



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**EL PAPEL DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL PARA IMPULSAR EL
DESARROLLO ECONÓMICO EN MÉXICO: EVALUACIÓN DEL “PROGRAMA
PARA DEMOCRATIZAR LA PRODUCTIVIDAD 2013-2018”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA

LUIS ALBERTO VALVERDE SANTAELLA

ASESOR: DR. JESÚS ADRIÁN MARÍN BLANCAS

DICIEMBRE 2016

SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Agradecimientos	3
Introducción	4
Capítulo 1. Las teorías del desarrollo económico.....	10
1.1 Teorías de los pioneros del desarrollo	10
1.1.1 Ragnar Nurkse	11
1.1.2 Arthur Lewis	14
1.1.3 Whitman Rostow.....	18
1.2 Enfoque estructuralista.....	21
1.2.1 Sistema centro-periferia.....	22
1.2.2 Deterioro en los términos de intercambio.....	24
1.2.3 Desarrollo hacia adentro.....	26
1.3 Enfoque de la dependencia.....	28
1.3.1 Paul Baran	29
1.3.2 Andre Gunder Frank.....	32
1.3.3 Fernando Cardoso	35
1.4 Enfoque neoestructuralista.....	38
1.4.1 La industrialización trunca	39
1.4.2 La nueva industrialización	43
1.5 Reflexiones: el vínculo con la productividad laboral.....	46
Capítulo 2. La productividad laboral en México	49
2.1 Nivel de producción	50
2.1.1 Medición e importancia del Producto Interno Bruto.....	51
2.1.2 Comportamiento del PIB en México	53
2.2 Oferta laboral	72
2.2.1 Panorama general: Estructura poblacional en México	73
2.2.2 La Población Ocupada en México	75
2.2.3 El problema de la informalidad	86
2.3 Productividad	90
2.3.1 Definición del concepto.....	90
2.3.2 Índice Global de Productividad Laboral de la Economía	94
2.4 Reflexiones: el problema de la heterogeneidad estructural.....	107

Capítulo 3. Evaluación del “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018”	110
3.1 Presentación del programa a evaluar	111
3.1.1 Situación inicial.....	112
3.1.2 Objetivos y beneficiarios del programa	118
3.2 Identificación de la evaluación.....	126
3.2.1 Objetivos de la evaluación	127
3.2.2 Método a utilizar	129
3.3 Aplicación del Árbol del Problema al PDP.....	132
3.3.1 Observaciones obtenidas de la aplicación del Árbol del Problema	133
3.4 Aplicación de la Matriz de Marco Lógico al PDP	134
3.4.1 Observaciones obtenidas de la aplicación de la Matriz de Marco Lógico	138
3.4.2 Seguimiento de los indicadores	143
3.5 Aplicación de la Ficha de Evaluación al programa	148
3.6 Reflexiones: transformación estructural a largo plazo	155
Conclusión	159
Bibliografía	165

A la vida, por conducirme a este momento. Ofrendo esta investigación a todos aquellos que han estado siempre presentes en mi vida, desde nuestro encuentro, a aquellos que lo estuvieron algún día pero el destino nos alejó del mismo rumbo y a aquellos otros que lejanos, sé que están ahí con su incondicional mano extendida. Este es el resultado de su contribución, intencionada o no.
Muchas gracias por permitirme existir.

Introducción

El papel que desempeñó cada nación dentro del mercado internacional a partir de la Revolución Industrial¹ gestó las bases para su respectivo desarrollo económico. Bajo la teoría de las ventajas comparativas —postuladas por David Ricardo (1817)—, se encontraron, por un lado, las naciones con gran capacidad industrial y, por el otro, las especializadas en la explotación de sus recursos naturales. Así, a medida que transcurría el tiempo, se hizo cada vez más visible la disparidad en los ritmos de crecimiento entre las distintas economías.

Debido a la búsqueda tanto del equilibrio en el intercambio comercial como de la tendencia paulatina al crecimiento, justificadas por el arbitraje del libre mercado, los países enfocaban sus esfuerzos en aumentar su volumen de riqueza, sin preocuparse en la distribución equitativa de ésta entre su sociedad. Sin embargo, la innegable e irremediable brecha de crecimiento económico experimentada entre unas naciones y otras a principios del siglo XX, alentó a los economistas contemporáneos a explicar las causas de esta desigualdad.

Al analizar profundamente lo que ocurría al interior de estos dos grupos de países —el primero conformado por aquellos que crecían y el segundo por los que no lo hacían tanto—, los economistas encontraron, en primer lugar, una serie de características comunes entre las economías pertenecientes al mismo grupo, y en segundo lugar, características totalmente opuestas entre un grupo y otro. La característica que relacionaba a los miembros de cada grupo y que, al mismo tiempo, diferenciaba a un grupo de otro, era su respectiva estructura social. Mientras la heterogeneidad estructural mermaba la productividad en la economía

¹ Según Ángel Gallo (2007), la Revolución Industrial se da durante la segunda mitad del siglo XVIII en Inglaterra y posteriormente en gran parte de Europa occidental y Estados Unidos, caracterizándose por la tendencia mundialización del sistema capitalista.

—imposibilitando el pleno desarrollo—, la estructura homogénea propiciaba una equitativa distribución del ingreso².

Mientras las teorías del desarrollo del siglo XX —derivadas, según Bustelo (1999), del pensamiento heterodoxo— se enfocaban en explicar cómo se consigue el crecimiento económico en un país, una de las teorías que realmente buscaba aminorar el grado de marginación —heterogeneidad estructural, principal característica del subdesarrollo y principal causa del deterioro en la calidad de vida de la población— era la estructuralista, surgida con la fundación de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). Con ella se generalizaron en los años cincuenta los términos *desarrollo* y *subdesarrollo*, para referirse a países avanzados y rezagados, aunados a los de *centro* y *periferia*, acuñados por Raúl Prebisch (1949), precursor de esta corriente de pensamiento, para referirse al papel que cada nación juega en el comercio internacional.

Tras proponer un proceso de industrialización eficiente y autosustentado en Latinoamérica con el fin de revertir los efectos del subdesarrollo, se esperó un aumento en la productividad y en los ingresos. No obstante, la teoría estructuralista encontró su principal limitante cuando, después del auge industrial en la región³, continuaron los problemas de distribución del ingreso debido al exceso de mano de obra y al bajo nivel de capacitación de la población ocupada, características de los países económicamente atrasados.

Así, luego de las crisis del petróleo de 1973 y 1979, y del consecuente debate económico y político para determinar cómo contrarrestar la estanflación a nivel mundial, el renovado pensamiento liberal presionó aún más a los países latinoamericanos, al grado de subordinarlos mediante el Consenso de Washington,

² La heterogeneidad estructural se caracteriza por la dualidad al interior de un territorio. Por un lado, se tiene una sociedad productiva, incorporada al modo de producción capitalista y, por el otro, una sociedad improductiva precapitalista. Por el contrario, la estructura homogénea está caracterizada por una existencia de un único tipo de sociedad, la cual es altamente productiva y está inmersa en la dinámica capitalista.

³ Periodo histórico conocido como Edad de Oro del Capitalismo, comprendido entre los años 1945 y 1973, donde países desarrollados y subdesarrollados presentaron altas tasas de crecimiento económico.

a servir a los intereses capitalistas de los países avanzados⁴. Esta nueva postura dio origen, a su vez, a una reestructuración del pensamiento estructuralista, la cual se orientó, en este contexto, a sugerir una *nueva industrialización* donde se enfocaran los esfuerzos en aumentar la creatividad y la capacidad innovadora en los países atrasados, aspecto fundamental para aumentar la productividad en la industria.

