos deben mejorar sus mecanismos internos para atender las reclamaciones y quejas de los usuarios, con lo cual no sólo cumplen un deber legal, sino además aumentan su capacidad de mantener e incrementar su clientela.

#### ENTORNO INSTITUCIONAL

Otra prioridad es consolidar el estado de derecho que supone una mayor efectividad de la legislación en la sociedad y en el gobierno y niveles aceptables de seguridad pública. A nivel local debe impulsarse el desarrollo administrativo y el control interno. Los registros públicos de la propiedad, los órganos de procuración de justicia y los tribunales locales merecen especial atención.

El aspecto legislativo es determinante para el desarrollo de la banca. El fortalecimiento del Congreso de la Unión denota una maduración política e institucional de México, pero en ocasiones también deriva en inflación legislativa en iniciativas motivadas con fines de notoriedad y aprobación por acuerdos políticos. La elaboración de leyes debe sujetarse a consideraciones de constitucionalidad, técnica legislativa y medición del impacto regulatorio. Se necesita un Poder Legislativo que produzca menos leyes, pero más debidamente analizadas y cuidadosamente elaboradas. ■

El autor es socio del despacho jurídico Gaviola, Morúa y Asociados.