

# Competitividad y desarrollo

El modelo económico de industrialización y distribución amplia de beneficios entre los ciudadanos, que ha sido seguido, si bien con altibajos y grandes desigualdades internas, por la gran mayoría de los estados nación desde mediados del siglo XIX, ha propiciado una era de expansión del desarrollo económico y social sin parangón en la historia de la humanidad. Sin embargo, es claro que el modelo empieza a agotarse; acaso el problema más grave, producto de este modelo, es el calentamiento global, el segundo es la creciente escasez de materias primas y el tercero la gran desigualdad dentro de los países y entre éstos.

El gran avance en el desarrollo económico y social mostrado por China y por la India, los dos países más poblados de la tierra, en los últimos 20 años, ha dejado en evidencia que el crecimiento económico en el cual se ha sustentado este desarrollo no puede continuar basándose en mayor industrialización y mayor consumo de bienes. Esta realidad mundial afecta a los países en desarrollo, pues si bien finalmente algunos de estos empezaban a resolver problemas de pobreza y falta de desarrollo socio económico, cerrando la brecha que los separaba con los países desarrollados, la presión que ejercen sobre los recursos y el medio ambiente es insostenible; sin embargo, no hay muchas alternativas a este tipo de crecimiento, acaso la más clara y la más antigua de todas, es duplicar la productividad utilizando la mitad de los recursos. Esto sólo puede lograrse con un gran avance en la competitividad de las sociedades.

La competitividad de las sociedades implica un cambio de prácticas y procesos que privilegien principalmente la innovación y la creatividad de los miembros de la sociedad. Para ello se requiere una estrategia coordinada de las instituciones para potenciar la inteligencia de los ciudadanos y enfocarla en mejorar a la sociedad en su conjunto y aprovechar así los recursos escasos. Una sociedad competitiva utiliza

la libre competencia para probar nuevas prácticas y nuevas tecnologías, innovando constantemente en un ambiente que conduce a relacionar de mejor manera las iniciativas de los ciudadanos.

El caso de México no es especial, su participación en el modelo económico internacional ha seguido pautas similares a las del resto del mundo, si bien parcialmente tardías. La apertura económica de México al exterior después de una política de sustitución de importaciones que estuvo vigente desde la postguerra, inició en 1986 con la entrada del país al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, esta política se reafirmó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte el primero de enero de 1994, y la incorporación de México a la Organización Mundial de Comercio el primero de enero de 1995. La transformación de la sociedad mexicana ha enfrentado crisis financieras y crisis políticas que han impedido un claro proceso de modernización hacia una sociedad competitiva y eficiente.

Partiendo de un supuesto ortodoxo económico, la apertura económica debió propiciar mayor competencia en la economía mexicana y con ello mayor productividad. Esta simple propuesta no ha sido del todo correcta. Las desigualdades y diferencias en el desarrollo de las distintas regiones y distintos sectores del país, han hecho que existan zonas con un crecimiento alto y otras con un crecimiento lento y tendiente al estancamiento.

La discusión muestra algunas de las ideas acerca de los altibajos del modelo de crecimiento económico, y considerando que la coyuntura planetaria no es del todo promisoría, las expectativas para el desarrollo de la sociedad mexicana requieren de la resolución de problemas concretos para destrabar las posibilidades productivas e innovadoras del país, así como de una política clara a mediano plazo

que logre aprovechar las oportunidades que surgirán en los próximos años.

El *Reporte CESOP* de este mes se centra en algunos de los problemas que impiden la competitividad nacional. El primero de ellos es la relativa ausencia de un pleno Estado de Derecho, donde se garantice la propiedad y la continuidad de proyectos de inversión, propiciando un entorno semianárquico en la competencia y en el mercado. El tema es tratado someramente en el primer artículo del *Reporte*. El Estado, sin embargo, ha respondido a esta aparente ausencia de control, con la creación de nuevas instituciones reguladoras de aquellas áreas del mercado relevantes para el ciudadano. En el artículo que toca el tema se describen algunas de las instituciones reguladoras.

Claramente una de las paradojas de nuestro tiempo es que las empresas nacionales requieren competir a nivel internacional sin ser monopolios en su mercado de origen. Esto hace que muchas empresas tengan que establecer equilibrios transnacionales para poder evitar las leyes de competencia locales y poder competir a nivel internacional. En el siguiente artículo se relaciona la economía real y la competitividad de ésta con la confianza de los ciudadanos en el entorno económico. Otro artículo se concentra en un problema de nuestro tiempo, la emigración de mano de obra hacia otros países, tema en el que México es más competitivo. Como contraparte existe una migración interna de mano de obra y de manera usual se concentra en centros turísticos.

Los problemas de competitividad están relacionados principalmente con problemas sociales y de administración gubernamental, nuestro país, si bien ha avanzado en ambos frentes, ha mostrado una incapacidad histórica para resolver con prontitud y claridad sus problemas, concentrándose en la difícil y lenta tarea de cambio social y cambio administrativo graduales.

# El estado de derecho y la competitividad en México

Oscar Rodríguez Olvera  
Guillermo Deloya Cobián

## Sociedad con estado de derecho

La conjunción del derecho, el estado y la competitividad da como resultado grandes expectativas para cualquier sociedad toda vez que, mediante la existencia de esas tres figuras, se tiene garantizada la preservación de la convivencia social en paz, el bienestar social común y la prosperidad económica.<sup>1</sup> De ahí que el estado de derecho<sup>2</sup> consolidado es una condición previa e inevitable para fortalecer a la competitividad de cualquier país, tanto en su mercado interior, como en el ámbito internacional.

En una sociedad con estado de derecho, el individuo tiene amplia certidumbre sobre las consecuencias de sus acciones, puede asumir obligaciones y exigir derechos mediante la intervención de órganos imparciales del Estado; por eso, el paso de una sociedad con derecho a

<sup>1</sup> Esta afirmación se deriva de tomar en cuenta que el principal objetivo de la ciencia del derecho consiste en preservar la convivencia social en paz, mediante la regulación de la conducta del hombre (mujer y varón). Por su parte, el Estado tiene como objetivo principal lograr y conservar el bienestar común en un territorio determinado. Mientras que la competitividad consiste en crear y mantener un entorno que sostenga una mayor creación de valor económico para las empresas y mayor prosperidad para la población. Para un análisis más detallado de la situación actual de la competitividad de México, consultar Mariano González Zarur, "Situación de la competitividad de México", *Socioscopio*, núm. 13, nueva época, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2007, pp. 4-12.

<sup>2</sup> El estado de derecho consiste en el respeto permanente e irrestricto de la ley por todos los habitantes de una nación, incluyendo a quienes la expiden y promulgan. Nadie por encima de la ley, porque todos somos destinatarios de ella; esto garantiza la certidumbre tanto para la convivencia interna, como para quienes tienen la intención de realizar inversiones productivas desde el exterior. El estado de derecho no es solamente la suma de legislación escrita, reglamentos y decretos, también incluye la forma en que el Estado crea y pone en vigor dichas normas, así como la forma en que se interpretan y aplican.

una sociedad con estado de derecho es de gran trascendencia para fortalecer la autonomía de cada individuo. Al contrario, en una sociedad sin estado de derecho, las personas tienen serias dudas acerca de la vigencia, estabilidad y exigibilidad de sus derechos y obligaciones.

El imperio de la ley es una condición previa para el desarrollo del sector privado, porque crea certidumbre y previsibilidad a los actos económicos, clarifica y protege los derechos de propiedad, garantiza el cumplimiento de las obligaciones contractuales, reduce los costos de transacción y aumenta el acceso al capital.

El estado de derecho prevalece con base en las leyes sobre el arbitrio de las personas. El postulado más importante es que nadie está por encima de la ley, ni siquiera quien la creó, ni el funcionario de mayor jerarquía, de tal manera que el sistema legal es una faceta del sistema social global, que en principio da precisión, especificidad, claridad y, por tanto, hace predecibles las relaciones humanas.

Las empresas sólo pueden ser competitivas cuando están ubicadas en países competitivos y por tanto los gobiernos también juegan un papel importante, por eso deben mejorar los servicios públicos, la infraestructura física, las comunicaciones, la información, la capacitación, la investigación y promover una mejora regulatoria de largo alcance. El gobierno debe ser un impulsor, conjuntamente con el sector privado, del desarrollo regional, potenciando las ventajas competitivas de las localidades y articulando estrategias conjuntas con el resto de la sociedad.

La competitividad no se logra sólo con estabilidad macroeconómica, apertura hacia el intercambio comercial internacional, finanzas públicas sanas, recursos naturales, infraestructura, población capacitada y beneficios fiscales para promover la inversión y la productividad, es indispensable contar con elementos

propios del estado de derecho que brinden seguridad y certeza a los sectores de inversión y generación de fuentes de empleo, tales como: cultura de la legalidad, marco normativo e institucional, transparencia, administración de archivos, rendición de cuentas, combate a la corrupción, mejora regulatoria, derechos de propiedad, seguridad jurídica, seguridad pública, procuración y administración de justicia, entre otros.

En el caso mexicano, a pesar de los esfuerzos realizados, los elementos del estado de derecho mencionados, constituidos en factores esenciales para la competitividad, presentan un serio déficit de consolidación.

Factores que impiden la consolidación del estado de derecho en detrimento de la competitividad en México

### *Cultura de la legalidad*

La cultura de la legalidad consiste en la obediencia generalizada y plenamente voluntaria de lo que ordena la ley, así como acatar las decisiones de las autoridades públicas. El grado de cumplimiento de los mandatos de ley y de las autoridades está directamente relacionado con dos aspectos fundamentales: 1. La manera de ser de un pueblo, es decir sus valores, principios y expectativas de desarrollo, y 2. La confianza de la población en que las decisiones de los poderes públicos, tanto al hacer la ley como al aplicarla, son imparciales y están orientadas a la defensa de los intereses generales.<sup>3</sup>

La sociedad, al aspirar a un régimen jurídico justo, debe asumir que la legalidad es un

<sup>3</sup> Guillermo Deloya Cobián, *El estado de derecho en México*, Benemérita Universidad de Puebla/ Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 223.

principio jurídico del que se derivan derechos, pero también deberes de acatamiento, que está por encima de las ideologías políticas e intereses económicos. Sólo de esa manera se puede construir una convivencia individual tolerante, una vida pública incluyente y un pleno crecimiento económico.

En la clasificación internacional que realiza el Foro Económico Mundial de Davos<sup>4</sup> sobre el apego a la legalidad, se señala que México no sólo está en los lugares más bajos, sino que está descendiendo en su calificación. Como se puede apreciar en el Cuadro 1, en el 2004 de entre 110 países considerados, nuestro país pasó del lugar 63 al 69, situándose por debajo de naciones como Egipto, Ghana y Vietnam.

Para resolver esta problemática, sería importante contar con una adecuada difusión de la cultura de la legalidad, la cual sólo resulta eficaz y eficiente cuando se cumplen las siguientes dos condiciones: 1. Que el derecho sea producto de consensos, porque mientras más sectores y personas participen en su creación, aplicación e interpretación, más fácil resulta hacerlo valer,<sup>5</sup> y 2. Que la sociedad goce de altos niveles de igualdad, libertad, seguridad y acceso a la justicia.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Deloya, *El estado de derecho en México*, op. cit., p. 227.

<sup>5</sup> Véase Gerardo Laveaga, *La cultura de la legalidad*, IJ-UNAM, México, 1999, pp. 65-66.

<sup>6</sup> “De no haber políticas públicas y también acciones de la propia sociedad para incluir el valor de la legalidad, no tenemos por qué esperar que éste se inserte en la conducción cotidiana de la vida de millones de mexicanos que habrán de hacerse ciudadanos, en el sentido aristotélico de la palabra, en las próximas décadas. Sobra decir que es esa cultura de la legalidad, sustento último del estado de derecho, la única fórmula certera para disminuir la corrupción generalizada en el país”, véase Federico Reyes Heróles, op. cit., p. 147.

**Cuadro 1**  
**Clasificación internacional sobre apego a la legalidad**

	<i>Posición</i>	<i>Calificación</i>
Finlandia	1º	6.30
Estados Unidos	19º	5.28
Chile	27º	5.07
Ghana	39º	4.65
España	42º	4.58
China	54º	4.02
Vietnam	55º	3.98
Egipto	57º	3.96
México	69º	3.60

Fuente: Michael Porter *et al.*, *The Global Competitiveness Report, 2004-2005*, The World Economic Forum, Palgrave, Ginebra, Suiza, Macmillian, 2004.

### *Marco normativo e institucional*

La existencia de deficiencias e insuficiencias del marco normativo e institucional para las tareas gubernamentales en México, abrieron espacios a la arbitrariedad y la impunidad que han minado la consolidación del estado de derecho, socavando gravemente la credibilidad social hacia las instituciones, dependencias, los órganos públicos, generándose una constante percepción de vulnerabilidad en asuntos de alto impacto social como seguridad pública, procuración e impartición de justicia, derechos de propiedad y derechos humanos.

### *Transparencia, administración de archivos y rendición de cuentas*

Conforme a la fracción I del artículo 6 de la Constitución federal, la transparencia consiste en el derecho fundamental de acceso a la información pública gubernamental que está en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal.

Por eso, las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión

y su aplicación, deben ser accesibles, claros y comunicarse de manera general, por lo que no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizar y, en su caso, usarla como mecanismo de revisión y denuncia.

La transparencia se ha posicionado como requisito y principio de los sistemas democráticos, porque fortalece a las instituciones y ayuda a la consolidación del estado de derecho. Es un instrumento que tiene la sociedad para reducir las posibilidades de corrupción de los servidores públicos, pero sobre todo, es un mecanismo para mejorar las relaciones entre el gobierno y la sociedad, volviéndolas más confiables.

Por otra parte, conforme a la fracción V, del artículo 6 constitucional, la federación, los estados y el Distrito Federal deben preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. No obstante que el marco normativo e institucional se ha perfeccionado en las últimas décadas, aún se carece de una legislación nacional que regule la creación, preservación y administración de los archivos en los que se resguarda la información pública gubernamental. Sólo de esa manera se podrá garantizar que la población tenga acceso no sólo a la información, sino incluso a las copias de los archivos que la contienen, lográndose así una verdadera transparencia de la gestión pública y del proceso de toma de decisiones de los servidores públicos.

La rendición de cuentas es un instrumento social y gubernamental de control y vigilancia, mediante el cual se conoce el estado que guardan las instituciones y sirve para evitar,

prevenir y, en su caso, castigar el abuso del poder público. Sería importante dotar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto público de la capacidad técnica, independencia y credibilidad necesarias. Para lograr una plena rendición de cuentas en el país, es necesario una reforma legal e innovación institucional de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública.<sup>7</sup>

### *Combate a la corrupción*

Para lograr la solución de los grandes problemas económicos y sociales de este país, es necesario comenzar por resolver el de la corrupción, porque de ahí se derivan los altos índices de delincuencia, narcotráfico y pobreza extrema, entre otros. La corrupción sustituye el interés público por el privado, mina los fundamentos del Estado de derecho, niega los principios de igualdad y transparencia, y favorece el acceso privilegiado a los recursos públicos.<sup>8</sup>

Tener un sistema democrático no es suficiente para evitar la existencia de la corrupción, se requiere de un combate integral desde diferentes ámbitos que incluyan el fortalecimiento de la cultura de la legalidad, equilibrio de poderes, rendición de cuentas, sistema de procuración e impartición de justicia, y erradicación de la alta discrecionalidad de las autoridades en la toma de decisiones.

Mientras continúen los altos índices de corrupción se seguirá lesionando la credibilidad y la confianza en el gobierno e impidiendo el desarrollo social y el crecimiento económico.