A pesar de esta propuesta actualizada, el ritmo económico y la dependencia política en los países subdesarrollados encasillaron a estos últimos en la dinámica neoliberal, cuyas consecuencias terminaron alcanzando a todo el mundo, pero más severamente a los países con rezago económico. Este problema —el insuficiente desarrollo y el bajo crecimiento acentuado por el resurgimiento del libre mercado— remite a pensar en los posibles beneficios que traería la postura neoestructuralista, donde un aumento en la producción de bienes industriales competitivos, dado únicamente por el aumento en la productividad laboral, parece la solución a los bajos niveles de vida en las sociedades insuficientemente industrializadas.

Este acercamiento a la gestación de las teorías del desarrollo deja una serie de incógnitas cuyas respuestas podrían auxiliar a México en su interés de aumentar su desarrollo económico: 1) ¿Cómo puede conseguirse un desarrollo económico en una nación?; 2) ¿De qué manera influye el bajo nivel de productividad laboral en el bajo nivel de desarrollo económico en México?; y 3) ¿Qué tan viable es la política pública enmarcada en el “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018”⁵ para conseguir un desarrollo sostenido en el país?

⁴ El llamado Consenso de Washington proponía a América Latina llevar a cabo una serie de políticas, en las que destacaba la privatización, la desregulación laboral y la apertura comercial, con el fin de rescatarlas de su profunda crisis económica. Sin embargo, estas políticas terminaron beneficiando a los países desarrollados, quienes pudieron dinamizar sus economías a través de su participación en el mercado internacional.

⁵ El “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018” (PDP) es la iniciativa más reciente propuesta por el gobierno mexicano para combatir el bajo nivel de productividad que repercute negativamente en el desarrollo y crecimiento económico del país. La razón por la que se pretende evaluar en esta investigación la viabilidad del programa es: 1) por ser el primer programa creado exclusivamente con el fin de incrementar los niveles de productividad en el país; y 2) por la proximidad temporal del mismo.

Para la teoría neoestructuralista, el incremento en la productividad de los factores —principalmente en el factor trabajo— es un elemento fundamental para propiciar un desarrollo industrial que contribuya a maximizar los ingresos en la población y, por ende, en sus niveles de vida. Sin embargo, México es uno de los países de América Latina que mejor ha seguido las recomendaciones económicas provenientes del exterior, lo cual ha desviado sus esfuerzos hacia el control de indicadores monetarios, perjudicando su desempeño productivo. Un ejemplo de este adoctrinamiento neoclásico es la implementación del Modelo de Metas de Inflación en 1999⁶. Esta línea de acción, seguida desde principios del siglo XXI hasta la actualidad, se aleja del planteamiento neoestructural de los años noventa, por lo que no se había priorizado hasta antes de 2013⁷ el incremento en los niveles de productividad en el país.

Así, la presente investigación retoma el dilema entre una *nueva industrialización* y el *control inflacionario*, al dar por hecho el estancamiento económico inherente a esta última medida y contrastarlo con la descripción teórica de los posibles beneficios de apostar por la eficiencia en el capital humano. Este cuestionamiento es importante para el caso mexicano, pues no se ha presentado en el país una tasa de crecimiento en su producción interna mayor a la alcanzada durante los años cincuenta y sesenta, al tiempo que se ha registrado un decremento en la eficiencia del uso de sus recursos productivos. Esto sugiere que en México existe una imposibilidad estructural que mantiene estancado su desarrollo —en comparación al experimentado en países altamente industrializados—, la cual podría estar vinculada a un bajo nivel de productividad laboral.

Bajo esta premisa, que la productividad laboral incentiva el aumento en los salarios y, a su vez, propicia el aumento del ahorro y las inversiones —completando un

⁶ Este modelo implica el compromiso del Banco de México de mantener baja la tasa de crecimiento de la inflación a través de la política monetaria, sin importar las afectaciones que esta regulación económica traiga al desempeño económico.

⁷ Antes de 2013 no se había impulsado como estrategia económica el aumento de los niveles de productividad en el país. A pesar de que el incremento de la productividad y de la competitividad estaba presente en la agenda político-económica de sexenios anteriores (regularmente como un objetivo más dentro de las políticas públicas), no se había creado un programa dedicado específicamente a dicha tarea (hasta 2013, con el PDP).

círculo virtuoso de crecimiento económico y bienestar social—, en el mandato del Presidente Enrique Peña Nieto se propuso como uno de los pilares de la agenda económica “Democratizar la Productividad”. Ante tal evento, se tiene como uno de los objetivos de este trabajo evaluar cuán probable es el éxito de esta iniciativa. Así, la hipótesis central de la investigación es que la implementación del “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018” permitirá, para el final de la gestión presidencial, una mejora en los indicadores de formalidad laboral, inversión nacional en ciencia y tecnología, productividad laboral, ambiente de negocios y productividad total de los factores, propiciando el mejoramiento en la productividad y, por tanto, el desarrollo económico de México.

Cabe mencionar que el periodo temporal para este proyecto de investigación abarca los últimos diez años (2005-2015) para el análisis estadístico; mientras que la delimitación espacial sería el país en su conjunto⁸. Asimismo, como objetivo general se pretende describir los beneficios y retos del aumento en la productividad laboral para el caso mexicano. Por su parte, los objetivos particulares son: 1) Describir los caminos por los cuales, a través de las teorías del desarrollo, una nación periférica puede llegar al desarrollo económico; 2) Discutir teóricamente si el aumento en la productividad laboral genera el desarrollo económico de los países; 3) Analizar el nivel de productividad laboral en México mediante el análisis estadístico en los últimos años (2005-2015); y 4) Evaluar el “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018”.

El presente trabajo es un estudio descriptivo. Por tanto, se limita a especificar las características más importantes de los países desarrollados y subdesarrollados. Asimismo, se mostrará —por medio de la recolección de información teórica y estadística— la importancia de la productividad para el desarrollo económico, el nivel de desarrollo en el país y el grado de efectividad del más reciente intento del

⁸ Se mencionarán las metas programadas para 2018 y se hablará a grandes rasgos de todos los sectores económicos, todos los estados de la República (en algunos casos), del PIB nacional y en mayor medida de la población ocupada en México. El periodo de análisis regularmente irá de 2005 a 2015, aunque puede cambiar debido a la disponibilidad de datos de algunas variables específicas.

gobierno para llevar a México a su máximo potencial: “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018”.

Para esto, se plantean tres capítulos. En el primero se abordarán las bases de las teorías del desarrollo, así como tres enfoques teóricos distintos, postulados a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. En éste capítulo se describirá cada corriente de pensamiento empeñada en explicar cómo podrían desarrollarse las naciones rezagadas —a través de las ideas principales de la publicación más emblemática dentro de cada enfoque— con la intención de registrar un panorama general. Finalmente, se hallará el vínculo que tiene cada una de estas teorías con la productividad laboral, infiriéndose así su importancia para detonar el desarrollo económico.

En el segundo capítulo se analizará, mediante los datos estadísticos, el nivel de productividad laboral en México, para lo cual se iniciará con el análisis del nivel de producción y de las características de la población ocupada en el país. Esta separación de los componentes principales de la productividad laboral (producción y ocupación), permitirá detectar las distintas problemáticas que pudieran imposibilitar el aumento de este indicador. A este análisis previo le seguiría el de la variable en sí misma.

Finalmente, en el tercer capítulo se llevará a cabo la evaluación del diseño del “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018”, con la intención de comprobar su efectividad para conseguir un aumento en la productividad a nivel nacional. Para ello, se ocuparán métodos de evaluación, tales como el “Árbol del Problema”, la “Matriz del Marco Lógico”, y la “Ficha de Evaluación del Diseño de un Programa Social”⁹, método sugerido por la socióloga venezolana Ruth Matos Bazó (2005).