Los largos procesos legales, la inexistencia de mecanismos alternativos de resolución de

<sup>7</sup> Deloya, *El estado de derecho en México*, op. cit., p. 271.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 237.

conflictos y un ambiente poco transparente para la regulación de cierto tipo de contratos elevan los costos de transacción y en consecuencia se afecta el crecimiento económico. A consecuencia de las deficiencias del sistema de ejecución forzosa de los contratos se reducen las transacciones, originando la inmovilización de recursos productivos, sacrificando utilidades y dando lugar a la improductividad generalizada del sistema económico. Un estudio del Consejo de la Comunicación,<sup>9</sup> mostró los siguientes datos referentes al costo que representan el fraude y la corrupción para las pequeñas y medianas empresas en México:

- El 12% del producto interno bruto (PIB) nacional se pierde en actos de corrupción. Esto incluye corrupción burocrática y fraudes en el sector privado. En las Pymes la pérdida es de 6.5 por ciento.
- Más de la tercera parte de la inversión extranjera, cerca de 35%, que decidió no entrar al país en los últimos cinco años, lo hizo por una percepción de alta corrupción y opacidad para generar negocios.

Los resultados más sobresalientes referentes a la corrupción fueron los siguientes:

- El 43% de las Pymes realiza de manera regular pagos extraoficiales a servidores públicos.
- En promedio, 10% de los ingresos anuales totales de las Pymes es destinado a pagos extraoficiales a servidores públicos. Esto supone una cantidad cercana a 29 700 millones de dólares, que representa 4.5% del PIB.
- El 51% de las Pymes ve muy afectado su negocio por problemas de corrupción.

<sup>9</sup> Consejo de la Comunicación, CEI Consulting, "Diagnóstico sobre el impacto del fraude y la corrupción en las Pymes", México, agosto, 2005.

- Por problemas de corrupción, 89% de las Pymes que se reconocieron afectadas, señalan incremento en los costos de operación.
- La gran mayoría de los pagos extraoficiales que realizan las Pymes son a servidores públicos municipales (57%) y en menor proporción a servidores estatales (36%) y federales (18%).

### *Mejora regulatoria*

Simplificar los procedimientos administrativos para agilizar la apertura de nuevos centros de producción, servicios y comercio es indispensable para mejorar la dinámica económica, así como para generar nuevas oportunidades tanto de empleo, como para la generación de valor agregado.

Los principales socios comerciales de nuestro país, Estados Unidos y Canadá, han reducido significativamente el número y la complejidad de los trámites para crear nuevos centros de producción, comercio y servicios, mientras que México ha tenido avances lentos e insuficientes.<sup>10</sup> Debido a esto, el informe *Doing Business 2007*<sup>11</sup> señala las siguientes cinco recomendaciones para elevar la competitividad en México:

1. Establecer derechos de registro únicos para cada servicio.
2. Cobrar derechos fijos por servicio.
3. Simplificar los requisitos para la obtención de las licencias municipales de apertura.

<sup>10</sup> Uno de los sectores en los que es más urgente la mejora regulatoria es el sistema aduanero.

<sup>11</sup> Consúltase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y Comité de Competitividad, *Situación de la competitividad en México*, Cámara de Diputados, XL Legislatura, México, 2008, pp. 233 y 234.

4. Implementar formularios y escrituras de constitución estandarizados, sin la intervención de un notario.
5. Eliminar el requisito de capital mínimo.

Además de lo anterior, sería importante que el diseño de las políticas públicas tomara en consideración algunos ejes temáticos para avanzar rápidamente hacia la consolidación de la competitividad en nuestro país, tales como los siguientes:

1. Diseño de un sólo punto de contacto del empresario con la institucionalidad, es decir una ventanilla especializada para el trámite de registro, inscripción y funcionamiento de las empresas.
2. Eliminación de formalidades y requisitos innecesarios y costosos, eliminándose duplicidades.
3. Presunción de buena fe cuando el empresario aporta documentos o cuando señala las características del establecimiento.
4. Eliminación de inspecciones previas a la autorización definitiva.
5. Diseño de un expediente único para la identificación de las empresas.
6. Establecimiento de plazos máximos para la mayoría de los procedimientos, eliminando al máximo la discrecionalidad de las autoridades.
7. Descentralización de la toma de decisiones, para que el proceso transcurra fluidamente.
8. Divulgación de los requisitos y procedimientos de los trámites, evitando al empresario realizar visitas innecesarias sólo para enterarse de los procesos.
9. Transferencia de herramientas y capacitación de los funcionarios encargados de los trámites.
10. Monitoreo, seguimiento y mejora continua de los procesos de simplificación.

11. Rendición de cuentas e involucramiento de los empresarios, mediante el diseño de una estrategia de comunicación para el público.

### *Derechos de propiedad*

La protección de los derechos de propiedad permite a los individuos invertir y tomar riesgos; mientras mejor estén garantizados los derechos de propiedad, mayor será el incentivo para trabajar, ahorrar e invertir, haciéndose más eficiente la economía e impulsándose el crecimiento económico.

En una economía donde estos derechos no están claramente definidos o no son respetados, los mercados dejan de constituir las instituciones que requiere el sistema económico para funcionar. La ausencia de un sistema efectivo de derechos de propiedad generalmente limita la inversión privada, es por ello que uno de los pilares fundamentales para el funcionamiento de la economía de mercado es el sistema legal.

### *Seguridad jurídica*

Mediante la seguridad jurídica todos los habitantes de un país gozan del reconocimiento y la protección de sus derechos civiles, políticos, económicos, culturales y sociales en la ley. Mientras la Ley no reconozca ni proteja adecuadamente esos derechos, la población se encuentra impedida para consolidar el avance hacia una mejor calidad de vida.

No obstante que en nuestro país se ha venido dando el fortalecimiento de la seguridad jurídica, persiste el problema de la excesiva discrecionalidad por parte de las autoridades que deben respetar y hacer respetar los derechos mencionados. Por lo tanto el reconoci-



miento teórico y jurídico de los derechos no es suficiente, siendo necesario contar con instituciones y políticas públicas que aseguren su plena efectividad.

El aspecto más evidente de falta de seguridad jurídica se observa en las garantías sociales:

[...] se observan porcentajes elevados de satisfacción con el cumplimiento de los derechos civiles y políticos (libertad de reunión, libertad de elección política, libertad de culto) mientras que el acceso a los derechos sociales como son la educación y la protección de la salud, tienen un menor cumplimiento en la práctica, ya que en estos casos las condiciones socioeconómicas imperantes son las que dificultan su realización.<sup>12</sup>

### *Seguridad pública*

La seguridad pública se refiere a que las personas puedan contar con las garantías de libertad, propiedad y protección contra actos delictivos y con seguridad comunitaria que genere condiciones a los grupos sociales para relacionarse política y socialmente en un marco de estabilidad. La seguridad pública representa un factor determinante para la gobernabilidad, cuyo objeto es garantizar que la ciudadanía logre su bienestar y su prosperidad dentro del orden jurídico.

Cuando el Estado no es un buen proveedor de un mínimo de seguridad para la convivencia social, entonces su legitimidad y la gobernabilidad se ven seriamente amenazadas im-

<sup>12</sup> Hugo A. Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores, Diego Valadés, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta de actitudes percepciones y valores*, UNAM/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2004, p. 29.

pactando de manera negativa en la competitividad de un país.<sup>13</sup>

Sería importante avanzar rápidamente hacia un sistema de seguridad pública, en el cual se fortalezca el servicio civil de carrera, capacitación y profesionalización de los elementos policiales, mejora de los salarios y prestaciones, dotación de mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura, incorporación de tecnología de punta, implantación de sistemas de intercambio institucional de información, establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados, impulso a la participación ciudadana, así como respeto a los derechos humanos.

La procuración de justicia es parte medular en una concepción amplia de la seguridad pública, porque la investigación eficaz y la persecución de los delitos son factores esenciales en el abatimiento de la impunidad, lo que provoca un clima de respeto generalizado al orden jurídico e incrementa la percepción de una aplicación eficiente del derecho.

### Conclusiones

Para lograr una competitividad integral, interna y externa, es necesario que la vida del país esté regida por un verdadero estado de derecho, porque la competitividad no se logra sólo con estabilidad macroeconómica, apertura hacia el intercambio comercial internacional finanzas públicas sanas, recursos naturales, infraestructura, población capacitada y beneficios fiscales para promover la inversión y la productividad; es indispensable contar con elementos propios del estado de derecho que brinden seguridad y certeza a los sectores de inversión y generación de fuentes de empleo,

<sup>13</sup> Concha *et al.*, *Cultura de la Constitución...*, *op. cit.*, p. 27.

tales como: cultura de la legalidad, marco normativo e institucional, transparencia, administración de archivos, rendición de cuentas, combate a la corrupción, mejora regulatoria, derechos de propiedad, seguridad jurídica, seguridad pública, procuración y administración de justicia, entre otros.

Nuestro país está padeciendo los altos costos de no vivir en un pleno estado de derecho, porque las inversiones nacionales y extranje-

ras generadoras de fuentes de empleo y de valor agregado no han crecido al ritmo que se requiere, impidiendo la solución de problemas como el bajo crecimiento económico y el incipiente desarrollo social.

A todos nos conviene respetar el estado de derecho, porque de esa manera aseguramos una convivencia social pacífica y una prosperidad económica generalizada.

# Diferencias y similitudes en los grupos que toman las decisiones en las comisiones reguladoras

Mariela Monroy Juárez

## Fundamentación legal

La Constitución mexicana propone una serie de ordenamientos fundamentales de las actividades económicas del país, especialmente en los artículos 25, 27 y 28. En ellos se establece claramente que el Estado mexicano velará por un desarrollo equitativo en el país. De estos artículos y de lo complicado y relevante que es para el país el tema económico, el legislador permanente ha propuesto una serie de leyes secundarias que regulan la actividad, de las cuales ha surgido una serie de instituciones relativamente recientes que intentan regular las actividades económicas consideradas por el Estado como más importantes para la salud de la república.

Algunas de estas instituciones son la Comisión Federal de Competencia (CFC), la cual comenzó a funcionar en 2003; la Comisión de Mejora Regulatoria (Cofemer), que empezó a laborar en 2000; la Comisión Reguladora de Energía (CRE); que comenzó a realizar sus actividades en octubre de 1995; la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofotel), con trabajo a partir de 1995; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), misma que comenzó a funcionar en el año citado y la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras (Conducef), que entró en funciones en 1999.

Los artículos constitucionales en donde encuentran su fundamento las comisiones reguladoras son los que a continuación se describen. El artículo 28, considerado por los especialistas en derecho administrativo como uno de los que regula el ámbito económico –el cual desde la Constitución de 1917 hasta la actualidad ha establecido en el primer párrafo lo referente a monopolios y estancos que le corresponde conocer a la Comisión Federal de Competencia–, ha tenido dos modificaciones: la primera realizada con fecha 16 de noviembre de 1982, en

donde se adiciona un párrafo quinto, con la finalidad de que la banca fuera actividad exclusiva del Estado, aunque posteriormente con fecha 21 de junio de 1990, otra vez se reformó el mismo párrafo otorgando al Estado y a los particulares concesión para administrar la banca y los créditos, actividades que competen a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; la segunda reforma se realizó en el párrafo tercero, la cual fue publicada el 2 de marzo de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*, consistente en otorgar concesiones al sector privado de las vías de comunicación, lo cual compete a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Por otra parte, el artículo 125 prevé lo referente a la rectoría económica del Estado mediante un Plan Nacional de Desarrollo, en el que se consideró el tema de la mejora regulatoria de la cual es competente la Comisión de Mejora Regulatoria. Por lo que se refiere al artículo 27, regula lo referente al dominio que tiene la nación sobre las tierras y aguas y sus componentes, como es el caso de la energía, el cual compete a la Comisión Reguladora de Energía.

## Regulación

El interés que tuvieron los “prestadores de servicios regulados y los mismos consumidores se enfrentaban a instancias que eran juez y parte en las actividades reguladas, cuando no incluso juez y contraparte”,<sup>1</sup> derivó en la necesidad de una regulación exacta de ciertas actividades y áreas de la economía mexicana que repercutían en la competitividad nacional e internacional en los ámbitos público y privado, así como por la unificación de la existencia

<sup>1</sup> *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 85, nueva serie, año XXIX, enero-abril 1996, p. 337.

de varias leyes e instituciones que establecían las facultades que ahora les corresponden a las comisiones reguladoras. Debido a lo anterior se crearon leyes secundarias que especializaron a cada una y les asignaron funciones específicas; dichos ordenamientos son la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros.

Las funciones que desempeña la Comisión Federal de Competencia consisten en investigar la existencia de monopolios, promover la eficiencia económica y proteger al proceso de competencia (rivalidad entre empresas que buscan incrementar sus utilidades o participación de mercado) y libre concurrencia (posibilidad de incursionar libremente en los mercados para ofrecer bienes y servicios).

Asimismo, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria tiene como finalidad la simplificación de los trámites burocráticos, dictaminación de proyectos de nueva regulación tomando los principios de consulta pública y transparencia y proposición de mejoras al marco regulatorio vigente en sectores privados y público y lograr la competitividad.

Conforme al artículo segundo de la ley que regula a la Comisión Reguladora de Energía, ésta se creó con la finalidad de que hubiera un mejor control legal y financiero en la participación de los particulares en la industria eléctrica y del gas, para ello se le dotó de capacidad para promover el desarrollo eficiente de esos elementos, regulando los monopolios naturales y legales en las industrias eléctricas y de gas natural en México.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones realiza estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones, opina respecto de

las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones y de su revocación, explotar posiciones orbitales geostacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión, administra el espectro radioeléctrico, proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene como labor supervisar y regular las entidades financieras para mantener un equilibrio del sistema financiero y lograr la protección de los intereses del público.

Dentro de este mismo orden de ideas, a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros se le faculta para promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero ofrecido por las instituciones financieras que operen dentro del territorio nacional, así como crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros.<sup>2</sup>

### Organización de los cuerpos de toma de decisión

Las comisiones reguladoras son consideradas por el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, cuyas características, según Andrés Serra Rojas, son las siguientes:

a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen. b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa. c) No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción. d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración. e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública. f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado aunque puede operarse en otras entidades.<sup>3</sup>

En este contexto, al determinarse la naturaleza jurídica de las comisiones, es necesario considerar aspectos particulares de su organización interna como la conveniencia y viabilidad de los órganos colegiados, la precisión de las instancias de decisión, así como sus responsabilidades respectivas<sup>4</sup> ello para determinar si están cumpliendo cabalmente con las funciones que el legislador les confirió, mismas que se encuentran establecidas en sus leyes y reglamentos.

La estructura de las comisiones se constituye por un órgano de decisiones, que es la máxima autoridad interna, el cual tiene variaciones en nombre, integración y forma de tomar decisiones. En cuanto al nombre, las leyes que norman a las comisiones reguladoras utilizan diversos términos. En su composición se encuentran dos variantes, la primera es respecto

<sup>3</sup> Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo primer curso*, Porrúa, México, 2003, pp. 545-546.

<sup>4</sup> José, Chanes Nieto, *Revista de Administración Pública*, núm. 77, mayo-agosto, México, 1990, p. 54.

<sup>2</sup> Iniciativas de ley en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (fecha de consulta: 4 de julio de 2008).

a que puede ser unipersonal y la segunda es por comisionados considerando al presidente de la Comisión como comisionado. Por último, sus decisiones son individuales, colegiadas o se auxilia de unidades administrativas que pertenecen a la misma instancia reguladora, tomando en consideración el criterio de integración señalado.

Por otra parte, en cuanto al nombramiento del presidente de la comisión, éste se realiza de forma diversa dependiendo de la comisión de que se trate, conforme se explica en el Cuadro 1, en el cual se muestra que son diversas las denominaciones del órgano decisorio de las comisiones reguladoras como son: pleno, director general, comisionado, presidente y junta de gobierno, que permite denotar que no existe precisión en términos utilizados en los ordenamientos citados; entonces se puede entender que existen diferencias entre ellos en virtud de que la palabra “pleno” se usa para denotar que una junta, reunión o asamblea se halla reunida con todos sus miembros y componentes, mientras que el término “junta” simplemente es la reunión de personas para discutir un asunto, por lo que al hablar de pleno se considera que se tiene inmersa a una junta, pero para que haya pleno deben estar reunidos todos los integrantes de una junta.

Por lo que hace a los términos “presidente”, “comisionado” y “director general”, se refieren a que es una sola persona la que dirige una junta, comisión, consejo, cuerpo o ramo,<sup>5</sup> y se diferencia del pleno y la junta en que son personas que forman parte de ellos y son necesarios para tomar las decisiones. En ese sentido no existe una tipología legal, esto es, uniformidad; tampoco hay unidad en la forma de tomar decisiones, porque pareciera en el caso de la Comisión Nacional Bancaria y de

<sup>5</sup> Juan Palomar de Miguel, *Diccionario para juristas*, t. II, Porrúa, México, 2000, pp. 331, 530, 880, 1198, 1236.

Valores y la de Mejora Regulatoria, que es de forma unilateral y no colegiada como se hace referencia en las demás. Entonces, tomando en consideración lo mencionado, el órgano decisorio tendría que ser la junta de comisionados reunidos en pleno.

Otro aspecto derivado de la información anterior es lo relativo al nombramiento de los presidentes de las comisiones, el cual en ciertos casos es a través del Ejecutivo federal y en otros a través de los secretarios de Estado, por ser el órgano del cual derivan. En el caso de la Comisión Federal de Competencia, tanto los comisionados como el presidente de la Comisión son nombrados por el presidente de la república, situación que anteriormente era regulada de otra forma, en razón de que con fecha 5 de marzo de 2003 el legislador pretendió que el Senado objetara el nombramiento hecho por el Ejecutivo del presidente de dicha comisión con la finalidad de crear una verdadera hermenéutica jurídica y hacer congruente un sistema y procedimiento de nombramiento de comisionados y así crear órganos descentralizados con autonomía propia.

Argumentación sobre la cual ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar inválido por mayoría de razón el artículo 26 de la Ley de Competencia Económica debido a una acción de inconstitucionalidad presentada por el procurador general de la república, el cual hace referencia a la forma en como deben ser nombrados los comisionados de la Comisión de Competencia Económica, arguyendo que con dicho artículo se viola el principio de división de poderes, en virtud de que el Ejecutivo es el único órgano facultado para ello y no debe intervenir el Senado porque se estarían invadiendo las facultades del primero.<sup>6</sup> Al ser las comisiones reguladoras organismos desconcentrados de la administra-

<sup>6</sup> Acción de inconstitucionalidad número 33/2006, presentada por el procurador general de la república,

**Cuadro 1**

<i>Nombre de la comisión reguladora</i>	<i>Órgano decisorio</i>	<i>Artículos y ley que prevén su organización</i>	<i>Composición del órgano decisorio</i>	<i>Funcionamiento del órgano decisorio</i>	<i>Titular que nombra al presidente y/o comisionados de la comisión reguladora</i>
Comisión Federal de Competencia (CFC)	Pleno	25, 26, 27 y 28 de la Ley Federal de Competencia Económica	Cinco comisionados, incluyendo al presidente de la Comisión, quienes desempeñan sus puestos por 10 años no renovables y el presidente por seis.	Deliberarán en forma colegiada y decidirán los casos por mayoría de votos tendiendo su presidente voto de calidad.	Ejecutivo federal, nombra a todo el órgano decisorio
Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)	Director general	69-G de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y artículos 6 y 7 del reglamento interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.	Unipersonal	Se auxiliará de las siguientes unidades administrativas: Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial; Coordinación General de Mejora Regulatoria de Servicios y de Asuntos Jurídicos; Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional; Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio; Coordinación General de Proyectos Especiales; Coordinación de Estados y Municipios; Coordinación Ejecutiva y Dirección de Administración.	Ejecutivo federal
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	Comisionados	4, 5, 6 y 7 de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía	Cinco comisionados incluyendo al presidente de la Comisión.	Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad.	Los comisionados y el presidente de la Comisión serán designados por el Ejecutivo federal a propuesta del secretario de Energía.
Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)	Pleno	9-B, 9-C y 9-D de la Ley Federal de Telecomunicaciones.	Cinco comisionados incluido el presidente de la Comisión	Deliberarán en forma colegiada y decidirán por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate.	Los comisionados serán designados por el titular del Ejecutivo federal y ellos mismos y por mayoría de votos elegirán al presidente de la Comisión.
Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)	Presidente	14 y 15 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	Unipersonal	Unilateral	Secretario de Hacienda y Crédito Público
Comisión Nacional de Defensa y Protección a los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef)	Junta de gobierno	16, 17, 19, 22, 23 y 26 de la Ley Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.	Un representante de la Secretaría de Hacienda, un representante del Banco de México, un representante de cada una de las comisiones nacionales, tres representantes del Consejo Consultivo Nacional y el presidente de la Comisión.	La junta sesionará seis veces al año, pudiendo reunirse extraordinariamente previa convocatoria. Sus sesiones se efectuarán con la asistencia de por lo menos cinco de los miembros de la junta y sus resoluciones requieren del voto de la mayoría de los presentes, teniendo voto de calidad el presidente de la junta. El presidente de la Comisión asistirá con voz pero sin voto.	Secretario de Hacienda y Crédito Público

Fuente: elaboración propia tomando en cuenta las leyes mencionadas.

ción pública federal, dependen directamente de alguna secretaría de Estado, como es el caso de la Comisión de Competencia Económica y de la Comisión de Mejora Regulatoria, que dependen de la Secretaría de Economía, así como la Comisión Bancaria y de Valores depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es decir, al ser organismos desconcentrados, están jerarquizados a dichas secretarías y éstas últimas al Ejecutivo federal en todos sus ámbitos. En el caso que nos ocupa, el artículo 89 constitucional faculta al presidente de la república a realizar funciones administrativas como nombrar a los funcionarios a que se refieren las siguientes fracciones del mencionado precepto:

II.- ... a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

V.- ... oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes del artículo citado. En consecuencia no es válido que en los nombramientos de los comisionados participe el Senado de la República ya que tiene libertad absoluta para realizarlos.

En otro sentido, con un voto particular en contra al resolver la acción de inconstitucionalidad citada, la ministra Olga María Sánchez Cordero consideró al respecto que no se estaba invadiendo la esfera jurídica del Ejecutivo federal, debido a que la intervención del Senado es mediante la objeción, la cual consiste en la “dificultad que se presenta a razón que se propone en contrario de una opinión o designio o para impugnar una pro-

posición”<sup>7</sup> y su aplicación consiste en que el Senado hace una opinión respecto del nombramiento previamente hecho por el presidente de la república, por lo que es este último el que realmente lo designa sin la intervención de un tercero que sería el Senado.

## Conclusiones

La derogación de leyes que regulaban diversas actividades económicas del país propició la creación de ordenamientos específicos y por ende a las comisiones reguladoras para dotarlas de carácter sancionador para hacer cumplir sus determinaciones.

Al ser las comisiones reguladoras organismos desconcentrados de la Administración Pública Federal, se encuentran jerarquizadas a las secretarías de Estado, por lo que serían los titulares de estas últimas los facultados para nombrar a los presidentes de las comisiones.

Por cuanto hace a la denominación de los órganos decisorios, se requiere de una unificación en el sentido de que se nombrará *junta de comisionados reunidos en pleno*, ello con la finalidad de que sus decisiones sean más democráticas y no autoritarias.

La debida fundamentación de todo ente jurídico es necesario en nuestro régimen legal para que sus actos sean válidos, como es el caso de los órganos decisorios de las comisiones, que carecen de una uniformidad en denominación, composición y forma de tomar sus decisiones, por lo que será necesario que el legislador sea más preciso, primeramente en que en la Constitución se especifique en el artículo 89 la facultad de designación del Ejecutivo federal a los presidentes de las comisiones, tomando en cuenta la opinión hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre de 2007, p. 967, tesis P/J. 116/2007.

<sup>7</sup> Juan Palomar de Miguel, *Diccionario para juristas...*, op. cit., p. 1071.



# Prácticas monopólicas, competitividad y propuestas legislativas

José de Jesús González Rodríguez

## Antecedentes y contexto

El modelo económico nacional vigente en las últimas décadas en nuestro país, ha evolucionado pasando de un esquema con perfil proteccionista respecto a la industria nacional, hacia un patrón de apertura hacia los capitales y empresas extranjeras.

Este proceso, ha traído consigo un reposicionamiento de los grandes capitales y una marcada concentración de los mismos en los diferentes ramos de la vida productiva nacional, en donde se advierte que por sus prácticas y su comportamiento en el mercado actual, estos capitales presentan rasgos o asumen prácticas de carácter monopólico.

Para finales de la década de 1930, Estados Unidos eran virtualmente el único país que contaba con disposiciones legales que regularan la competencia económica y que había instituido una instancia responsable de la supervisión en la materia. En el marco de la segunda guerra mundial, la mayoría de los países europeos habían tolerado e incluso habían llegado a estimular la concentración económica y los monopolios. Más tarde, los países industrializados implementaron de manera gradual leyes para regular la concentración económica, la formación de monopolios y para fomentar la competencia. La creación del denominado Mercado Común Europeo fue en ese contexto, un elemento esencial en el proceso de adopción de medidas en la materia, puesto que los países integrantes del mismo postularon la teoría que una reducción en aranceles y barreras al comercio podría mermar las prácticas domésticas anticompetitivas en los estados miembros. Para inicios de la década de 1990 sólo tres de los 24 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), carecían de leyes en materia de competencia, propiciando tal situación

que gran parte de los países en desarrollo comenzaran a emitir reglas para propiciar la libre concurrencia y evitar la concentración económica.<sup>1</sup>

En México, existe una prohibición expresa de los monopolios desde la época de la Constitución de 1857, exclusión que fue ratificada en el pacto federal de 1917 y a la cual se le agregó la negativa de tolerar prácticas monopólicas con algunas excepciones por considerarse estratégicas para el Estado mexicano.<sup>2</sup> Así, en nuestro país la instancia responsable de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia de los mercados de bienes y servicios es la Comisión Federal de Competencia (CFC), instancia que a través de la Ley Federal de Competencia Económica tutela la vigencia de la prohibición de prácticas monopólicas y de las concentraciones que tengan por objetivo dañar o disminuir la libre competencia en nuestro país.

#### Concentración de capitales, prácticas monopólicas y opinión empresarial

De acuerdo con el portal de internet especializado en negocios, economía y mercados bursátiles denominado *Sentido Común*, la fortuna de las primeras 39 posiciones de hombres de negocios o familias con mayor riqueza en el país, al mes de junio de 2008, asciende en su conjunto a cerca de 135 mil millones de dólares. En la relación divulgada por dicha consultoría financiera, se aprecia que en las primeras 10 posiciones se sitúan un grupo de empresarios y dinastías que por sí solos concentran

<sup>1</sup> Marcos Ávalos, "Condiciones generales de competencia: el caso de México", en *Serie de Estudios y Perspectivas*, núm. 48, CEPAL, México, mayo de 2006, p. 83.

<sup>2</sup> Rafael del Villar y Francisco Javier Soto, "Logros y dificultades de la política de competencia en México", Información Comercial Española, ICE, *Revista de Economía*, núm. 821, España, 2005, p. 107.

cerca de 80% de la riqueza total acumulada por los 39 grandes capitalistas nacionales incluidos en el listado.<sup>3</sup>

Al igual que los registros de carácter internacional sobre el mismo tema, se aprecia que al frente de los empresarios mexicanos más acaudalados aparece Carlos Slim Helú y familia, quienes por su participación accionaria en una decena de las más importantes empresas de la Bolsa Mexicana de Valores, como América Móvil/ Telcel, Teléfonos de México, Telmex Internacional, Grupo Carso e Inbursa concentran –de acuerdo con los datos del portal electrónico en referencia– más del 45% del total de la riqueza de los 39 capitales más cuantiosos en el país, porcentaje que equivaldría a casi 62 mil millones de dólares.

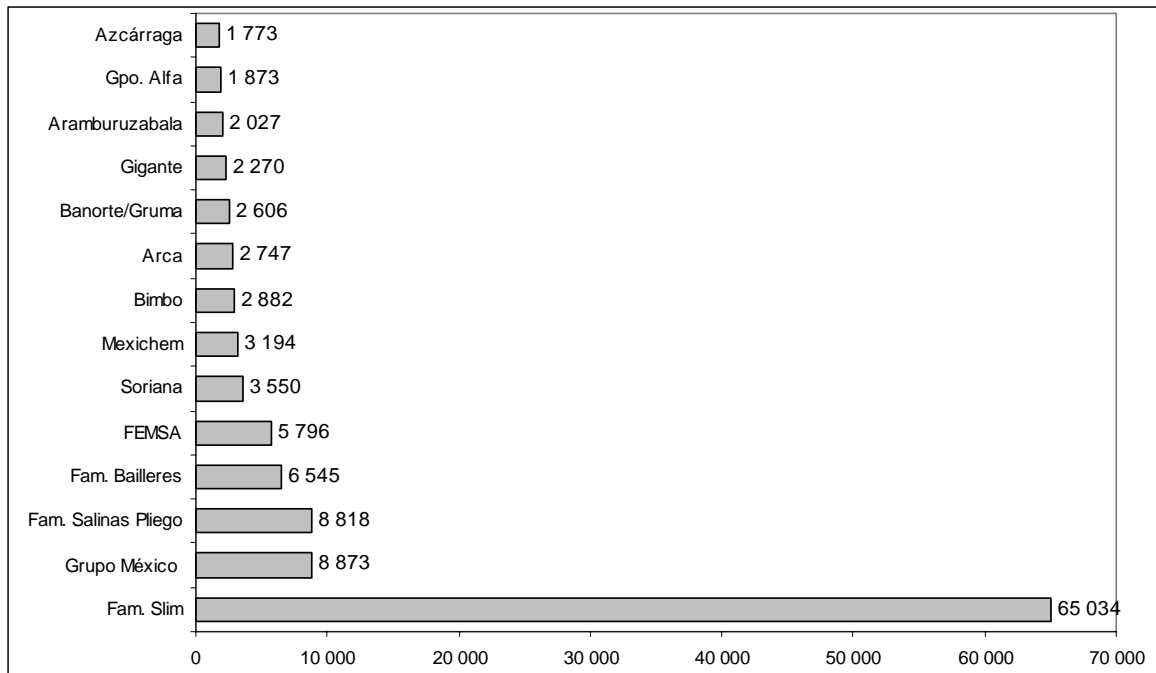
En la Gráfica 1 se aprecia el monto de 14 de las 39 empresas más relevantes del país. En varios casos, se trata –como lo afirma el portal de información electrónica en referencia– de industrias con estructuras monopólicas o duopólicas como algunas de las empresas pertenecientes a Carlos Slim, a la familia Salinas Pliego, al Grupo FEMSA, al Grupo ARCA, a la familia Azcárraga, o a Isaac Saba.

Se ha mencionado que las fortunas acumuladas de esos 39 hombres de negocios o familias considerados en el estudio, representan por sí solas 12.3% del producto interno bruto de nuestro país y en donde las actividades económicas de los empresarios ubicados en las 10 primeras posiciones de ese listado, habrían generado ganancias diarias para cada uno de ellos, por un monto de nueve millones de pesos.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Revista *Sentido Común*, "Quién es quién: la lista de los hombres de negocios más ricos en la bolsa", publicación electrónica en negocios, economía y mercados, 27 y 30 de junio de 2008, disponible en [www.sentido.comun.com.mx](http://www.sentido.comun.com.mx) (fecha de consulta: 2 de julio de 2008).

<sup>4</sup> "Acumulan mexicanos 135 mmd, 12.3% del PIB nacional, revela análisis", en *La Jornada*, Sección Nacional, 2 de julio de 2008.

**Gráfica 1**  
**Poder económico de empresarios y grupos financieros en México**  
**(miles de millones de dólares, 2008)**



Fuente: Revista *Sentido Común*, Quién es quién: La lista de los hombres de negocios más ricos en la bolsa, publicación electrónica en negocios, economía y mercados, 27 y 30 de junio de 2008, disponible en [www.sentidocomun.com.mx](http://www.sentidocomun.com.mx) (fecha de consulta 2 de julio de 2008).