⁹ El diagrama llamado “Árbol del Problema” evidencia la manera en que se plantea el problema (desde las causas hasta sus consecuencias). Por su parte, la “Matriz del Marco Lógico” es un cuadro que resume los objetivos, las acciones, los indicadores y supuestos del programa social, del cual se analizan posibles huecos e incongruencias en su diseño, mientras que la “Ficha de Evaluación” es un método que califica la efectividad

Capítulo 1. Las teorías del desarrollo económico

La teoría económica clásica encuentra sus orígenes tras la implementación del modo de producción capitalista en el siglo XVIII. Las problemáticas e incógnitas que giraron en torno a la producción y distribución de los bienes escasos dieron cabida a distintas tesis que explicaron, a lo largo de los años, el funcionamiento y la organización económica tanto de empresas como de naciones. Como era de esperarse, debido a la lógica capitalista, este estudio formal siempre estuvo en función de maximizar la riqueza. (Colander & Landreth, 2006)

Mientras la escuela clásica —una de las primeras doctrinas económicas— atribuía al libre mercado la capacidad de mediar los intereses y necesidades de los actores económicos para llegar al equilibrio, las teorías marxista y keynesiana —corrientes denominadas heterodoxas— expusieron las controversias de la visión clásica, remarcando las fallas del mercado y la inequitativa distribución de la riqueza que éstas provocan. De estas observaciones, la premura por acumular capital sobre generar un bienestar social, nacen las teorías del desarrollo económico.

1.1 Teorías de los pioneros del desarrollo

Desde la Revolución Industrial del siglo XVIII, los países enfocaban sus esfuerzos en aumentar su volumen de riqueza —debido a la supuesta tendencia de cualquier nación capitalista a alcanzar el equilibrio durante el intercambio comercial y al crecimiento económico—, sin preocuparse en la distribución equitativa de ésta entre su sociedad. Sin embargo, la innegable e irremediable brecha de crecimiento económico experimentada entre unas naciones y otras a principios del siglo XX

el programa social según el nivel de satisfacción con que éste responda una serie de preguntas, las cuales cuestionan el modo en que el programa combate a la problemática central.

animó a los economistas contemporáneos a explicar las causas de esta desigualdad.

Al analizar profundamente lo que ocurría al interior de estos dos grupos de países —el primero conformado por aquellos que crecían y el segundo por los que no lo hacían tanto—, los economistas encontraron diferencias entre sus estructuras sociales. Puesta en evidencia esta problemática, que no todos los países tienen las mismas condiciones económicas ni sociales para crecer, surgió la necesidad de diversificar las teorías económicas con la intención de darle explicación a la situación que enfrentaban los países subdesarrollados. Con ello aparecieron los primeros especialistas que buscaban identificar las causas del desarrollo.

Entre los principales pioneros del desarrollo económico se encuentran A. O. Hirschman (1958), W. A. Lewis (1955), G. Myrdal (1957), R. Nurkse (1953), R. Prebisch (1949), H. W. Singer (1975), J. Tinbergen (1967), etc., y, en menor medida, H. Myint (1964), W. W. Rostow (1960) o J. Viner (1952). A continuación se presentan las principales aportaciones de tres de estos con el fin de ejemplificar el pensamiento desarrollista a mediados del siglo XX.

1.1.1 Ragnar Nurkse

El economista Ragnar Nurkse señala en su libro *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados* (1953) que “las llamadas zonas ‘insuficientemente desarrolladas’, comparadas con las avanzadas, tienen menos capital en relación con su población y sus recursos naturales” (p. 9). Asimismo, plantea que el volumen de capital no es el único factor distintivo del subdesarrollo, sino que tanto las capacidades humanas, las actitudes sociales, las condiciones políticas y los accidentes históricos son elementos igualmente importantes para el desarrollo de una nación.

A pesar de dicha aclaración, Nurkse explica el por qué limita su análisis únicamente a la acumulación de capital material —exponiendo la relevancia de la formación de capital— de la siguiente manera:

“Formación de capital” significa que la sociedad no destina el total de su actividad productiva corriente a las necesidades y deseos del consumo inmediato, sino que dedica parte del mismo a la construcción de bienes de capital —herramientas e instrumentos, maquinaria y servicios de transporte, planta y equipo—, o sea todas las diversas formas de capital real que tanto pueden incrementar la eficacia del esfuerzo productivo. El término algunas veces se emplea de manera que comprenda también el capital humano: así puede definirse como incluyendo la inversión en capacitación, educación y salubridad, forma ésta muy importante de inversión.
(Nurkse, 1953, p. 10)

El autor sostiene que en los países donde se construyen bienes de capital y se invierte en las capacidades y el bienestar de la población, se cuenta con una mayor y más dinámica formación de capital debido a que las actividades anteriormente mencionadas incrementan la productividad. Sin embargo, esta capacidad de invertir en tecnologías y circunstancias que generen un aumento sustancial en la productividad es propia de los países con altos niveles de ingreso, los cuales permiten a la población tener la capacidad y el deseo de ahorrar e invertir. Por tanto, en países donde el ahorro es bajo, la productividad es baja debido a que no se cuenta con inversiones en bienes de capital que contrarresten esta tendencia, y al mismo tiempo, este fenómeno no permite incrementar los ingresos. De esta manera, Nurkse habla de un círculo vicioso en el que están sumidos algunos países.

Así, el autor señala que la limitada magnitud del mercado en un país, la cual está en función de un bajo nivel de ingresos, es un obstáculo para la realización de inversiones de capital por parte de algunas empresas. Entonces, si la demanda de ciertos bienes es limitada, los empresarios no cuentan con incentivos para invertir. Esto imposibilita el desarrollo económico del territorio, pues mientras la población no cuente con poder adquisitivo suficiente, no consumirá bienes modernos producidos a través de una fuerte incorporación de capital, y al no contar con

inversiones nuevas, la productividad y la oferta laboral permanecerán sin aumento, quedando invariable el nivel de ingresos de la población.

No obstante, Nurkse (1953) asegura que es posible contrarrestar los efectos del círculo vicioso, y que “...una vez roto en cualquier punto el solo hecho de que la relación sea circular tiende a procurar un adelanto acumulativo” (p. 20). Para esto, el autor proponía lo siguiente: 1) Aumentar el tamaño del mercado; de esta manera se incrementarían las inversiones debido a que habría mayores expectativas de rentabilidad; y 2) Canalizar los recursos existentes hacia el sector moderno e incentivar el ahorro.

Respecto a la primera propuesta, el autor menciona que el determinante de la magnitud del mercado no es ni la política monetaria expansiva —que solo genera inflación y mantiene invariable la deficiencia del mercado— ni el número de habitantes de un país —que no asegura un nivel proporcional de producción—, sino el aumento de la eficiencia económica. Valiéndose del paradigma norteamericano, Nurkse señala que la alta productividad, dada por la incorporación tecnológica, en conjunto con la ideología consumista, impulsó el crecimiento económico de Estados Unidos y, por tanto, es un elemento indispensable para generar una acumulación de capital en los países subdesarrollados.

A su vez, la idea de un crecimiento equilibrado refuerza su teoría del desarrollo:

Donde una sola empresa pudiera no parecer en absoluto propicia o viable, un amplio grupo de proyectos de diferentes industrias puede tener éxito porque se apoyaría recíprocamente, en el sentido de que la gente que participa en cada proyecto y trabaja ahora con más capital real per cápita y con mayor eficiencia en términos de producción por hora-hombre, proporcionará un mercado ampliado a los productos de las nuevas empresas en las otras industrias. En esta forma la dificultad del mercado y el obstáculo que significa para los incentivos individuales a invertir, se suprime o en cierta forma se atenúa por medio de una expansión dinámica del mercado a través de inversiones realizadas en varias industrias. (Nurkse, 1953, pp. 22-23)

No basta con aumentar la productividad en un sector, ni mucho menos en una empresa, para conseguir un crecimiento económico. Debe llevarse un proyecto de inversión, gradual y simultáneo, que incremente la productividad en diversos sectores económicos, de tal manera que la creciente producción de un sector beneficie a otros sectores y, a su vez, la participación del resto de sectores beneficiados contribuya recíprocamente al crecimiento de todos los actores económicos. “La tasa de crecimiento de cualquier industria está inevitablemente condicionada por la tasa de crecimiento de otras industrias, aunque naturalmente algunas crecerán más aprisa que otras puesto que las elasticidades de la demanda y la oferta variarán según los diferentes productos.” (Nurkse, 1953, p. 23). Con el continuo crecimiento económico lógicamente equilibrado de un grupo de industrias será posible expandir el mercado y seguir incentivando la inversión.