El sitio de información señalado considera que parte de la riqueza de dichas empresas proviene de participar en industrias con estructuras monopólicas o duopólicas, destacan empresas como América Móvil/Telcel, Telmex y Telmex Internacional, las de las familias Salinas Pliego, Larrea y Bañeres –TV Azteca, Grupo México y Peñoles, respectivamente–, así como los consorcios del ramo de las bebidas Fomento Económico Mexicano (FEMSA) y la embotelladora ARCA, lo mismo que la familia Azcárraga accionista de Televisa e Isaac Saba, empresario de los ramos farmacéutico, textil y de bienes raíces.<sup>5</sup>

El Cuadro 1 muestra a los principales accionistas o propietarios de una veintena de las empresas más grandes de nuestro país que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores.

Por otra parte, en un ejercicio consultivo que abarcó una muestra de 2 650 empresas a nivel nacional y que efectuó el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), se concluyó entre otras cosas, que los monopolios estatales y los privados son vistos en 83 y 84%, respectivamente, como obstáculos para el desarrollo empresarial en México. Como se aprecia en la Gráfica 2, junto con los monopolios, los empresarios del país consideran obstáculos de mercado para el desarrollo otros factores como las transacciones ilegales, el acceso a financiamiento, el nivel de desarrollo

<sup>5</sup> Revista *Sentido Común*, “Quién es ...”, *op. cit.*

**Cuadro 1**  
**Propiedad en las grandes empresas mexicanas**

<i>Nombre de empresa</i>	<i>Ramo</i>	<i>Accionistas principales</i>
Carso Global Telecom	Telecomunicación	Carlos Slim y familiares
Cemex	Cemento	Ejecutivos de Cemex y familiares directos
Femsa	Varios	Fideicomisos de la familia fundadora y familiares
Grupo Alfa	Varios	Fideicomisos y <i>holdings</i> de 8 miembros
Grupo México	Minería	<i> Holding</i> de la fam. Larrea
Comercial Mexicana	Supermercado	Fam. González Nova y su fideicomiso
Grupo BIMBO	Alimentos	<i>Holdings</i> de las fam. Servitje, Mata, Jorba y Sendra
Savia	Varios	Alfonso Romo Garza
Grupo Modelo	Bebidas	Fideicomiso
Vitro	Vidrio	Fam. Sada González
Grupo Gigante	Supermercado	Fam. Losada
Soriana	Supermercado	Fam. Martín Bringas y Soberón
Grupo Desc	Varios	Fam. Senderos
Grupo Imsa	Varios	Fam. Canales Clariond
Grupo Televisa	Televisión	<i> Holding</i> controlado por Emilio Azcárraga
Gruma	Alimentos	Roberto González Barrera
Corporación Durango	Cartón y papel	Fam. Rincón
El Puerto de Liverpool	Almacenes	Consejo de administración y familiares
Grupo Casa Saba	Distribución	Isaac Saba Raffoul
Grupo Elektra	Distribución	Fam. Salinas Rocha

Fuente: Elaboración con datos de Taeko Hoshino, “Propiedad y control en las grandes empresas mexicanas”, en María de los Ángeles Pozas (coord.), *Estructura y dinámica de la gran empresa en México, cinco estudios sobre su realidad reciente*, El Colegio de México, México, 2006.

tecnológico y el costo de la mano de obra entre otros.<sup>6</sup>

Ese mismo ejercicio muestral señala que en cuatro entidades federativas –Baja California, Oaxaca, Quintana Roo y Veracruz–, los empresarios consultados consideran a los monopolios privados junto con la piratería, la economía informal, los sindicatos y la inseguridad pública, como uno de los principales obstáculos en el desarrollo empresarial en los estados. Ese mismo estudio concluye que los empresarios de 16 entidades federativas –Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, D.F., Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora,

<sup>6</sup> Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, *Obstáculos en el desarrollo empresarial, Encuesta sobre gobernabilidad y desarrollo empresarial*, CEESP, México, 2005.

Tamaulipas, Veracruz y Yucatán– consideran igualmente a los monopolios de carácter público, uno de los obstáculos principales al desarrollo del sector empresarial.

Frente a esa percepción empresarial, son de destacar algunos datos sobre la concentración económica en diferentes sectores en nuestro país. Como muestra la Gráfica 3, la concentración de usuarios en el ramo de la telefonía móvil, que en México abarca un mercado de más de 64.5 millones de líneas, se enfoca de manera significativa a la empresa Telcel con más de 47.5 millones de líneas –poco más del 70% del total de ingresos del ramo, dejando a las marcas Movistar y Nextel con cerca del 22% de los recursos del sector al tercer trimestre de 2007.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> The Competitive Intelligence Unit, *Indicadores de mercado en el ramo de la telefonía móvil*, disponi-



En otros sectores, es de señalar 94% de las estaciones de televisión en poder de Televisa y TV Azteca, y 99% del mercado de la cerveza que ostentan el Grupo Modelo y la Cervecería Cuauhtémoc-Moctezuma. Situaciones similares se presentan en los servicios bancarios, en donde los cinco bancos más grandes acumulan 88% del mercado y Wall-Mart casi 50% del ramo de la distribución.<sup>8</sup>

Para el caso de las empresas del ramo de la aviación, se presenta un escenario con rasgos similares. El Cuadro 2 muestra la distribución de rutas a nivel nacional en donde se advierte el ejercicio de prácticas monopólicas por parte de diferentes empresas aéreas en diversos recorridos. Cabe señalar que los datos que se reportan en el cuadro, registran a la empresa Cintra, propietaria de Aeroméxico, Aerolitoral y del 50% de Aeromexpress y hasta finales de 2005 de Mexicana de Aviación.

### Competitividad y monopolios

El nivel de concentración que ha caracterizado a algunos de los sectores productivos más relevantes del país y la existencia de prácticas monopólicas en diversos ámbitos de su economía, han sido factores determinantes para explicar los bajos niveles de competitividad que se han presentado en México en diversas áreas. Frente a las reformas de la década de 1990 encaminadas a incrementar los ingresos hacendarios, fomentar la eficiencia en la economía a través de la privatización de empresas públicas y permitiendo el libre acceso a capitales

ble en: [www.the-ciu.net](http://www.the-ciu.net) (fecha de consulta: 3 de julio de 2008).

<sup>8</sup> Revista *Expansión*, "El sexenio de la riqueza", 8 de julio de 2006, disponible en [www.expansión.com.mx](http://www.expansión.com.mx) (fecha de consulta: 8 de julio de 2008) e Ilan y Bizberg, "Alianzas público-privadas, estrategias para el desarrollo exportador y la innovación, el caso de México, CEPAL, México, 2008, 37 pp.

extranjeros, se propició un escenario que permitió una mayor concentración de mercados, pero no lográndose con ello mejoras significativas en la competitividad de la economía en su conjunto. De acuerdo al Banco Mundial, en muchos casos las privatizaciones sólo significaron un cambio de propietario, sustituyéndose los monopolios públicos por privados, sin la presencia de un marco normativo funcional y sin organismos regulatorios sólidos que pudieran hacer cumplir condiciones de mayor competitividad.<sup>9</sup>

En esa tesitura, el Banco Mundial ha sostenido la importancia que, para aumentar la eficiencia y la competitividad, tienen los marcos legales, las leyes antimonopolio y los organismos genuinamente independientes con amplios poderes de supervisión. Al respecto, esa institución ha reiterado que tales factores son relevantes en especial en las industrias concentradas como las aerolíneas, la banca, las telecomunicaciones y la exploración y refinación de petróleo, donde normalmente dominan el mercado una o dos empresas. Desde la perspectiva de este organismo, en estas ramas de la industria las empresas dominantes adoptan conductas anticompetitivas y ejercen controles indebidos sobre decisiones económicas clave.<sup>10</sup>

De acuerdo con los planteamientos de Sara Gordon, la existencia de monopolios y oligopolios tanto públicos como privados, ha limitado la competitividad económica de nuestro país, de ahí que la debilidad de los organismos regulatorios no sea coincidencia ni un resultado natural del proceso de desarrollo económico en México, sino más bien un resultado de la forma específica en la que México ha sido gobernado desde principios del siglo

<sup>9</sup> Banco Mundial, "Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social", México, 2007, p. 41.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 44.



que pretendía incorporar consideraciones de competencia en la elaboración de reglamentos y de políticas públicas. En octubre de 2005 es presentada otra iniciativa con alcances meramente semánticos. En las mismas fechas, se presenta una propuesta más para incorporar algunos elementos derivados de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara inconstitucionales varios artículos de la ley de la materia. La última propuesta presentada en la LVIII Legislatura fue interpuesta en noviembre de 2005 y buscaba favorecer la competencia en las empresas cooperativas.

Durante el ejercicio de la presente Legislatura, se han presentado ocho iniciativas para reformar la ley de la materia. Las dos primeras, presentadas por legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido del Trabajo (PT) fueron dictaminadas negativamente. Una versaba sobre las restricciones al acceso de medicamentos patentados y otra perseguía fijar precios máximos en productos de primera necesidad. En febrero de 2007, se presentan dos propuestas con alcances similares en donde por separado legisladores del PRI y del PT persiguen otorgar mayores facultades a la Secretaría de Economía y a la CFC para establecer un mejor control de los precios de consumo popular, al tiempo que buscan fortalecer la autonomía de la CFC. De las restantes propuestas, una busca el establecimiento de la figura del control de precios a los productos básicos, otra aborda la posibilidad de establecer un sistema solidario de medicamentos, y otra más intenta evitar que se favorezca a una empresa monopólica con el

argumento de combatir las prácticas monopólicas de otra compañía. En abril de 2007 se presentó una iniciativa que buscaba incrementar las sanciones en caso de prácticas monopólicas, iniciativa cuya discusión en el pleno motivó acres debates y que finalmente fue devuelta a la Comisión de Economía.<sup>12</sup>

## Comentarios finales

A la fecha no ha logrado implementarse una política de Estado en materia de concentración de capitales y combate a las prácticas monopólicas. Los acuerdos que tales políticas harían necesario, implicarían además de un amplio respaldo institucional, un proceso de construcción de consensos por parte de los actores sociales y de los grupos corporativos empresariales e industriales.

Los esfuerzos de las instituciones y la vigencia de la normatividad en la materia, parecen quedar en entredicho cuando se revisan las resoluciones judiciales derivadas de controversias legales entre la CFC y los grandes consorcios financieros, *holdings*, y grupos oligopólicos de nuestro país.

Frente al principio derivado de que la concentración económica debilita el desempeño competitivo de la economía en su conjunto, cobran cada vez mayor vigencia las propuestas sobre una redefinición de las políticas públicas en la materia y una modificación sustancial tanto de la naturaleza y funciones del órgano regulador, como de la normatividad sobre concentración de capitales y prácticas monopólicas en México.

<sup>12</sup> Véase: Iniciativa que reforma el artículo 35 de la Ley Federal de Competencia Económica, presentada el 12 de abril de 2007, disponible en [www.gaceta.diputados.gob.mx](http://www.gaceta.diputados.gob.mx) y “Frenan dictamen que evita los monopolios”, *El Universal*, Sección Finanzas, 14 de marzo de 2008.



# Desempeño y confianza en la economía

Efrén Arellano Trejo

Este artículo ofrece una revisión de indicadores relativos a las percepciones de la población sobre la situación actual de la economía. Las estadísticas revisadas permiten sostener que la confianza de consumidores y productores se ha deteriorado constantemente desde hace dos años. Esta situación, como también se muestra en estas páginas, está asociada a un contexto internacional desfavorable y al repunte de la inflación, en particular de la canasta básica.

## Situación económica

La economía mexicana ha mostrado en los últimos años una gran estabilidad y un constante, aunque moderado, crecimiento. Así, de acuerdo con las cifras dadas a conocer por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en mayo de este año, el producto interno bruto (PIB) aumentó 2.6% en términos reales durante enero y marzo de este año con relación a igual periodo de 2007.<sup>1</sup>

Como se puede observar en la Gráfica 1, el país ha resentido en los últimos meses algunas presiones inflacionarias. Sin embargo, de acuerdo con lo expresado por el secretario de Hacienda, Agustín Carstens, los factores que la están provocando se encuentran bajo control y tenderán a estabilizarse: “Los pronósticos de las variaciones anuales más altos –dijo el funcionario– se observarán en lo inmediato, pero para finales del año cerraremos por debajo del 5 por ciento”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Producto Interno Bruto en México durante el primer trimestre de 2008”, calculado a precios constantes de 2003, comunicado de prensa, 045/2008, 22 de mayo de 2008, disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: julio de 2008).

<sup>2</sup> *Milenio diario*, “La economía está bastante bien: Carstens”, 3 de julio de 2008, p. 20.

El responsable de las finanzas públicas expresó que los mayores problemas para la economía mexicana se encuentran fuera de sus fronteras. Carstens se refirió al incremento en los precios de alimentos y energéticos, así como a la inestabilidad de la economía estadounidense. Pese a ello –dijo– la actividad económica en México puede mejorar, “pues en la

segunda mitad del año entrará con plena fuerza la aplicación de la inversión pública en materia de infraestructura, lo cual detonará la actividad de varios sectores”.<sup>3</sup>

### Confianza de consumidores

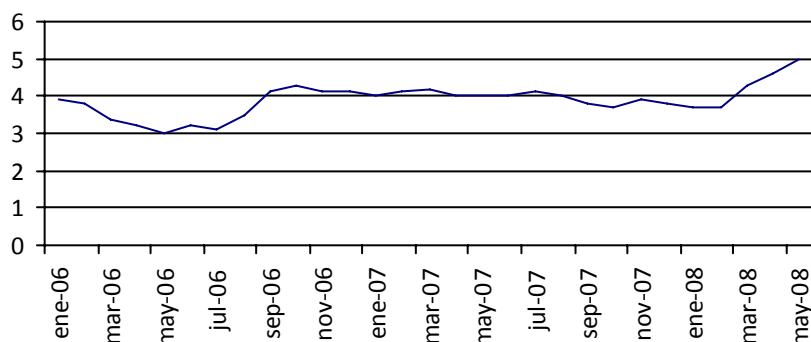
A pesar de las previsiones de Hacienda y de la relativa estabilidad de los principales indicadores macroeconómicos, hay que observar que el índice de confianza del consumidor (icc), correspondiente a junio de 2008, registró su peor marca en los últimos 30 meses, al ubicarse en 90.7, lo que significó un retroceso de 13.8% respecto a lo observado en junio de 2007. Se trata del punto más bajo, producto de una tendencia descendente que se ha observado desde 2006 (Gráfica 2).

Este índice se elabora con base en la Encuesta Nacional sobre la Confianza del Consumidor, que recaban de manera conjunta el INEGI y el Banco de México en 32 ciudades del país. Está compuesto por cinco indicadores parciales: dos captan las opiniones sobre la situación económica actual y esperada del hogar de los entrevistados; otros dos evalúan las percepciones sobre la situación económica presente y futura del país, y el quinto considera la visión de los consumidores acerca de qué tan propicio es el momento actual para la adquisición de bienes de consumo duradero. Tiene como base la medición realizada en enero de 2003, la cual es igual a 100.

La Gráfica 3 muestra las percepciones sobre el desempeño de la economía del país. En ella se incluye la evaluación que tienen los entrevistados de la situación actual respecto a lo ocurrido en los 12 meses anteriores (visión retrospectiva) y la situación actual respecto a las condiciones que esperan en los próximos 12 meses (visión prospectiva).

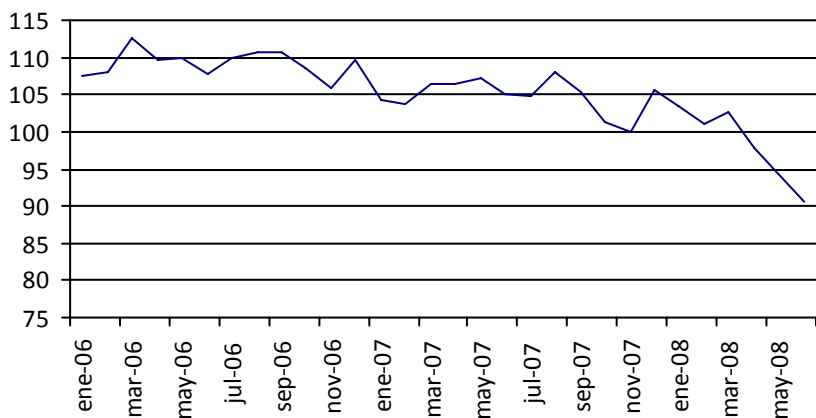
<sup>3</sup> *Idem.*

**Gráfica 1**  
**Inflación anualizada 2006-2008**



Fuente: Elaboración propia con base en Banco de México, *Inflación. Índice nacional de precios al consumidor*, disponible en: [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx) (fecha de consulta: julio de 2008).