Finalmente, respecto a la canalización de los recursos hacia el sector moderno y el incentivo al ahorro, Nurkse hace referencia a la idea central del economista Raúl Prebisch (1949), la cual señala al bajo coeficiente de ahorro en los países subdesarrollados como la principal causa del insuficiente capital y, por ende, del bajo nivel de productividad. Para Nurkse (1953), la incapacidad de ahorrar “...se debe no solo al reducido nivel absoluto de ingreso real, sino también a la alta propensión al consumo, originada por la tentación de formas superiores de consumo.” (p. 76). Por tanto, una de las soluciones propuestas por el autor era el cambio sustancial en los hábitos de consumo en los países insuficientemente desarrollados, para aumentar, a través del ahorro, las inversiones en bienes de capital modernos que pudieran optimizar los procesos de producción.

1.1.2 Arthur Lewis

Todas las contribuciones del economista Arthur Lewis son fundamentales para entender el desarrollo económico. Pero para efectos del presente trabajo,

únicamente se analizará una de sus obras clave: *La teoría del desarrollo económico* (1955). El propósito de esta obra es "...indagar hasta qué punto los cambios que han ocurrido en los países más ricos puede esperarse que se repitan en los países más pobres, si es que estos se desarrollan". (p. 18)

En este libro, Lewis hace hincapié en que el tema a tratar es únicamente el crecimiento económico, es decir, cómo y bajo qué condiciones crecen a niveles más altos algunas economías respecto a otras. Contrario a lo que el término "desarrollo económico" incluido en el título puede sugerir, el autor tiene entre sus principales inquietudes los procedimientos por los cuales se pueden producir más bienes y servicios, dejando de lado la dinámica de consumo o la distribución del ingreso.

Cuando Lewis comienza a explicar la manera en que se ha conseguido un crecimiento de la producción por habitante en algunos países, afirma que los recursos naturales y la conducta que el ser humano tiene respecto a estos, son elementos inherentes a este proceso de acumulación. En su obra se menciona que aunque una nación cuente con escasos recursos naturales, puede elevar sus posibilidades de crecimiento económico si tiene una sociedad con gran potencial creativo y organizativo para administrar eficientemente dicha escasez, a diferencia de otra que cuente con abundantes recursos pero sin una iniciativa de transformación por parte de sus habitantes. Por tanto, el crecimiento de la producción por habitante de una región está dado principalmente por las habilidades y las actividades que lleva a cabo el ser humano para transformar su entorno.

Asimismo, después de apuntar la causa general, Arthur Lewis (1955) señala tres principales causas inmediatas de crecimiento:

La primera es el esfuerzo por economizar, ya sea reduciendo el costo de cualquier producto dado o aumentando el rendimiento de cualquier insumo de esfuerzo o de otros recursos [...] La segunda es el aumento de conocimientos y su aplicación. Esto ha tenido lugar a lo largo de toda la historia humana pero es evidente que el crecimiento acelerado de la producción en los últimos siglos se asocia a una más rápida acumulación y aplicación de conocimientos a la producción. La tercera consiste en que el desarrollo depende

del incremento del volumen de capital y de otros recursos por habitante. A pesar de que estas tres causas inmediatas pueden distinguirse conceptualmente con claridad, se las encuentra generalmente juntas. (p. 11)

En cuanto al esfuerzo por economizar, el autor se refiere a todas las acciones del individuo que tengan como objetivo optimizar los recursos para generar un crecimiento económico, pues afirma que este último "...es la resultante del esfuerzo humano" (Lewis, 1955, p. 25). Para explicar lo que implica esto, Lewis describe primero la actitud que tienen las personas de países subdesarrollados hacia la riqueza, en particular aquello que las condiciona a no poseer bienes. Por un lado, menciona que el adquirir menos bienes es una práctica que inhibe la acumulación de riqueza y es fomentada generalmente por las religiones. También, que la preferencia por la ostentación y el derroche de riqueza, como símbolo de una posición social alta, es una inversión improductiva que limita el crecimiento de ésta. Y finalmente, que si la demanda de bienes en una región es limitada, las personas no tendrán urgencia de trabajar, de invertir o de ahorrar más, a pesar de que encuentren mayor remuneración en ello. Por el contrario, si se aumenta la remuneración en una región donde existe una demanda mayormente diversificada, las personas estarán dispuestas a trabajar, invertir o ahorrar más. Justamente, estas tres circunstancias suelen verse en los países subdesarrollados: consumo condicionado por ideales religiosos, inversiones improductivas y consumo de subsistencia.

Lo anterior demuestra que las costumbres y la estructura social en estos países incapacita la acumulación de riqueza, por lo que el esfuerzo requerido para impulsar su crecimiento se encuentra únicamente en función de su actitud hacia el trabajo. Por ejemplo, aunque cualquier persona alrededor del mundo prefiriera trabajar menos tiempo si el trabajo es pesado o desagradable, los empleos ofrecidos en los países subdesarrollados son ocupados debido a la necesidad de subsistir, a pesar de ser largas jornadas que requieren grandes esfuerzos físicos. Esta necesidad de ingresos tiende a generar una caída en los salarios, lo cual perpetúa los bajos niveles de vida de la población en los países subdesarrollados, merma su eficiencia

y, con ello, aumenta el tiempo de trabajo requerido y la necesidad de contratar a alguien más bajo las mismas condiciones. En contraste, la producción en los países desarrollados "...crece generalmente no porque las personas trabajen más, sino porque lo hacen más productivamente, utilizando mayores conocimientos o más capital y aprovechando mejor las oportunidades favorables para la especialización, el comercio o la inversión." (Lewis, 1955, pp. 41-42)

En esta primera condición para el crecimiento se aprecia claramente la importancia que Lewis le da al aumento de la productividad. Para conseguirlo, el esfuerzo por economizar o mejor dicho, el esfuerzo por trabajar eficientemente, debe ir de la mano con la incorporación de conocimiento y de mayor cantidad de capital al proceso productivo. Respecto a este primer elemento, el autor menciona que "...el desarrollo económico depende tanto del conocimiento técnico de las cosas y seres vivientes, como del conocimiento social del hombre y sus relaciones con sus semejantes" (Lewis, 1955, p. 178).

Aunque con frecuencia suele destacarse al conocimiento técnico como factor clave para el crecimiento de la producción, el conocimiento de la interacción humana también es de gran importancia, puesto que el crecimiento depende no solo de la innovación y la optimización de bienes de capital, sino también de la correcta organización de las empresas e instituciones. Además de generarse, el conocimiento debe difundirse y ponerse en práctica, pues es considerado como una inversión que incrementará la producción después de aplicada al proceso productivo.

Así como la voluntad de la sociedad para llevar a cabo actividades económicas eficientemente y la ambición por ampliar y poner en práctica el conocimiento, el incremento del capital por habitante es también un factor determinante del crecimiento económico. Para que un país cuente con instituciones que fomenten cada vez más la amplitud del mercado interno, se requerirán conocimientos técnicos que mejoren la productividad de los agentes económicos. Estas acciones originarán un incremento en el ingreso por habitante, el cual podrá ampliar la propensión al ahorro y contribuir a la esfera productiva como capital invertido con el fin de generar

más capital. Esto último es fundamental, ya que si no se continúa invirtiendo, únicamente se reflejarán las primeras acciones en un crecimiento económico transitorio, donde ese capital terminará desperdiciándose y no generará crecimiento.