**Gráfica 2**  
**Índice de Confianza del Consumidor 2006-2008**



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, “Índice de Confianza del Consumidor”, disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: julio de 2008).

Durante 2006 estos indicadores se mantuvieron por arriba de los 105 puntos y en algunos meses llegó a 115, lo que significa que se percibía una situación mejor a la observada en 2003. Sin embargo, en 2007 se observó un comportamiento errático que se convirtió en una clara tendencia a la baja a partir de mayo de 2007.

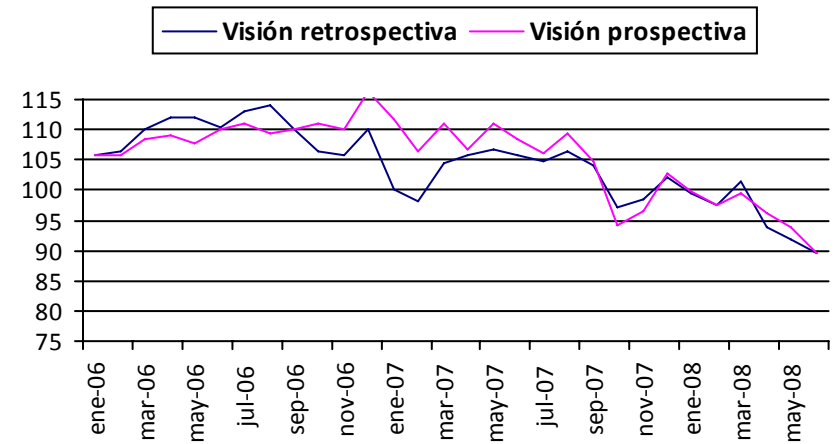
La Gráfica 4 muestra la evolución de las percepciones ciudadanas respecto a la situación económica observada y esperada en sus hogares. En este caso, la caída es mucho más moderada. Hasta octubre de 2006 ambos indicadores se mantuvieron por arriba de los 105 puntos; a partir del mes siguiente la visión retrospectiva nunca volvió a superar esa marca y durante mayo y junio de este año se situaron, por primera vez en este periodo, por debajo de los 100 puntos.

La Gráfica 5 es más elocuente respecto al escepticismo que tienen los consumidores sobre el comportamiento de la economía. En este caso se registra la disposición de los ciudadanos para adquirir enseres domésticos. En diciembre de 2007 se observó un repunte, presumiblemente asociado a los ingresos y gastos extraordinarios de fin de año, pero a partir de entonces se ha registrado una de las caídas más pronunciadas respecto a lo observado en el periodo analizado.

Como se podrá observar, las presiones inflacionarias que resintió el país a partir de enero de este año, se reflejan en el deterioro de la confianza de los consumidores y en su indisposición para adquirir algunos insumos. Como lo ha señalado el Banco de México, uno de los rubros con mayores presiones inflacionarias es la canasta básica. La Gráfica 6 muestra que este indicador ha rebasado por dos meses consecutivos el nivel de 5 por ciento.<sup>4</sup>

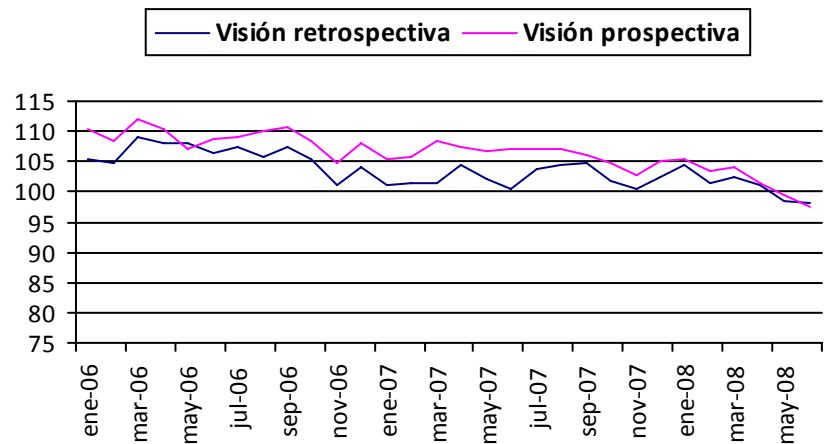
<sup>4</sup> Un análisis sobre la relación entre el incremento de los precios de energético y la canasta básica, se encuentra en Edgar Moisés Rivera Cob, *Análisis del im-*

**Gráfica 3**  
icc: Situación actual del país comparada con la situación de hace 12 meses (retrospectiva) y la que se espera en los próximos 12 meses (prospectiva) 2006-2008



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, "Índice de Confianza del Consumidor", disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: julio de 2008).

**Gráfica 4**  
icc: Situación actual del hogar comparada con la situación de hace doce meses (retrospectiva) y la que se espera en los próximos 12 meses (prospectiva)

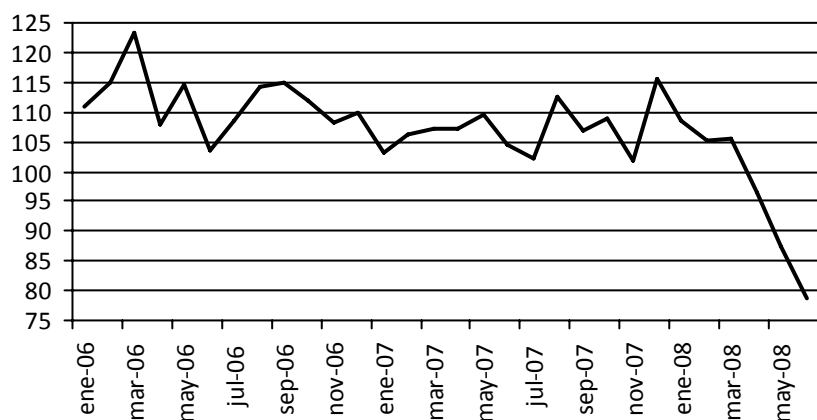


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, "Índice de Confianza del Consumidor", disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: julio de 2008).

*pacto del aumento del precio de la gasolina y el diesel en el precio de los bienes y servicios de la canasta básica, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, México, 2008.*

Gráfica 5

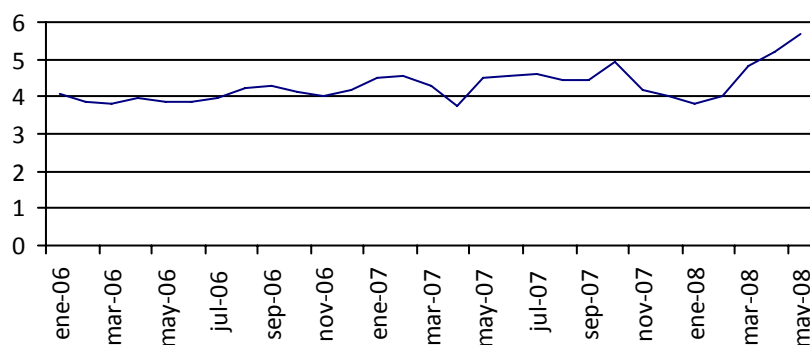
ICC: Situación actual del hogar comparada con la situación de hace 12 meses para adquirir muebles o electrodomésticos 2006-2008



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, "Índice de Confianza del Consumidor", disponible en: [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: julio de 2008).

Gráfica 6

Inflación anualizada de la canasta básica 2006-2008



Fuente: Elaboración propia con base en Banco de México, "Inflación. Índice nacional de precios al consumidor", disponible en: [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx) (fecha de consulta: julio de 2008).

Los resultados de una encuesta telefónica nacional permiten confirmar la percepción de un constante incremento de precios a partir de enero de este año y la escasa información e impacto que han tenido las medidas anunciadas por el presidente Felipe Calderón. Según este trabajo, por primera vez, en junio de este año, fue mayoritaria la población que consi-

deró que los precios de los productos que consume se han incrementado "mucho" o "muchísimo" (Gráfica 7).<sup>5</sup>

De acuerdo con este trabajo, la población no identificó mayoritariamente a un culpable de esta alza de precios. A finales de junio de este año, 44% de los entrevistados coincidió en que ello obedecía al "impacto de la crisis económica internacional"; en tanto, 32% responsabilizó a "el manejo de la economía del gobierno del presidente Calderón". Además, 45% consideró que el presidente "sí ha tomado algunas medidas"; 15% dijo que "no ha tomado medidas" y 38% reconoció "no tener información al respecto".

#### Confianza de productores

El INEGI elabora cada mes indicadores que muestran las percepciones de los directivos de empresas manufactureras, tanto de la situación actual como sobre el futuro inmediato. Estos indicadores provienen de la encuesta mensual de opinión empresarial, la cual se lleva a cabo con una muestra de 503 empresas a nivel nacional, representativas de las 4 436 manufactureras registradas por el censo económico 2004. Este sector abarca 65% del personal ocupado y el 86% de los ingresos de las empresas.

En las gráficas 8 y 9 se incluyen tres índices. El primero de ellos es el *indicador agregado de tendencia*, el cual recoge la opinión de los directivos de las empresas sobre la situación que presenta la producción, utilización de planta y equipo, demanda nacional de los productos de la empresa, exportaciones y perso-

<sup>5</sup> Ulises Beltrán, "Medidas contra desabasto registran un bajo impacto", con base en una encuesta telefónica nacional, 400 entrevistas, realizadas del 24 al 25 de junio de 2008, con un margen de error de +/- 4.5%, en *Excelsior*, 7 de julio de 2008, p. 20.

nal ocupado (a través de comparaciones mensuales). El segundo es el *indicador de pedidos manufactureros*, el cual recoge las expectativas para las siguientes variables: pedidos, producción, personal ocupado, oportunidad de las entregas de insumos por parte de los proveedores y sobre los inventarios de insumos. En tanto, el tercer índice es el *indicador de confianza del productor*, que está constituido por la opinión de los directivos empresariales en cuanto a la situación económica que se presenta tanto en el país como en su empresa.

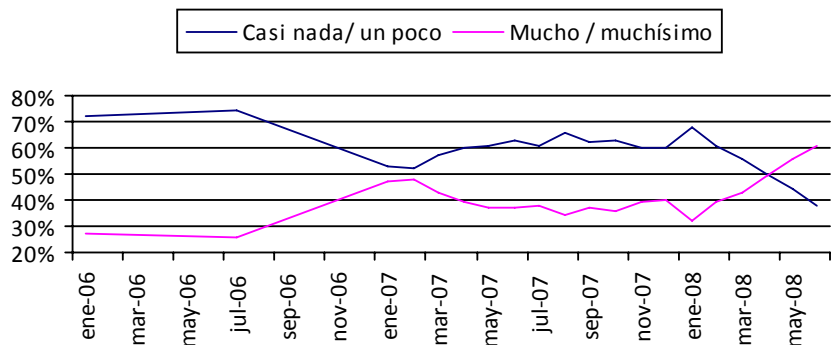
Tal como ocurre con el caso de los consumidores, los índices que reflejan la evaluación y expectativas de los productores, se han mantenido a la baja en los dos últimos años. La Gráfica 8 muestra los dos indicadores relativos a la situación interna de las empresas. En ambos casos se observa un comportamiento errático, con diversos picos a lo largo del periodo 2006-2008; sin embargo, estas alzas tienden a ser cada vez más bajas. En general se observa una moderada, aunque clara tendencia a la baja.

La Gráfica 9 muestra el indicador confianza del productor, que se refiere a la forma como los empresarios perciben el desempeño de la economía. En este caso la tendencia a la baja es más nítida. Desde enero de este año, los empresarios han mostrado los niveles más bajos de confianza registrados en los últimos 20 meses. Con los datos anteriores, se puede sostener que, en el ámbito empresarial, persiste una opinión menos pesimista sobre la situación concreta de las empresas, pero se ha deteriorado constantemente la confianza en el desempeño de la economía nacional.

## Conclusiones

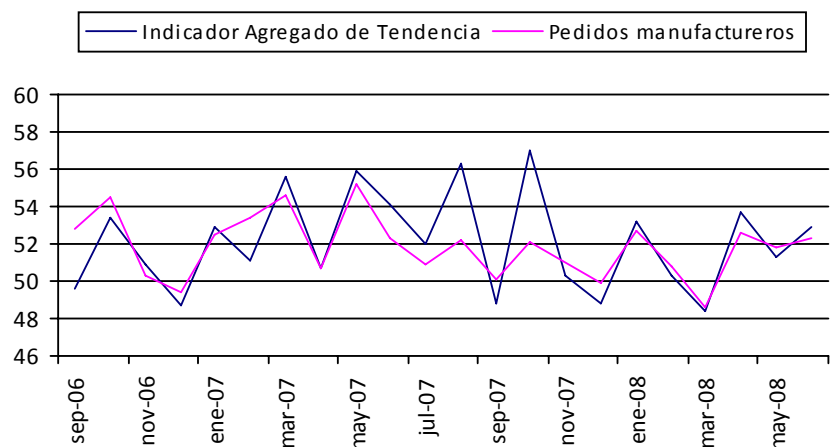
Las presiones inflaciones que resiente la economía mexicana tienen un carácter fundamen-

**Gráfica 7**  
¿Qué tanto han aumentado los precios de los productos que consume regularmente?



Fuente: Ulises Beltrán, encuesta telefónica nacional, 400 entrevistas, realizadas del 24 al 25 de junio de 2008, con un margen de error de +/- 4.5%, *Excelsior*, 7 de julio de 2008, p. 20.

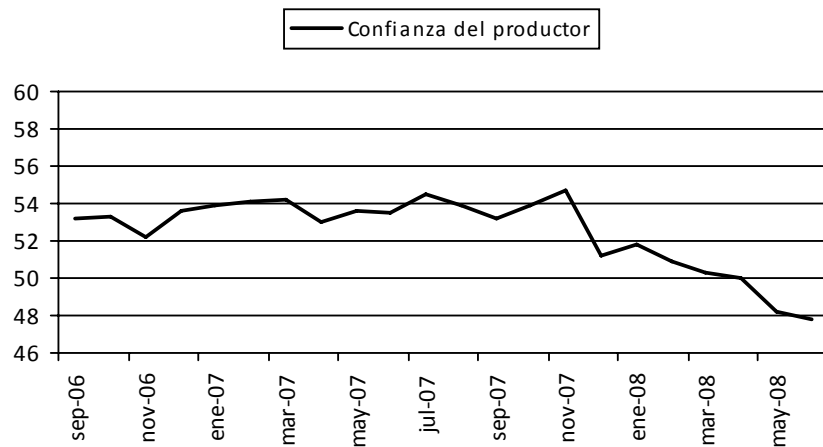
**Gráfica 8**  
Indicadores provenientes de la Encuesta Mensual de Opinión Empresarial (2006-2008)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, "Encuesta Mensual de Opinión Empresarial", disponible en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: julio de 2008).

talmente exógeno: provienen de los incrementos en los precios de alimentos y energéticos, así como de la inestabilidad de la economía de Estados Unidos. Autoridades y analistas mexicanos esperan que en el segundo semestre de este año dichas presiones se vayan aminoran-

**Gráfica 9**  
**Indicadores provenientes de la Encuesta Mensual de Opinión**  
**Empresarial (2006-2008)**



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, "Encuesta Mensual de Opinión Empresarial", disponible en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: julio de 2008).

do y que las inversiones del gobierno mexicano en infraestructura contribuyan a vigorizar la dinámica económica del país.

Pese a la relativa estabilidad económica y al optimismo de las autoridades, la confianza que tienen consumidores y productores en el desempeño actual y futuro de la economía se ha deteriorado paulatinamente en los dos últimos años. La escalada de precios de alimentos, registrada a partir de enero de este año, provocó que los indicadores de confian-

za tuvieran una caída más pronunciada a partir de ese mes.