Como se ha visto, estas tres causas de crecimiento deberán ser aplicadas de manera conjunta si es que se quiere aumentar la riqueza de una nación. Sin embargo, Lewis advierte que como los cambios en una sociedad solo pueden apreciarse después de haberse implementado ciertas conductas al interior, el cambio puede tomar ciertos sentidos y llegar a consecuencias que no fueron planeadas en un inicio, y esto, a través del tiempo, puede dificultar y retrasar el alcance de los objetivos.

1.1.3 Whitman Rostow

El defensor más importante e influyente de la teoría del crecimiento por etapas fue el historiador económico Walter Whitman Rostow. En su obra *Las etapas del crecimiento económico* (1960) argumentaba que era "...posible y, para ciertas finalidades limitadas, útil subdividir la historia de cada economía nacional —y algunas veces la historia de las regiones— de acuerdo con una serie de etapas" (p. 13), esto para determinar la manera en la cual se desarrollan económicamente las naciones.

El autor identifica cinco etapas que bien podrían describir un momento específico en el proceso de desarrollo de cualquier país, definiendo el tiempo estimado de duración de cada una, así como sus características y condiciones para pasar a la siguiente fase. Estas etapas son: 1) la sociedad tradicional, 2) las condiciones previas para el impulso inicial, 3) el impulso inicial, 4) la marcha hacia la madurez; y 5) la era del gran consumo en masa.

Rostow (1960) define la primera etapa como "...aquella cuya estructura se desarrolla dentro de una serie limitada de funciones de producción, basadas en la ciencia, la tecnología y una actitud prenewtoniana en relación con el mundo físico" (p. 16). La sociedad tradicional es el momento donde las comunidades aún no cuentan con suficiente desarrollo tecnológico ni científico, y únicamente se dedican a producir bienes de consumo básicos para su subsistencia, es decir, se dedican en gran medida a la agricultura rústica.

De igual forma, en este tipo de sociedades existe una baja productividad, una estructura jerárquica social con un margen relativamente estrecho para su movilidad ascendente, y por ende, un poderío político centralizado. "Pero el hecho fundamental relacionado con la sociedad tradicional era que existía un tope al nivel de la producción obtenible per cápita." (Rostow, 1960, p. 16)

Respecto a las condiciones previas para el impulso inicial, Rostow habla de aquellas sociedades que se encuentran en un proceso de transición hacia la etapa más importante: la del impulso inicial. Esta transición consiste principalmente en la transformación que debe sufrir la sociedad tradicional de manera que pueda explotar los frutos de la ciencia moderna, y así innovar en técnicas que aumenten la productividad y eviten que la economía entre en rendimientos decrecientes.

En cuanto a las características de esta fase, el autor menciona que:

La educación, al menos para algunos, se hace más extensa y se adapta a las necesidades de la actividad económica moderna. Se forman nuevos tipos de hombres de empresa —en la economía privada, en el gobierno, en ambos— dispuestos a movilizar ahorros y a correr riesgos en busca de utilidades o de modernización. Aparecen bancos y otras instituciones para el manejo del capital. Aumentan las inversiones, principalmente en el transporte, las comunicaciones y en las materias primas de interés económico para otras naciones. Se expansiona el campo de acción del comercio interno y externo. Y surgen aquí y allá empresas manufactureras modernas que utilizan los nuevos métodos. Pero toda esta actividad camina a ritmo lento en una sociedad y una economía que se encuentran todavía caracterizadas, principalmente, por métodos tradicionales de baja productividad, por una estructura y valores

sociales anticuados y por instituciones políticas de base regional formadas a su tenor. (Rostow, 1960, p. 19)

Este conjunto de circunstancias se desarrollaron claramente en la Europa occidental de fines del siglo XVII y principios del XVIII, en tanto que la ciencia moderna contribuía a modernizar los procesos productivos, tanto en el sector agrícola como en el industrial. Debido a este progreso tecnológico gradual, se dieron las condiciones necesarias para la expansión de los mercados a nivel mundial.

Llegado a este punto, en la etapa del impulso inicial se logra superar los viejos obstáculos que impedían un estado de crecimiento permanente. Ahora la sociedad se ve dominada por un entorno donde proliferan actividades modernas constantes que hacen del progreso económico una condición normal en la región.

Rostow estima que esta etapa tiene una duración de aproximadamente veinte años, en donde “...nuevas industrias se expansionan con rapidez produciendo utilidades, de las cuales una gran proporción se reinvierte en nuevas plantas; y estas nuevas industrias estimulan, a su vez, a través de la necesidad cada día mayor de obreros fabriles, de servicios en su ayuda y de más productos manufacturados, una mayor expansión en zonas urbanas y en otras plantas industriales modernas” (Rostow, 1960, p. 20). De este modo, los sectores agrícola e industrial, al implementar nuevas técnicas de producción, alcanzan una homogeneización de las estructuras productivas.

En cuanto al periodo de madurez —logrado después de un periodo de transición de cuarenta años tras la culminación de la etapa precedente—, el autor lo identifica en el momento en que “...la economía demuestra su capacidad para desplazar las primeras industrias que propiciaron su impulso inicial, y absorber y aplicar, efectivamente, sobre un amplísimo conjunto de sus recursos —o a su totalidad— los frutos más adelantados de la tecnología considerada entonces como moderna” (Rostow, 1960, p. 22). Dice también que en esta etapa la economía ha conseguido la suficiente tecnología y habilidad organizacional para fabricar aquello que necesite.

Finalmente se pasa hacia la etapa del gran consumo en masa. En dicha etapa de posmadurez, las sociedades optan por asignar sus recursos hacia el bienestar social, es decir, surge un replanteamiento de prioridades por parte del Estado que termina desplazando al progreso técnico como principal interés. De esta forma, Rostow plantea que todas las economías avanzan gradualmente hacia el crecimiento y desarrollo económico, siempre y cuando logren atravesar eficientemente los momentos históricos que él establece.

1.2 Enfoque estructuralista

Después de la Segunda Guerra Mundial, al hacerse evidente el insuficiente desarrollo económico en Latinoamérica —a pesar de haberse implementado un proceso de industrialización después de la Gran Depresión—, se originó una polémica entre los economistas contemporáneos, quienes se cuestionaron el porvenir económico de la región. Bajo este contexto, surgió la necesidad de crear una nueva corriente del pensamiento capaz de orientar las expresiones teóricas existentes hacia una sólida teoría del desarrollo.

Paralelo a esta necesidad, se crearon comisiones económicas en distintas regiones del mundo con la intención de auxiliar a los respectivos gobiernos en la formulación de soluciones a sus problemas económicos¹⁰. Entre estos organismos se encuentra la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), fundada en 1948, donde surgió el pensamiento estructuralista latinoamericano. Ésta influyó enormemente en la teoría económica y en las políticas de desarrollo de la región mediante la aportación de reflexiones vinculadas con el pensamiento keynesiano,

¹⁰ Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP, 1947); Comisión Económica para Europa (CEPE, 1947); Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1948); posteriormente se crearon la Comisión Económica para África (CEPA, 1958) y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO, 1973).

convirtiéndose así en la base para el enfoque de la dependencia y el enfoque neoestructuralista de los años ochenta (Bustelo, 1999).