Consumidores y productores tienen una mayor confianza en el desempeño económico de su entorno inmediato: tanto de sus hogares como de sus empresas. Esto permite sostener que la inflación ha golpeado en menor medida los aspectos más sensibles para la economía de los ciudadanos en general. Los focos rojos, sin embargo, siguen encendidos en cuanto al desempeño general de la economía.

# Competitividad, migración y el mercado laboral

Dunia Ludlow Deloya

A lo largo de este artículo, tomando como punto de referencia el origen de la migración y las dimensiones que la incluyen –sobre todo la migración vista desde una perspectiva económica–, se analizarán las consecuencias económicas que tiene la migración a nivel internacional, así como las estrategias que está implementando México en materia migratoria y del mercado laboral, de manera específica en la frontera sur de nuestro país.

Finalmente, y a manera de conclusión, se retoman experiencias de otros países para determinar los beneficios de los permisos temporales y las necesidades que todavía tiene el Estado mexicano acerca de este tema.

## Migración: uno de sus orígenes

Algunos teóricos han coincidido en que la migración internacional ha sido causa y a la vez consecuencia de la globalización. En esta estrecha relación entre migración y globalización, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pueden distinguirse las siguientes dimensiones:<sup>1</sup>

### *Dimensión política*

Según el informe, en esta dimensión se incluyen perspectivas relacionados con los derechos humanos y ciudadanos de los migrantes, la trata de personas y las condiciones en las que se encuentran millones de trabajadores migrantes indocumentados. Contempla, también, el

<sup>1</sup> CEPAL, Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo, trigésimo primer periodo de sesiones, Montevideo Oriental del Uruguay del 20 al 24 de marzo de 2006. En: [www.cepal.cl](http://www.cepal.cl)

papel que debe jugar el derecho internacional, los organismos internacionales y la sociedad civil en general, a fin de generar un debate que coadyuve a avanzar respecto a la protección de los derechos humanos de los migrantes.

### *Dimensión social*

Dentro de la dimensión social, están las formas de organización entre los migrantes, como las importantes *redes sociales* a la hora de migrar, así como las organizaciones que articulan una respuesta colectiva respecto de la condición del migrante, ya sea a través de diversos mecanismos sociales o mediante organizaciones de defensa de los derechos de los migrantes.

La comunicación e información que proveen los migrantes en Estados Unidos con sus conacionales equilibra la demanda y la oferta laboral en los estados que integran la unión americana.<sup>2</sup>

### *Dimensión económica*

Dimensión en la que a lo largo de este artículo nos enfocaremos, cubriendo, principalmente, los dos primeros elementos de los siguientes tres que la conforman:

1. Mercado laboral. Caracterizada, de acuerdo con la CEPAL, por una creciente demanda de mano de obra para el fomento de la competitividad y el impulso de la economía de los países destino, suministrada por una oferta de trabajo conformada por personas provenientes de economías menos desarrolladas.

<sup>2</sup> Jacoby, Tamar, "Immigration Nation", *Foreign Affairs*, Council of Foreign Relations, noviembre-diciembre de 2006.

2. Desigualdad global. Las condiciones de creciente desigualdad y asimetrías que genera la economía global producen las condiciones elementales para el suministro constate de mano de obra dispuesta a trabajar por salarios mínimos y en condiciones de mayor precariedad. En este sentido, los movimientos migratorios se ajustan a los requisitos de la nueva economía global, que demanda, entre otras cosas, un trabajo altamente flexible, capaz de soportar condiciones que la oferta local no aceptaría.
3. Remesas. El envío de remesas es un tercer elemento de interés dentro de la dimensión económica y de creciente importancia para algunas economías de países emisores de migración, pues las remesas tienen un impacto en las familias receptoras para su manutención y, por tanto, un incremento en los niveles de consumo.

La migración desde una perspectiva económica en los países destino

Como se comentó al inicio de este artículo, la migración puede considerarse como una causa o consecuencia del fenómeno conocido como *globalización*. Las preguntas entonces consisten en qué es la globalización y de qué manera repercute en la migración.

Desde una perspectiva económica, la globalización generalmente se explica en función del aumento del comercio exterior,

[...] incrementos en los movimientos de capital, internacionalización de los procesos de producción y, en última instancia, la integración económica a raíz de la conformación de mercados comunes y acuerdos bilaterales de comercio.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> *Ibid.*



Asimismo, la globalización implica cambios en las pautas de los sistemas comerciales y productivos, entre los que destacan:

[...] el comercio entre ramas productivas, la dispersión del proceso de producción en distintos lugares, el surgimiento de economías altamente orientadas al comercio internacional, y el incremento del valor absoluto y relativo de las exportaciones provenientes de países de industrialización reciente con bajos salarios.<sup>4</sup>

De esta manera, en esta lógica de comercio y mercado, las migraciones han desempeñado un papel trascendental, ya que en nuestro *mundo moderno* los movimientos migratorios deben considerarse como un flujo más de los de tipo económico, cultural, tecnológico e ideológico que cimientan a la globalidad. La relación entre migración y globalización, entonces, ha sido parte esencial del proceso de modernización, teniendo un papel central en la expansión y desarrollo del capitalismo, siendo uno de los ámbitos más destacados de esta relación la movilización y provisión constante de mano de obra barata y en ocasiones especializada.

Desde entonces, con los primeros indicios de modernidad en nuestras sociedades, y hasta ahora, distintos actores de poder económico y político han encontrado diversas formas para absorber esta fuerza de trabajo (barata y especializada), desde la esclavitud hasta la migración indocumentada, pasando, desde luego, por los sistemas de migración laboral temporal como los que abarcan programas de admisión laboral multilaterales, acuerdos laborales bilaterales, entre otros.

<sup>4</sup> *Ibid.*

## Consecuencias económicas de la migración

Los migrantes conforme se consolidan como comunidad, también contribuyen al aumento de la economía, a través del consumo, e incluso generando empleos.<sup>5</sup>

Sobre las consecuencias y repercusiones económicas que la migración ha tenido a lo largo de la historia, éstas han generado una serie de debates constituidos por las diferentes controversias que se llevan a cabo en diversos sectores.

Sectores propensos a la migración determinan que los países receptores deberían fomentar la migración. La razón que arguyen es que ésta contribuye al aumento de la productividad, la competitividad e incide positivamente en el crecimiento económico de estos países.

Los grupos contrarios, por su parte, señalan que la migración tiene efectos negativos sobre la economía porque genera desempleo, baja el nivel de los salarios y sobrecarga los servicios sociales ofrecidos por el Estado, razones por las que sería necesario restringirla.

Veamos algunos de estos supuestos, así como los argumentos en los que se sustentan:

*Supuesto: la migración afecta negativamente las tasas de empleo y las remuneraciones en los países receptores.*

*Argumento: los trabajadores migratorios desplazan a los trabajadores locales porque aquéllos están dispuestos a aceptar condiciones de trabajo inferiores. De esta manera aumentan el desempleo y/o inciden de manera negativa en el nivel de salarios del mercado laboral.*

La migración en algunos sectores o industrias específicas puede repercutir negativamen-

<sup>5</sup> *Ibid.*

te en el nivel de salarios y en las tasas de empleo, pero se ha demostrado que son los propios migrantes las principales víctimas de la llegada de nuevas personas, ya que entran en directa competencia.

En la realidad, investigaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a través de la Relatoría Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, entre otras, han concluido que, en términos macroeconómicos, el impacto de la migración sobre el empleo y los niveles del salario en el mercado de trabajo es más bien imperceptible. Es decir, macro económicamente, la llegada de trabajadores migratorios tiene efectos mínimos, ya sea negativos o positivos, sobre el nivel de empleo y remuneración de los trabajadores de los países receptores. Incluso, un estudio realizado por la OCDE en Estados Unidos, Luxemburgo, Noruega, Suiza, Francia, el Reino Unido y Japón, no se encontró evidencia que indicara que la migración aumenta las tasas de desempleo durante los ciclos recesivos.

¿Por qué la presencia de trabajadores migratorios no influye de manera determinante en el nivel de salarios y en las tasas de desempleo a nivel macroeconómico?, veamos las razones fundamentales que destaca la CIDH, al respecto:<sup>6</sup>

1. Las tasas de desempleo y el nivel de salarios están más bien relacionados con los ciclos económicos y con la estructura de la economía, no con el número de personas o la densidad poblacional, de ahí que bajo ciertas condiciones, la migración sólo afecte a algunos sectores.

<sup>6</sup> “Consecuencias económicas de la migración”, Relatoría Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, CIDH, en: [www.cidh.org](http://www.cidh.org)

2. Los trabajadores nacionales y extranjeros son complementarios y no sustituibles. Lo anterior debido a que en la mayoría de los países destino, los nacionales muchas veces no están dispuestos a hacer ciertos tipos de trabajos o trabajar bajo ciertas condiciones, motivo por el cual los trabajadores migratorios ocupan esas plazas que no son llenadas por la fuerza laboral local.
3. Los migrantes también crean puestos de trabajo. Los elementos que constituyen la lógica de este incentivo son los siguientes: *a)* la migración incrementa el nivel de consumo agregado tanto de bienes como de servicios; *b)* alrededor de las comunidades de migrantes se crea una vasta red de servicios que emplea tanto a nacionales como a extranjeros; *c)* en algunas ocasiones, los trabajadores migratorios muchas veces forman sus propios negocios y empresas que generan fuentes de empleo.
4. Los trabajadores migratorios pueden indirectamente ayudar a trabajadores locales a insertarse en el mercado laboral, esto al encargarse de ciertas labores, como la servidumbre, que liberan mano de obra local.
5. La presencia de trabajadores migratorios dispuestos a aceptar una remuneración baja ayuda a mantener a flote a algunas empresas locales que necesariamente deberían invertir en tecnología para mantener líneas de producción competitivas.

Supuesto: *la presencia de los migrantes tiene un efecto negativo sobre los sistemas sociales y de bienestar de los países receptores.*

Argumento: *la masiva llegada de migrantes y sus familias, muchos de los cuales solicitan acceder a los servicios de salud y educación, sobrecarga de manera excesiva los costos del sistema social y genera desajustes en las cuentas fiscales. Esta*

*situación repercute de forma negativa en la economía del país receptor.*

Nuevamente, en estudios realizados por la OCDE se demostró que no existe evidencia concluyente sobre la incidencia de la migración en los sistemas de bienestar de los países destino.

Incluso, algunas investigaciones señalan que los migrantes, sobre todo aquellos que están integrados al mercado de trabajo formal, más que una carga, representan un beneficio, ya que en el largo plazo los migrantes se convierten en contribuyentes netos a través del pago de impuestos.<sup>7</sup>

De esta manera, el impacto de la migración en las tasas de crecimiento y la competitividad de los países genera un efecto positivo sobre los países receptores.

Varios motivos determinan que, de acuerdo con lo establecido por la CIDH y la OCDE, la migración contribuya de manera positiva al crecimiento económico.

- La llegada de migrantes genera más consumo y en muchas ocasiones contribuye a mejorar la productividad de la economía.
- Los migrantes también contribuyen al ahorro, ya que en general tienen una fuerte propensión marginal a ahorrar.
- La migración ayuda a aumentar la eficiencia económica y la productividad, ya que permite transferir trabajadores de áreas improductivas a sectores productivos de la economía.
- El arribo de migrantes ayuda a abatir la escasez de oferta laboral, ya que estas personas pueden cubrir plazas de trabajo que por diversas razones el mercado laboral no está en capacidad de llenar.
- En Estados Unidos se ha demostrado el crecimiento que han tenido aquellas re-

<sup>7</sup> *Ibid.*

giones en donde se ha asentado la migración.<sup>8</sup>

## Migración y mercado laboral en la frontera sur de México

Del 2000 al 2006, los estados de Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Tabasco, han tenido un incremento de 3 455 166, 2 374 699, 1 824 610 y 5 695 330 de pesos,<sup>9</sup> respectivamente, en su producto interno bruto (PIB), principalmente en los sectores agropecuario, de servicios y de la construcción. Este aumento de la actividad económica de la región ha repercutido en que el movimiento local de la frontera de México con Guatemala y Belice ascienda, aproximadamente a 1 millón 400 mil personas, de las cuales, conforme a datos del Instituto Nacional de Migración (INM), 1 millón 270 mil se encuentran documentadas.

Hasta antes del 12 de marzo del presente año, en el que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo que tiene por objeto establecer facilidades en la internación de nacionales guatemaltecos y beliceños que pretendan desempeñarse como trabajadores fronterizos temporales en las entidades federativas de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche de los Estados Unidos Mexicanos, los mecanismos existentes para que un guatemalteco o beliceño pudieran trabajar en México eran a través de una FM3 (que sigue vigente) y una FMVA.

<sup>8</sup> Un informe reciente sobre los inmigrantes en Carolina del Norte calcula su contribución a la expansión económica. Los migrantes representan un tercio de los nuevos puestos de trabajo en esta ciudad en los últimos 10 años, los cuales son responsables de 9.2 millones de dólares en el gasto de los consumidores y 1.2 millones de dólares de ahorro en el salario.

<sup>9</sup> Miles de pesos a precios de 1993 en valores básicos. INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

Este tipo de formas migratorias gozaban de varias limitaciones. Por ejemplo, en el caso de la FM3, las modalidades de No Inmigrante Visitante establecidas en el Reglamento de la Ley General de Población, son tan específicas que no se adecuan a las características de este tipo de flujo migratorio, lo que repercutía en que el extranjero fronterizo se viera en la imposibilidad de dar cumplimiento a los requisitos. Por su parte, la FMVA sólo aplicaba en ciertas comunidades del estado de Chiapas,<sup>10</sup> sólo para los nacionales guatemaltecos y estaban supereditados a laborar, únicamente, en la actividad agrícola.

De esta manera, a fin de facilitar la internación de guatemaltecos y beliceños para desempeñarse como trabajadores fronterizos temporales en los estados de Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo, se instauró recientemente la Forma Migratoria para Trabajador Fronterizo (FMTF) que cuenta con las siguientes características:

- Facilita los flujos migratorios en los puntos de internación en funciones a lo largo de la frontera de México con Guatemala y Belice.
- Aplica para los nacionales guatemaltecos y beliceños, permitiéndoles trabajar en todos los sectores de la producción de los estados de Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo.
- Para su adquisición se requerirá tener más de 16 años, no tener antecedentes penales en el extranjero ni haber violado las leyes nacionales, contar previamente con una oferta de trabajo lícita y honesta, la cédula de vecindad o matrícula de identificación consular fronteriza o pasaporte vigente, y el pago de derechos correspondiente según la Ley Federal de Derechos.

<sup>10</sup> Ciudad Hidalgo, Talismán, Unión Juárez y Ciudad Cuauhtémoc, Chiapas.

- Será vigente por un año contando a partir de su expedición y es improrrogable.
- El extranjero que la porte podrá realizar cualquier actividad lucrativa; sin importar el lugar en que se haya expedido.

Con esta medida el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Gobernación y el INM, argumenta que se alcanzarán los siguientes beneficios:

1. Garantizar la seguridad nacional, ya que con la regularización de estos trabajadores el gobierno sabrá quiénes están en la región y podrán identificar a los extranjeros que se internan para cometer ilícitos, contribuyendo de esta forma a la seguridad pública, nacional y humana tanto de los nacionales como de los extranjeros.
2. Fomentar la cultura de la legalidad entre la población y las autoridades de la región, evitando por un lado el anonimato y por otro reduciendo el margen de discrecionalidad de las autoridades y con ello el combate a la corrupción.
3. Garantizar el respeto de los derechos humanos y laborales de los trabajadores extranjeros, ya que a través de la FMTF se podrá dar cumplimiento a la Convención de Trabajadores Migratorios, además de que éstos tendrán acceso a la salud.
4. Evitar el *dumping* salarial (cuando los extranjeros están dispuestos a ganar menos de lo que ganarían en sus países de origen y en el caso mexicano incluso menos que la fuerza laboral local) en contra de los trabajadores mexicanos.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> El salario mínimo de Guatemala fluctúa entre los 66.12 y 68.23 pesos (Q47 y Q48.5) dependiendo de la actividad que desempeñen, cuando en México el salario mínimo de la región es de 49.50 pesos. En condiciones de ilegalidad, el extranjero está dispuesto a trabajar incluso por menos que lo oficialmente establecido en la región mexicana.

5. Dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que establece la implementación del Plan de Reordenamiento de la Frontera Sur que está orientado a “facilitar la documentación de los extranjeros que tienen como destino temporal o definitivo los estados de esa región”.<sup>12</sup> Asimismo, con este mecanismo el gobierno mexicano busca tener una política (más o menos) congruente con las exigencias de México a Estados Unidos sobre el trato a los trabajadores mexicanos.

Además de, posiblemente, mejorar la productividad y competitividad de nuestra economía al generar más consumo, ahorro, abatir la escasez de oferta laboral, así como aumentar la eficiencia económica al transferir trabajadores de áreas improductivas a sectores productivos de la economía, tal y como lo vimos con anterioridad en el apartado sobre las consecuencias económicas de la migración.

## Conclusiones

A partir de la década de 1980, el mercado laboral español siguió una tendencia creciente a la flexibilización, profundizada por la lógica de subordinación del empleo a la competitividad empresarial.

En esta tendencia no quedó fuera la transformación del fenómeno migratorio, ya que entre 1999 y 2004 los trabajadores que fueron afiliados a la Seguridad Nacional aumentó en 217%, sumando a éstos el incremento

<sup>12</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo que tiene por objeto establecer facilidades en la internación de nacionales guatemaltecos y beliceños que pretendan desempeñarse como trabajadores fronterizos temporales en las entidades federativas de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado el 12 de marzo de 2008.

que se suscitó en los inmigrantes extracomunitarios; el régimen general obtuvo un aumento de 302%. Según Andrés Pedreño e Iñaki García,<sup>13</sup> si se desagregan los diferentes regímenes en los que se divide la seguridad social española y haciendo énfasis en los que más se concentran los inmigrantes extracomunitarios observamos los siguientes incrementos: 201% para el régimen especial agrario, 65% para el régimen de empleados del hogar y un 89% para el régimen de trabajadores autónomos.

El origen de esta tendencia migratoria fue que los sectores económicos experimentaron procesos de reestructuración productiva, a través de los cuales se extendió “la temporalidad y flexibilidad salarial, la externalización de tareas, la intensificación de los ritmos, el subempleo y la precariedad laboral”.<sup>14</sup>

Este deterioro de los mercados y las condiciones de trabajo, cabe aclarar, no fue traída por los trabajadores migrantes, sino que ya preexistía a su llegada y estos trabajadores tienen toda una serie de características (flexibilidad, movilidad, disponibilidad, etcétera) que los hacen muy atractivos para las necesidades empresariales. Sin embargo, el Estado español entendió muy bien que durante ese momento de transformación económica, la migración irregular llevaría a la proliferación de economía y mercados informales:

La lucha contra la migración ilegal no puede dejar fuera la lucha contra la explotación económica de los migrantes en situación irregular, y ello no sólo por razones humanitarias sino también por razones estrictas de política económica de evitación de competencia ilegal entre empresarios.

<sup>13</sup> Andrés Pedreño e Iñaki García, “La inserción de España en las redes migratorias internacionales: configuración social y mercado laboral”, *Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 4, Buenos Aires, 2005, pp. 203-247.

<sup>14</sup> *Idem*.

[...] El tratamiento de la migración ilegal no puede dejar de relacionarse así con el tratamiento a dar a la economía sumergida.<sup>15</sup>

Por ello, la migración laboral temporal puede ser una manera flexible y adecuada de aminsonar las carencias laborales en países que están más desarrollados y, al mismo tiempo, puede contribuir a mejorar las presiones de desempleo en los países en desarrollo o en peores circunstancias. Contribuye, a la vez, a que los migrantes conserven su hogar en su país, trasladando sus ganancias a sus familias y comunidades de origen.

Como lo estableció Tamar Jacoby, las posturas de deportación, persuasión para abandonar legalmente un país, así como los mecanismos para dificultar los accesos al trabajo, a los beneficios sociales y laborales, lo único que hacen –debido al comportamiento social de los migrantes y los lazos que desarrollan en la comunidad de destino– es orillarlos y obligarlos a irse a la informalidad.

La única salida es, entonces, dar una solución práctica que se encuentre dentro de la ley, siendo ésta la única manera de restaurar la integridad del fenómeno migratorio, es decir, trayendo la migración de la economía in-

formal a la formal, para que, con estas medidas, los migrantes paguen impuestos, a la vez de reducir el potencial problema de inseguridad que trae consigo el no saber el nombre de más de 12 millones de personas, como sucede en Estados Unidos.

Ése debe ser el imperativo del gobierno mexicano. Un buen comienzo ha sido facilitar los flujos migratorios para los nacionales de Guatemala y Belice en nuestra frontera con estos dos países.

Ahora, faltaría trasladar esa dinámica a todas las nacionalidades. Actualmente el trámite para que se interne un extranjero a trabajar en México es extenuante, largo, ineficiente e ineficaz.

Hay que restarle rigidez e inviabilidad a los procedimientos llevados a cabo por el INM. Es necesario mejorar sus sistemas de seguridad, a la vez que hacer más eficiente la movilidad de los flujos, no sólo para incrementar nuestra competitividad a través del intercambio de personas y, por tanto, de conocimientos, o cubrir la oferta que no se satisface con la fuerza laboral local, sino también a fin de fomentar el turismo, la inversión y ser capaces de formular una política migratoria integral y congruente del Estado mexicano.

<sup>15</sup> Rodríguez-Piñero, M., “El derecho del trabajo y los inmigrantes extracomunitarios”, ponencia general al XII Congreso de la Asociación Española del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santander, junio, 2001.

# Competitividad nacional y su importancia en el sector turismo

Octavio Ruiz Chávez

## Introducción

México ha surgido como la segunda economía más grande de América Latina, después de Brasil, de acuerdo con datos del Foro Económico Mundial (2008), así como el país número uno de la región para la inversión extranjera directa en el 2006.<sup>1</sup> México ha realizado significativos progresos hacia el establecimiento de un crecimiento macroeconómico sustentable. Pero a pesar de estos logros y un favorable desarrollo, nuestro país no presenta el mismo dinamismo en términos de tasa de crecimiento en comparación con otras economías emergentes, como las de la India y China. El país se sigue mostrando vulnerable a los ciclos económicos, debido a la cercana y alta dependencia económica hacia Estados Unidos y a los precios del petróleo.

En la presente investigación se analizará la productividad nacional y el impacto que ésta genera en los sectores productivos en México, en particular en el sector turístico, por lo que será importante, en primer lugar, definir qué es la competitividad nacional. Y para lo anterior, uno de los autores más importantes en el tema de competitividad nacional es Michael Porter, quien a lo largo de muchas investigaciones en relación con este tema, lo define de manera simple como aquella que es determinada por la *productividad* con la que una nación utiliza sus recursos humanos, naturales y de capital. Para Porter la productividad establece el estándar de vida como son los salarios, el beneficio del capital y de los recursos naturales que un país puede sostener. Lo anterior no significa saber cómo las industrias de un país compiten en sentido de prosperidad, sino cómo compiten en esas industrias. En ese mismo sentido, para Porter la productividad en una economía nacio-

<sup>1</sup> Foro Económico Mundial 2008, p. 3, en: [http://www.weforum.org/pdf/Latin\\_America/Mexico2008.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Latin_America/Mexico2008.pdf)

nal se incrementa con la combinación de empresas nacionales y extranjeras.<sup>2</sup> La productividad, contrario al uso popular, significa mucho más que simple eficiencia. Esto depende del valor de los productos y/o servicios que las empresas de una región puedan producir, como media de los precios que éstas dirigen, no sólo de su eficiencia para producir productos estándar. El reto central para una región es el de crear las condiciones que faciliten a las empresas a operar ahí y alcanzar una elevada productividad y crecimiento sustentable de la misma.<sup>3</sup>

Para países en desarrollo como el nuestro, el tema de competitividad cobra mayor importancia debido a la búsqueda del abatimiento de la pobreza. A lo largo de las últimas dos décadas, han sido diversos los organismos internacionales que han hecho recomendaciones en materia de competitividad a nuestro país, como el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial (FEM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, entre otros, con el objetivo de implementar acciones correctivas y generar las condiciones con las cuales un país pueda producir bienes y servicios que cumplan con los requerimientos internacionales, y al mismo tiempo estimule el crecimiento del ingreso real de las personas.

¿Por qué es importante la competitividad nacional? En primer lugar, y de manera clara, la competitividad nacional permite contar con mayores oportunidades para hacer negocios y tener una mejor calidad de vida. Y como se verá más adelante, la competitividad propicia innovación e implementación de nuevas tec-

nologías, así como la creación de nuevos sectores productivos.

De acuerdo con el índice global de competitividad 2007-2008 por etapa de desarrollo, realizado por el Foro Económico Mundial, nuestro país se encuentra en medio de las tres etapas (en la etapa *guiada por la eficiencia*<sup>4</sup>). De acuerdo con el FEM en esta etapa se requiere de una mayor educación y capacitación, eficiencia del mercado de bienes y servicios, eficiencia en el mercado laboral, sofisticación del mercado financiero, preparación tecnológica y, por último, tamaño del mercado.

La Gráfica 1 muestra una radiografía del nivel de competitividad de México por pilar del índice global de competitividad para el periodo 2007-2008, lo que representa que nuestro país ocupe el lugar 92 (de 131) respecto a la eficiencia en el mercado laboral, lugar 85 en instituciones, para educación superior y capacitación la posición 72, innovación el número 71, sofisticación del mercado financiero el número 67, infraestructura y eficiencia del mercado de bienes el número 61,

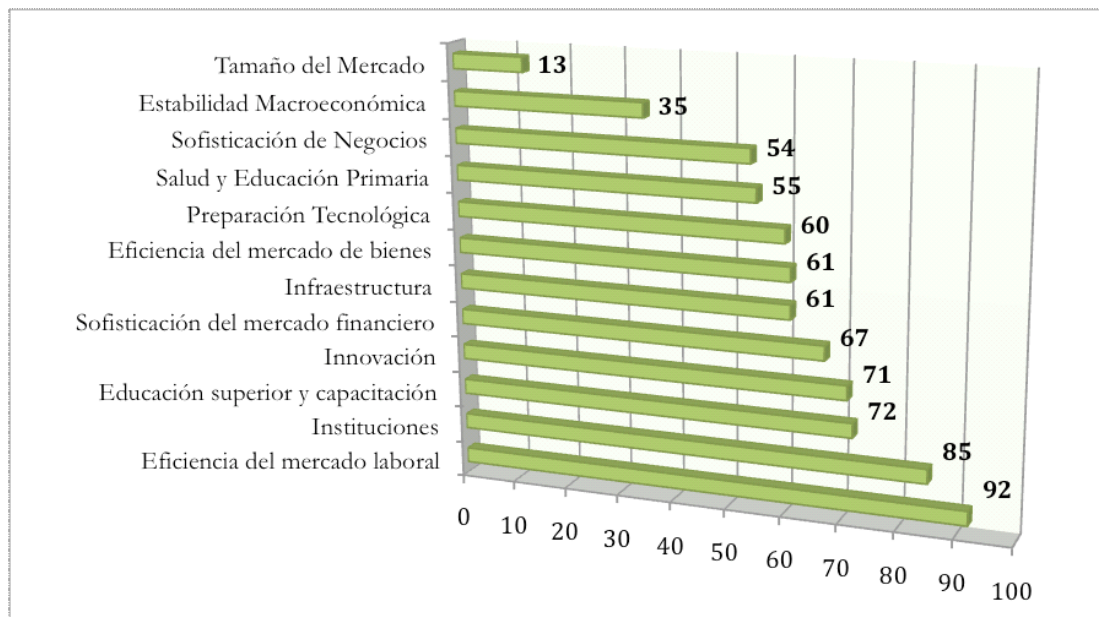
<sup>4</sup> En la metodología del índice global de competitividad 2007-2008, integra los conceptos de la etapa de desarrollo en dos formas: a) en organizar los 12 pilares (instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica, salud y educación primaria, educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, sofisticación del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación de los negocios e innovación) en tres subíndices de acuerdo con su importancia para cada etapa de desarrollo (etapa uno: guiado por factores; etapa dos: guiado por la eficiencia; y etapa tres: guiado por innovación); b) el índice asigna diferente peso relativo a cada subíndice para su cálculo, de acuerdo con cada etapa de desarrollo. Para el caso de México, por ejemplo, el peso de los tres subíndices fue de requerimientos básicos 40%, implementación de eficiencia 50%, y para los factores de innovación y sofisticación 10%. Para mayor información sobre esta metodología consúltese *Assessing the Foundations of Mexico's Competitiveness: Findings from the Global Competitiveness Index 2007-2008*, del World Economic Forum, 2007, pp. 3-22.

<sup>2</sup> Michael Porter, Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School, en: <http://www.isc.hbs.edu/econ-natlcomp.htm>

<sup>3</sup> Porter, Michael E., "Competitiveness in Rural U.S. Regions: Learning and Research Agenda", Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School, 2004, p. 6.



**Gráfica 1**  
**Desarrollo de la Competitividad de México**  
**(Posición del Índice Global de Competitividad 2007-2008**  
**entre 131 economías)**



Fuente: datos del Foro Económico Mundial 2007.

preparación tecnológica el lugar 60, salud y educación primaria el número 55, sofisticación de negocios el número 54, respecto a la estabilidad macroeconómica el lugar 35 y, por último, la mejor posición la ocupa el pilar del tamaño del mercado mexicano en el lugar número 13.

A pesar de que el país tiene una posición menos desventajosa en el pilar de estabilidad macroeconómica el índice global de competitividad, sitúan a México para el periodo 2007-2008 en la posición 48 de entre 131 economías, lo que representa una caída del lugar 53 para el periodo 2005-2006,<sup>5</sup> traducido lo anterior en una pérdida de competitividad nacional en los últimos años.

<sup>5</sup> Foro Económico Mundial, "Assessing the Foundations of Mexico's Competitiveness: Findings from the Global Competitiveness Index 2007-2008", pp. 5-6.

De los datos presentados en la gráfica anterior, uno en particular que resulta por demás asombroso y alarmante por ser un elemento del mercado de factores crucial en el que recae la productividad nacional de cualquier país, es el pilar de la eficiencia del mercado laboral en donde México posee una calificación de 4.09, lo cual lo coloca en la pésima posición 92 de entre las 131 economías que el FEM monitorea con el índice global de competitividad. Para este organismo lo anterior no es más que resultado de las exageradas barreras en la regulación laboral y los altos costos de despido, así como los elevados pagos de impuestos sobre la nómina. Estos factores inhiben la movilidad de la mano de obra, lo cual los deja atrapados en sectores con baja productividad, desalienta la capacitación y mantiene ciclos cortos de trabajo en los sectores más dinámicos.

De igual forma y como se veía en los párrafos anteriores, la competitividad nacional se logra con la eficiencia; en parte a la eficiencia en los mercados de factores de la producción, pero también gracias a otros pilares que hacen que un país posea ventajas competitivas sobre otros países. Michael Porter ha realizado diversos estudios e investigaciones analizando la problemática de la competitividad nacional y la estudia bajo el *modelo de diamante*, que se describe a continuación.

Modelo de diamante de Porter:  
ventaja competitiva de los países

El modelo de diamante de Porter de las ventajas competitivas de los países ofrece un entendimiento sobre la posición competitiva de un país en el escenario competitivo global. Tradicionalmente, la teoría económica menciona los siguientes factores para las ventajas competitivas de las regiones o países (tierra, localización, recursos naturales, trabajo y el tamaño de la población). Debido a que difícilmente se puede influir sobre dichos factores de dotación, éstos entran en una visión pasiva (inherente) hacia la oportunidad económica nacional.

Porter afirma que el crecimiento industrial sostenible ha sido siempre construido por encima de los factores inherentes. De hecho, la abundancia de dichos factores debilita la ventaja competitiva. Porter introduce el concepto de *clusters*, o grupos de empresas interconectadas, proveedores, industrias relacionadas, e instituciones que surgen en localidades específicas.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Porter, Michael E., "Competitiveness in Rural U.S. Regions: Learning and Research Agenda", Institute for Strategy and Competitiveness Harvard Business School, 2004, pp. 37-39.