Entre los economistas más destacados de la CEPAL se encuentra Raúl Prebisch, secretario ejecutivo de ésta entre 1950 y 1963. Su preocupación por el bienestar de la sociedad latinoamericana lo convirtió en uno de los pensadores más críticos del desarrollismo, así como en el precursor de la escuela estructuralista, logrando hacer de la CEPAL la comisión más sobresaliente en los años cincuenta. Entre sus contribuciones más memorables se encuentran la conceptualización del “sistema centro-periferia” y del “deterioro en los términos de intercambio”, los cuales están esbozados en su obra *El desarrollo de América Latina y sus principales problemas* (Prebisch, 1949) y reforzados a través de distintas publicaciones de la comisión.

1.2.1 Sistema centro-periferia

El sistema centro-periferia pretende explicar la dinámica comercial capitalista del siglo XX a través de un dualismo económico internacional conformado por *centros* y *periferias*. Estos dos grupos de actores económicos cuentan con características opuestas entre sí. Mientras la estructura productiva de los centros se sustenta en un desarrollo industrial homogéneo —altamente productivo entre cada uno de sus sectores económicos— y diversificado —que produce más de un tipo de bien industrializado—, la estructura productiva periférica es heterogénea y está especializada en la producción de materias primas. Así, “*centros* se consideran las economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción; la *periferia*, en cambio, está constituida por las economías cuya producción permanece inicialmente rezagada, desde el punto de vista tecnológico y organizativo.” (Rodríguez, 1977, p. 206).

Raúl Prebisch (1949) hace referencia a la interrelación de estos dos términos al decir que “...a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia

del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales.” (p. 5). Con esto, evidencia los roles que juega en la dinámica económica tanto Latinoamérica —y otros países atrasados— como los países avanzados: por un lado, se encuentran las economías con productividad rezagada —debido a la insuficiente incorporación de progreso técnico—, las cuales deben subordinarse a las necesidades de los centros industriales, mientras que por el otro, se encuentran justamente éstos últimos, los cuales se empeñan en aumentar su progreso técnico para transformar las materias primas en bienes finales.

Debido al supuesto de las ventajas comparativas, la periferia apostó por el modelo primario-exportador para alcanzar un crecimiento económico sostenido. Por el lado de la oferta, la producción se volvió cada vez más especializada, abasteciendo de materias primas tanto al mercado interno como al externo. Por el lado de la demanda, la necesidad de bienes y servicios en la sociedad perimetral se diversificó y solo pudo verse satisfecha a través de importaciones. Este hecho limitó a los países centro a producir y exportar bienes industriales, y a la periferia a producir y exportar materias primas y alimentos.

Otra de las características del sistema centro-periferia es la disparidad en los incrementos de la productividad del trabajo. Para los centros industriales, el aumento de la productividad laboral es más intenso que en la periferia a causa de la gran cantidad de capital que se incorpora en su proceso productivo, sin mencionar la mejor capacitación y el menor volumen de su mano de obra. Por esta cuestión, existe una disparidad en los ritmos de aumento del ingreso real medio, la cual se vincula con el deterioro en los términos de intercambio.

1.2.2 Deterioro en los términos de intercambio

“Por definición, el deterioro de los términos del intercambio implica que el poder de compra de bienes industriales de una unidad de bienes primarios de exportación se reduce con el transcurso del tiempo.” (Rodríguez, 1977, p. 208). Esta tendencia a largo plazo, inherente al intercambio de bienes entre centros y periferias, se debe a la caída de la relación de precios, es decir que, a pesar de la mayor productividad en el centro —la cual tendería a hacer los precios competitivos—, resultaron más caros los bienes industriales que los bienes primarios —debido al aumento tecnológico cada vez más sofisticado—, lo que conduce a una progresiva disminución del ingreso real medio en la periferia con el fin de pagar las importaciones de los bienes provenientes de los países industrializados.

Este daño en la relación de intercambio implica que por más que se incremente la productividad en los países exportadores de materias primas, el precario incremento de su ingreso real medio limitará el desarrollo de estas regiones, puesto que su propensión al ahorro se vería mermada y con ella su capacidad para optimizar su proceso productivo a través de la incorporación de capital. “En otros términos, mientras los centros han retenido íntegramente el fruto del progreso técnico de su industria, los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico.” (Prebisch, 1949, p. 16). Esto se traduce en que las periferias han contribuido a enriquecer en el largo plazo a los centros a costa de su propio empobrecimiento.

Otra causa que origina este fenómeno en los términos de intercambio es la demanda creciente y diversificada en productos de los sectores secundario y terciario —actividades propias de los centros— en comparación con la de productos del sector primario. Dicho de otro modo, la producción, al igual que el nivel de ocupación, crece a mayor ritmo en los sectores secundario y terciario que en el primario, dado que la demanda de bienes de este último sector se ve limitada tanto por los avances científicos —que sustituyen materias primas por materiales

sintéticos—, como por la demanda alimentaria constante, mientras que la demanda de los bienes del sector secundario y terciario, no. Esto, aunado al excedente de mano de obra en la periferia, genera un abaratamiento de la fuerza de trabajo y, por consiguiente, una disminución del precio final del producto. De esta manera se hace más grande la brecha entre los precios de bienes primarios e industriales y, al mismo tiempo, se explota al trabajador de la región no industrializada, castigando su ingreso real.

Cabe mencionar que:

En la literatura corriente sobre el desarrollo de América latina se sostiene a menudo que los conceptos de centro y periferia difieren de otro par de conceptos paralelos: desarrollo y subdesarrollo. Se afirma que los primeros aluden a la estructura del comercio mundial, caracterizada por el intercambio de manufacturas por materias primas, en tanto que los segundos se refieren a las diferencias de estructura económica entre países avanzados y rezagados. (Rodríguez, 1977, p. 210)

Dejada en claro esta diferenciación conceptual, puede explicarse el deterioro en los términos de intercambio —y la implicada disparidad entre los ingresos medios de cada nación— como consecuencia de los roles comerciales establecidos en el sistema centro-periferia, y vincular esta estructura capitalista de mercado con la situación de desarrollo o subdesarrollo en cada país. Es evidente que las características de los países periféricos —como el bajo nivel de productividad laboral y la dependencia del sector externo— no les permiten generar las condiciones necesarias para alcanzar niveles de ahorro tan elevados como en los centros, y que tal incapacidad, a su vez, reduce las posibilidades de eliminar el subdesarrollo de estos países. Por tanto, mientras no se reestructure la dinámica comercial a nivel internacional, es probable que sigan existiendo países económicamente rezagados.

1.2.3 Desarrollo hacia adentro

La baja productividad en Latinoamérica, en contraste con el nivel encontrado en los países mayormente industrializados, "...se considera característica de la fase de desarrollo hacia afuera, sin desmedro de que ese tipo de desarrollo haya sido durante muchos años un poderoso motor de progreso y crecimiento económico." (Rodríguez, 1977, p. 211). No obstante, el desarrollo hacia adentro, aunque tiene mayor probabilidad de lograr el bienestar económico en la periferia, no garantiza el alcance de su objetivo.

Este modelo de crecimiento, orientado a aumentar la actividad industrial en los países rezagados, tuvo lugar en los años comprendidos entre la Primera y Segunda Guerra Mundial. Debido a la reducción del precio y del volumen de exportaciones primarias durante la crisis de los años treinta, "la reacción latinoamericana fue semejante a la de otros países del resto del mundo: reducir el coeficiente de importaciones por medio de la depreciación monetaria, la elevación de los aranceles, las cuotas de importación y el control de cambios." (Prebisch, 1949, p. 31)

Tras la reducción de las importaciones, en América Latina se llevó a cabo un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, donde todo aquello que ya no podía obtenerse del exterior debería ser producido al interior de cada país. Esto reforzó el mercado interno y favoreció la producción manufacturera nacional, que más tarde abastecería las necesidades de los países contendientes en la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, el deterioro en los términos de intercambio siguió dificultando el desarrollo en la periferia:

...se sostiene que la tendencia al deterioro se perpetúa durante la nueva etapa del desarrollo periférico, por la perduración de los problemas de empleo subyacentes a dicho fenómeno [...] Dichas economías comienzan el proceso de industrialización en condiciones de sobreabundancia de mano de obra —características de su especialización y heterogeneidad estructural— al tiempo que

se ven compelidas a utilizar técnicas capital-intensivas, generadas en la lenta y gradual evolución económica de los centros e inadecuadas a la dotación relativa de los recursos periféricos.
(Rodríguez, 1977, p. 214)

Al seguir contando con un excedente de mano de obra incapaz de incorporarse al mercado laboral —pues se requiere de un alto grado de especialización técnica para manipular la tecnología proveniente del exterior—, los niveles de productividad y de ingresos medios no se vieron favorecidos en las naciones subdesarrolladas. Por otro lado, la necesidad de importar bienes de capital para la industrialización de estos países —ya que este tipo de bienes no se producen en la periferia— representó un déficit en su balanza de pagos. De esta manera se perpetuaba la superioridad económica de los países avanzados.

Además del deterioro en los términos de intercambio, el bajo nivel de ingresos reales medios en los países subdesarrollados limitaba el consumo interno —y con esto, la magnitud de la producción— y dificultaba la acumulación de capital —al igual que la inversión en infraestructura—. “Se dijo al comenzar que había dos medios de mejorar el ingreso real. Uno, el aumento de la productividad, y el otro el reajuste de los ingresos de la producción primaria, para ir atenuando su disparidad con los ingresos de los grandes países.” (Prebisch, 1949, p. 51). Sin embargo, esto último no se consigue a menos que se aumente la productividad. Por ello, en la obra de Prebisch se hace hincapié en el aumento de la productividad como detonante del desarrollo económico en los países atrasados.

Con lo anterior, es evidente que, para los estructuralistas, tanto el desarrollo hacia afuera como el desarrollo hacia adentro presentan limitaciones estructurales que de no ser combatidas conjuntamente —en concreto, la baja capacitación y el ínfimo potencial innovador de la población—, seguirán manteniendo a América Latina en un estado de subdesarrollo. Prebisch (1949) escribía: “Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla. [...] La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico.” (p. 7)

1.3 Enfoque de la dependencia

A finales de los años cincuenta, tras hacerse visibles las limitantes del proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones para promover el desarrollo económico en Latinoamérica, surgió un nuevo paradigma. La saturación y estrechez del mercado interno, el crecimiento desequilibrado y la marginación, y la apropiación de las empresas transnacionales de la capacidad industrial en los países subdesarrollados, hicieron indispensable una reformulación de las propuestas de la CEPAL y de los pioneros en torno al desarrollo económico.

En este contexto, surgen economistas críticos como Paul Baran (1957), Gunder Frank (1960), Theotonio dos Santos (1978) y Fernando Cardoso (1969), que complementaron la visión que hasta el momento se tenía de las condiciones que dan lugar a la existencia de centros y periferias en la economía mundial. Primero con la concepción de la dependencia como rasgo distintivo de los países capitalistas rezagados, después con la negación de la posibilidad de crecimiento económico en la periferia y finalmente con la afirmación de que la dependencia en los países subdesarrollados era la que generaba las contradicciones y desigualdades en su dinámica de crecimiento.

A continuación se describirá brevemente el pensamiento de tres economistas a través de sus obras más significativas, con la intención de ilustrar el enfoque de manera general. Primero se comentará la obra de Paul Baran —pionero del enfoque de la dependencia—, titulada *La economía política del crecimiento* (1957). En seguida se abordará el libro *América Latina: subdesarrollo o revolución* (1960), escrito por André Gunder Frank, para finalizar con la publicación del sociólogo Fernando Cardoso: *Dependencia y desarrollo en América Latina* (1969).

1.3.1 Paul Baran

El autor inicia el análisis de su libro *La economía política del crecimiento* (1957) explicando el surgimiento tanto de las economías altamente desarrolladas como de las rezagadas a partir de su propia dinámica de apropiación de capital. “Como mejor puede abordarse este problema, es recordando las condiciones desde donde evolucionó el capitalismo, tanto en las zonas hoy avanzadas como en las regiones ahora subdesarrolladas del mundo. Estas condiciones fueron en todas partes un modo de producción y un orden político y social que se sintetiza convenientemente con el nombre de feudalismo.” (Baran, 1957, p. 194)

El autor dedica buena parte de su obra a señalar cómo este modo de producción gestó las condiciones necesarias para un primer desarrollo económico y social, el cual condujo a la consolidación del sistema capitalista:

Primero hubo un lento, pero apreciable incremento de la producción agrícola, que fue acompañado de una intensa presión feudal sobre la población rural que la sostenía y por crecientes rebeliones y desplazamientos masivos de campesinos. Esto dio lugar al surgimiento de una fuerza de trabajo industrial en potencia. En segundo lugar hubo una propagación más o menos grande y más o menos general de la división del trabajo y, con ella, la evolución de la clase de mercaderes y artesanos, que fue acompañada por el crecimiento de las ciudades. En tercer lugar, hubo una acumulación de capital más o menos espectacular por parte de la clase de mercaderes y campesinos ricos cuya influencia y número crecía en forma más o menos constante.

Es la confluencia de todos estos procesos (y de varios otros cambios secundarios) lo que constituye la condición previa indispensable para el surgimiento del capitalismo. (Baran, 1957, p. 195)

El comercio, facilitado por la navegación, llevó a los mercaderes de Europa Occidental a acumular grandes fortunas. Al mismo tiempo, esta necesidad de obtener y transportar nuevas mercancías estimuló los descubrimientos científicos y el progreso técnico, siendo la construcción de barcos, armas y demás productos

requeridos para sus expediciones —que corrió a cargo de artesanos enriquecidos y de los mismos mercaderes— quien impulsó el desarrollo de las industrias capitalistas.

Se pensó que el desarrollo en Europa Occidental no debía significar un impedimento para el crecimiento de otras regiones. “De hecho pudo haberse esperado que el contacto cada vez mayor con las naciones más adelantadas, técnica y científicamente de Europa Occidental, facilitaría el movimiento de avance de los países con que ésta última se puso en contacto.” (Baran, 1957, p. 198). Sin embargo, la dinámica de desarrollo de los países avanzados implicaba, además de un contacto, una expansión territorial, la cual determinó el proceso de crecimiento en el resto del mundo. Los resultados de la penetración capitalista fueron complejos y dependieron en mayor medida del desarrollo preexistente en el mundo exterior.

En algunos casos, los europeos occidentales, con una visión bien entendida del funcionamiento del capitalismo, se plantaron en territorios poco poblados, lo cual resultó en una colonización sin grandes obstáculos para el desarrollo productivo. Pero cuando llegaron a regiones donde había estructuras precapitalistas, la conquista de esos territorios afectó su dinámica de desarrollo existente, descomponiendo su organización social y desviando su economía agrícola hacia la producción de cultivos de exportación. Así, la apropiación de la tierra por parte de las empresas extranjeras y la manufactura rural desplazada por la gran industria, contribuyó a la formación de una fuerza de trabajo empobrecida.

Esta forzada inclusión al capitalismo se convirtió, a la larga, en la causa de su subdesarrollo. Si bien se incrementó con ella la explotación de recursos en estos países, su riqueza, al generarse con capital extranjero, no permaneció ahí o, en algunos casos, fue malgastada por la burguesía nativa, carente de espíritu empresarial. “Se encontraban en el capitalismo, pero no había acumulación de capital. Perdieron sus medios tradicionales de vida, sus artes y sus oficios, pero no había una industria moderna que les proporcionase otros nuevos en su lugar. Fueron lanzados a un contacto extensivo con la adelantada ciencia del occidente, pero quedaron en su estado de profundo atraso.” (Baran, 1957, p. 202)

La característica aplicable a todos los países subdesarrollados es la pequeñez en su producción per cápita —y, por tanto, su bajo nivel de ingresos—. Esto pone en entredicho la visión que se tenía inicialmente del capitalismo, la de un poderoso impulsor del desarrollo económico a nivel mundial, pues este modo de producción terminó convirtiéndose, intencionalmente, dada la naturaleza del mismo, en un obstáculo para el desarrollo de algunos grupos sociales.