¿Cómo la aglomeración se convierte en auto-reforzamiento? Cuando está presente una gran industria en un área, esto aumentará la oferta de factores específicos (con alto rendimiento y menor riesgo). Al existir un mejor flujo entre las empresas, éstas se ahorrarán costos de transportación, tarifas, costos de intercomunicación entre empresas, inventarios, etcétera. Y finalmente otras empresas serán atraídas por un juego de bienes de factores específicos, detonando una inversión subsecuente.

Como regla, la ventaja competitiva de los países ha sido el resultado de cuatro factores de interconexión avanzados y de actividades dentro y entre compañías en estos clusters. El gobierno puede influir de manera proactiva en lo anterior.

Los factores de interconexión avanzados para una ventaja competitiva de Porter son:<sup>7</sup>

1. *Estrategia de la empresa, estructura y rivalidad*. El mundo está dominado por condiciones dinámicas, y existe una competencia directa que impulsa a las empresas a trabajar para mejorar en productividad e innovación.
2. *Condiciones de demanda*. A mayor demanda de los consumidores en una economía, mayor será la presión que enfrenten las empresas a una constante mejora e incremento de competitividad vía la innovación de productos, mayor calidad, etcétera.

Porter afirma que un mercado doméstico sofisticado representa un importante elemento para producir competitividad. Las empresas que enfrentan un sofisticado mercado doméstico son más propensas a vender productos superiores, debido a que el mercado demanda bienes de alta calidad, y una mayor aproximación hacia esos clientes propicia que

<sup>7</sup> *Ibidem*.

las empresas comprendan mejor las necesidades y el deseo de los consumidores.

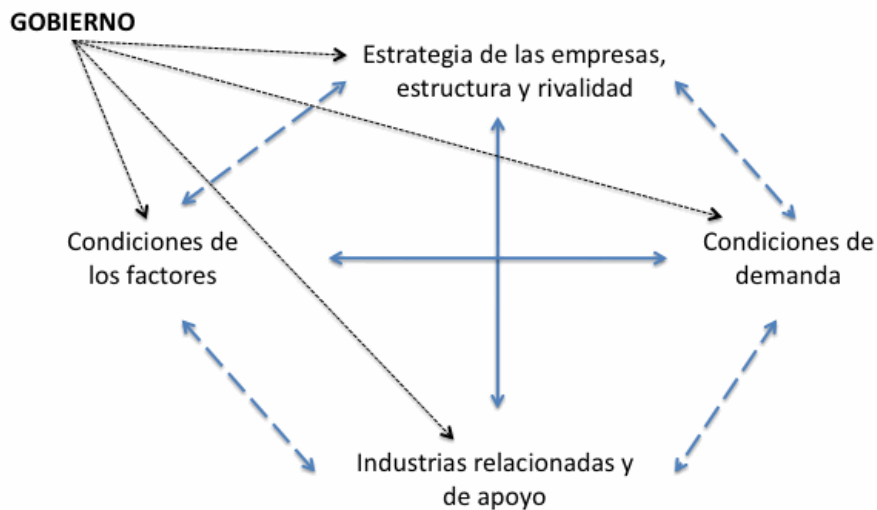
3. *Industrias relacionadas y de apoyo.* Proximidad espacial de industrias con flujos a favor o en contra que faciliten el intercambio de información y promuevan un continuo intercambio de ideas e innovación.
4. *Condiciones de los factores.* Insumos utilizados como factores de producción. Los factores “clave” de la producción (o factores especializados) son creados, no son inherentes. Los factores especializados de producción son mano de obra especializada, capital e infraestructura. Los factores “no clave” son los factores de uso general, como la mano de obra no especializada y materiales sin proceso, que pueden ser obtenidos por cualquier compañía y, por tanto,

no generan ventajas competitivas sustanciales. De cualquier forma, los factores especializados poseen inversión sustancial sólida. Son más difíciles de duplicar. Lo anterior nos lleva a una ventaja competitiva porque las demás empresas no pueden duplicar fácilmente estos factores especializados, que son valiosos.

Porter argumenta que la escasez o carencia de recursos ayuda a los países a hacerse competitivos. La abundancia genera desperdicio, y la escasez genera ideas innovadoras. Muchos países están obligados a innovar para solucionar su problema de escasez de recursos.

La función del gobierno en el modelo de diamante de Porter es actuar como catalizador, animar e impulsar a las empresas para alcanzar sus aspiraciones y moverse a un nivel

Gráfica 2 . Modelo de diamante para la ventaja competitiva de los países



Fuente: elaboración propia a partir del diagrama del modelo de diamante de Porter.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Información del diagrama del modelo de diamante de Porter, obtenido de la página web <http://pacific.commerce.ubc.ca/ruckman/diamond.gif>

más elevado de desempeño competitivo, estimular una demanda pronta por productos avanzados, enfocados en la creación de factores especializados y estimular la rivalidad local a través de la limitación directa de cooperación y el fortalecimiento de regulaciones anticompetencia.

El gobierno desempeña un papel importante en el modelo diamante de Porter, argumentando que existen algunas cosas que hace y no debiera hacer, y cosas que no hace y debiera hacer. Para Porter el gobierno puede influir en los cuatro determinantes del modelo a través de varias acciones como subsidios a las empresas, directa o indirectamente o a través de infraestructura, códigos de impuestos aplicables a las empresas, negocios o propiedad privada, políticas educativas que afecten de manera positiva el nivel de habilidades de los trabajadores. El gobierno deberá enfocarse en la creación de diversos factores especializados, implementar estándares, lo que representará el establecimiento de normas de elevada tecnología y regulaciones ambientales.

Cuando hablamos de competitividad nacional, la asociamos de inmediato con los sectores del mercado de bienes. Sin embargo, la huella de la competitividad también es impactante en el mercado de servicios. Y en nuestro país uno de los mercados de servicios más grandes e importantes debido a su aportación en la producción nacional es el sector turismo.

### Competitividad en el sector turismo

El turismo es sin duda uno de los sectores con mayor crecimiento acelerado en el mundo, y de igual forma en nuestro país. Su importancia radica en que éste puede promover el crecimiento económico de manera directa como indirectamente. Asimismo, el turismo puede ser de crucial importancia para países en de-

sarrollo, en donde las ganancias del intercambio comercial se encuentran ligadas a la importación y la inversión de bienes para la cadena de producción; y por su denominado *efecto multiplicador*, lo que ha propiciado que el turismo deje de ser una actividad de lujo para convertirse en un fenómeno económico-social.<sup>9</sup>

Hablar de turismo en México es hablar de un sector en el cual se posee un liderazgo, a diferencia de los demás sectores productivos en el país. En la década de 1990 México se posicionó en el lugar número 1 de llegadas en América Latina, lo que representó casi 40% de todos los viajes internacionales de la región. Para 1998 el país había alcanzado cifras aún más competitivas, y registraba 20 millones de visitantes extranjeros al año con una derrama económica de cerca de los 7.5 miles de millones de dólares en los distintos destinos turísticos. Traduciéndose lo anterior en una aportación promedio entre 1993 y 2000 de 8.3% del producto interno bruto (PIB) nacional.<sup>10</sup>

La competitividad de los destinos turísticos se ha convertido en algo sumamente importante para los hacedores de políticas públicas a medida que duplican los esfuerzos para agrandar las ganancias del mercado en una industria cada vez más creciente. Este hecho es muy importante en particular para aquellos países con una elevada dependencia del turismo para su desarrollo. Para que un destino turístico sea competitivo, deberá poseer una habilidad de mantener su posición de mercado y mejorarla a través del tiempo. El destino deberá, asimismo, poseer la habilidad de crear e integrar productos con elevado valor agre-

<sup>9</sup> Para un mayor análisis sobre el turismo y su importancia en el desarrollo regional y la economía nacional, consúltese Octavio Ruiz Chávez, "Turismo: factor de desarrollo y competitividad en México", documento de trabajo núm. 46, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2008.

<sup>10</sup> *Idem.*

gado que sostengan sus recursos y al mismo tiempo mantengan su posición de mercado relativa a sus competidores.

La Gráfica 3 muestra la productividad turística en comparación con la productividad nacional en el periodo 1994-2000. Primeramente, en la gráfica se puede observar cómo la productividad turística se encuentra muy por encima de la productividad nacional en su conjunto, lo que significa que el turismo es uno de los sectores más productivos del país. Como se puede analizar en la gráfica, el crecimiento turístico posee una gran sensibilidad en relación con la coyuntura económica y así se observó en 1995, cuando la crisis por la que atravesaba el país propició un impacto desfavorable para la actividad turística.

A lo largo de los últimos 20 años el país ha realizado cambios estructurales sustanciales, pero no suficientes, lo que ha coadyuvado a que el sector turístico en México logre presentar un crecimiento. Algunos factores que ayudaron a dicho crecimiento en el sector fueron las mejoras en infraestructura, el crecimiento de las telecomunicaciones, del transporte, el aumento de hospedaje y la creación de otros polos turísticos en el país.

Para lograr una mayor competitividad en el sector turismo, la presente administración federal cuenta con dos políticas o guías para el desarrollo de la industria nacional y el crecimiento económico por sectores. La primera es un plan de desarrollo en el ámbito nacional con proyecciones a corto y mediano plazo denominado: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual posee acciones específicas para la industria turística, enfocadas a generar mayor sustentabilidad, diversificación y competitividad en dicho sector. La segunda es una política de turismo que se rige de un gran objetivo nacional general y de objetivos sectoriales. Esta política de turismo se encuentra en el Programa Sectorial de Turismo 2007-

2012. Con el objetivo de enriquecer el contenido de la presente investigación, se incluyen ambas políticas en este documento debido a su relevancia directa en la conducción del turismo nacional y sus repercusiones en las regiones y el desarrollo de los estados.

#### Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: turismo

El sector turismo tiene varias características que lo convierten en una prioridad nacional dada su importancia como factor de desarrollo y motor de crecimiento. Destacan, en primer lugar, su elevada productividad y empleo bien remunerado; y en segundo, que en muchas ocasiones se desenvuelve en regiones de menor desarrollo económico. Cabe notar que la riqueza cultural y natural de México implica que existen amplias oportunidades de actividades turísticas que no se han desarrollado cabalmente.

La mayor integración mundial, aunada a la riqueza cultural y natural de nuestro país, implica que México hoy en día se encuentra en una situación de enorme potencial para que el desarrollo exitoso del sector turismo se convierta en uno de los ejes de desarrollo del país. El desarrollo acelerado a nivel mundial implica que la demanda por servicios turísticos se incrementará de forma importante en los años venideros. Finalmente, el incremento de la población pensionada en los países industrializados implica una proporción cada vez mayor de individuos de elevados recursos socioeconómicos con interés por realizar largos viajes a destinos atractivos.

Sin embargo, al igual que en otros ámbitos, el mismo fenómeno de globalización lleva a que el viajero, tanto nacional como extranjero, tenga mayores opciones. Así como la tecnología de la información facilita adqui-



## Programa Sectorial de Turismo 2007-2012

El Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, presentado por la Secretaría de Turismo, establece como objetivo nacional:

Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional.<sup>11</sup>

Asimismo, el programa sectorial cuenta con ocho objetivos sectoriales que buscan dar solución al cumplimiento del objetivo y estrategia de la política turística nacional definida en el Plan Nacional de Desarrollo.

### Cluster turístico

Una de las principales características del consumo del “producto” (servicio) turismo es su interacción con su base local, lo que demuestra un rol principal en la estrategia del desarrollo local. En muchas de las actividades de la economía, el producto busca al consumidor, pero cuando se trata de turismo resulta ser de manera contraria, debido a que es el consumidor quien busca los servicios del turismo. La vinculación a través de la interacción de la industria turística con la región en donde se desarrolla, da origen al surgimiento de *cluster turístico* como herramienta para alcanzar niveles sumamente elevados de competitividad y productividad.

El concepto de *cluster turístico* adaptado por Montfor del concepto de *aglomeración* de Porter,

<sup>11</sup> Secretaría de Turismo, *Programa Sectorial de Turismo 2007-2012*, p. 31.

lo define como un grupo complejo de elementos diferentes, incluyendo servicios realizados por compañías o empresas; riqueza proveída por las vacaciones de los turistas; agrupamiento multidimensional de compañías e industrias interrelacionadas; infraestructura de transportes y comunicación; actividades complementarias; servicios de apoyo; y políticas institucionales y de recursos naturales.<sup>12</sup>

Con la definición anterior se puede desprender que un cluster turístico es un grupo de compañías e instituciones que giran alrededor del producto del turismo o del grupo de productos. Tales compañías e instituciones se encuentran espacialmente concentradas y tienen una relación tanto vertical como horizontal. Las ventajas de cooperación que la aglomeración ofrece es de una red de actividades turísticas que se brindan para una efectiva explotación de la eficiencia colectiva y del desarrollo de compañías extranjeras.

No todas las regiones se encuentran adecuadamente equipadas de la misma manera para desarrollar actividades turísticas. Una región que se considera adecuada para el desarrollo del turismo deberá contar con características culturales, físico-geográfico naturales y sociales, que definan su identidad y garanticen un turismo de calidad.

### Conclusiones y recomendaciones

Para organismos internacionales, como es el caso del Foro Económico Mundial, el diagnóstico es simple, México continúa mostrando serios y preocupantes defectos en algunos de los requerimientos básicos de competitividad y la

<sup>12</sup> Da Cunha Seigliende, Da Cunha Joao Carlos, “Tourism Cluster Competitiveness and Sustainability: Proposal for a Systemic Model to Measure the Impact of Tourism on Local Development”, 2005. En: <http://www.anpad.org.br/bar>

calidad de sus instituciones. La lista de problemas es larga, entre los que sobresalen una pobre gobernabilidad pública, corrupción desenfrenada, bajo nivel de confianza de la ciudadanía hacia sus políticos, una burocracia expansiva e ineficiencia gubernamental, un oneroso sistema impositivo con una base tributaria muy pequeña y el país cuenta con un marco legal ineficiente. A lo anterior se le suman los elevados niveles de crimen y violencia que se viven en lo ancho y largo del país.

En materia de la calidad del sistema educativo en el país, es deficiente y con muy baja calidad, reflejada en los resultados poco satisfactorios de los estudiantes en pruebas educativas internacionales. Por lo anterior, en México urge una fuerza laboral más capacitada, en constante aprendizaje y adaptable. Con lo anterior, resulta complicado a las empresas poder avanzar y desarrollarse para aportar bienes intermedios especializados en la cadena de valor, por lo que se recomienda por parte del gobierno federal y sus hacedores de políticas públicas implementar acciones urgentes y requeridas en materia de competitividad.

El modelo de diamante de Porter posee puntas que constituyen un sistema y son de autorreforzamiento. La rivalidad doméstica por bienes finales estimula el surgimiento de una industria que provee bienes intermedios especializados. Una competencia doméstica afi-

lada nos lleva a clientes más sofisticados que vienen con mayor grado de expectación y de innovación. El diamante promueve el sistema de *clusters*. En este modelo los eventos al azar pueden tanto dañar como beneficiar la posición de competitividad de la empresa. Lo anterior puede ser algo así como descubrimientos tecnológicos e invenciones, actos de guerra y destrucción, o un cambio dramático en el tipo de cambio. Es importante que los productos turísticos que se ofrezcan en México posean un alto contenido de factores especializados que lleven al turismo mexicano a un mercado más sofisticado.

La abundancia y sobreexplotación de los recursos naturales en el país resultan en la actualidad factores desfavorables para la competitividad del sector, debido a la falta de innovación y creación de otros centros turísticos en zonas que posean tantos recursos naturales.

Uno de los retos que el gobierno y sus dependencias deberán considerar es la realización e implementación de políticas públicas de desarrollo para las actividades turísticas basadas en un modelo de desarrollo sustentable con competitividad, sustentabilidad y justicia social. Lo anterior deberá contar con un enfoque de análisis de desarrollo de clusters turísticos basado en la aglomeración, funciones complementarias, relaciones cooperativas y competencia entre los actores del sector.