Baran continúa su análisis asumiendo que la existencia de las regiones subdesarrolladas complementa —y es inherente— al funcionamiento del sistema capitalista contemporáneo. “La transición de los países subdesarrollados hacia un orden económico y social que les asegure un desarrollo progresista, lejos de contar con la ayuda de los países avanzados, se está efectuando en contra de la enconada oposición de las potencias imperialistas.” (Baran, 1957, p. 315). Así, el autor explica que el crecimiento de algunos requiere la miseria de otros.

La solución inmediata que Paul Baran da en esta obra al problema de la economía dual es la sustitución del modo de producción capitalista por el socialista. Sin embargo, tiene presente que esta alternativa no sería implementada por los países avanzados, puesto que implica la renuncia a todos sus beneficios económicos. Por tanto, los países atrasados se verían obligados a tomar la iniciativa, rebelándose a la opresión a través de un socialismo que no dejaría de ser obstaculizado por los países desarrollados.

La misión a que se enfrenta una revolución socialista en un país atrasado es mucho más compleja. No solo debe generar un amplio desarrollo de las fuerzas productivas del país, sino que también, con el objeto de lograr lo primero, debe crear el orden social y económico totalmente nuevo del socialismo. “la revolución burguesa termina, generalmente, con la conquista del poder, mientras que, para la revolución proletaria, la conquista del poder no es más que el comienzo, con la particularidad de que, en este caso, el poder se utiliza como palanca para transformar la vieja economía y organizar la nueva.” (Baran, 1957, p. 327)

Bajo esta óptica, sólo mediante la sublevación de los países oprimidos y su posterior organización, sustentada por la racionalidad y la búsqueda del progreso de los individuos, sería posible conseguir un desarrollo en sociedades estancadas.

1.3.2 Andre Gunder Frank

En su libro *América Latina: subdesarrollo o revolución* (1960), Andre Gunder Frank presenta una tesis similar a la planteada por Paul Baran (1957) —revisada en la sección anterior—. Por un lado, Baran aseguraba que es imposible para los países subdesarrollados salir de su atraso debido a la dualidad económica del capitalismo, a menos que se establezca una economía socialista planificada, mientras que Frank visualizaba una cadena de atrasos —originada por la interacción económica de las metrópolis mundiales y las metrópolis periféricas, y finalizada con la opresión de estas últimas hacia sus satélites regionales y locales—¹¹ que solo podía revertirse mediante la revolución socialista de quienes estaban al final de dicha cadena.

Comienza su análisis aclarando dos puntos clave. Primero, que el desconocimiento de la historia de los países subdesarrollados ha contribuido a asumir que éstos se encuentran atravesando una etapa económica que en su momento superaron los países desarrollados. Sin embargo, la realidad es que los países desarrollados jamás padecieron subdesarrollo, en tal caso, se llegaron a encontrar poco desarrollados.¹²

En segundo lugar, que “...el subdesarrollo contemporáneo es, en gran parte, el producto histórico de la economía pasada y actual y de otras relaciones entre los

¹¹ La cadena de atrasos a la que se refiere A. G. Frank está conformada por: 1) las metrópolis mundiales o desarrolladas, aquellas independientes donde se genera un crecimiento económico sostenido (países desarrollados); 2) las metrópolis satélites o periféricas, aquellas que dependen de las desarrolladas (países subdesarrollados); y 3) los satélites regionales y/o locales, quienes forman parte de las metrópolis periféricas y dependen de éstas (territorios que componen a un país subdesarrollado).

¹² Esta aclaración refuta la tesis planteada por W. Rostow en su publicación *Las etapas del crecimiento económico*.

satélites subdesarrollados y los actuales países metropolitanos desarrollados.” (Gunder Frank, 1960, p. 22). Esto contrasta con la idea que se tenía de las regiones subdesarrolladas, que su atraso derivaba de sus propias características y estructuras sociales. Así, Frank, al igual que Baran (1957), rechaza la visión que tenían economistas como Arthur Lewis (1955) respecto a las dificultades que mantenían subdesarrolladas a algunas naciones: mientras estos economistas señalaban la falta de capital, de instituciones y de valores entre su sociedad como las responsables de esta condición, Gunder Frank señalaba al sistema capitalista como el causante de la existencia de tales estructuras económicas.

Por estas situaciones, cualquier propuesta del exterior llevada a cabo para impulsar el desarrollo económico en las regiones atrasadas no hacía más que *desarrollar el subdesarrollo*, provocando “...un desarrollo satélite que no era ni autogenerado ni auto-perpetuado. (Gunder Frank, 1960, p. 25). Lo anterior refuerza dos de sus hipótesis planteadas: 1) que el desarrollo de las metrópolis subordinadas está limitado por su condición satelital, y 2) que los satélites consiguen desarrollarse mejor industrialmente cuando sus lazos con la metrópoli son débiles.

Planteado esto, Frank resuelve las inquietudes iniciales a través de su obra apoyándose, en algunos casos, del análisis particular de países como Brasil, Chile y México. Bajo esta óptica, son cuatro las conclusiones obtenidas:

En primer lugar, el autor identifica ampliamente los dos actores que imposibilitan el desarrollo efectivo en los países atrasados. Por un lado, señala como enemigo principal al imperialismo, fase cumbre del sistema capitalista donde los países mayormente desarrollados, ávidos de ampliar su penetración comercial, incrementar su mano de obra y explotar recursos naturales, conquistan nuevos territorios sometiéndolos a una dinámica capitalista donde ellos se ven beneficiados. Por el otro, asegura que el enemigo inmediato es la burguesía local, nacida en las metrópolis periféricas gracias a las ventajas encontradas en este capitalismo impuesto.

En segundo lugar, teoriza que las metrópolis explotan económicamente y dominan políticamente a América Latina —también a África y Asia— a través de una estructura colonial, la cual influye, a su vez, en su estructura clasista. El colonialismo incorporó a Latinoamérica al sistema capitalista, concediéndole la tarea de proveer de materias primas al resto del mundo. De esta manera, las metrópolis satélites eran quienes mantenían contacto y actuaban en función de las metrópolis mundiales —que no eran satélite de nadie—, y al mismo tiempo, estas metrópolis periféricas condicionaban a su entorno para satisfacer las exigencias del capitalismo mediante un *colonialismo interno*, sometiendo a sus pueblos y localidades perimetrales a una dinámica capitalista que terminaba sirviendo no a la metrópoli nacional, sino a la metrópoli extranjera. Así, las clases sociales generadas en los territorios explotados servían principalmente a actividades económicas de exportación.

La estructura de subdesarrollo encauzó la mayor parte [de capital] a la minería, la agricultura, el transporte y empresas comerciales de exportación a la metrópoli, casi la totalidad del sobrante a importaciones de lujo de las metrópolis, y solo muy poco a las manufacturas y el consumo relacionados con el mercado interno. Debido al comercio y al capital extranjero, los intereses económicos y políticos de la burguesía minera, agrícola y comercial nunca estuvieron dirigidos al desarrollo económico interno. (Gunder Frank, 1960, p. 331)

En tercer lugar, el autor propone la lucha antimperialista como solución al bajo nivel de desarrollo económico que experimentan algunas regiones. Sin embargo, la manera en la cual debe llevarse a cabo esta lucha se explica mediante las conclusiones mencionadas anteriormente. Siendo la estructura colonial un método de dominación capitalista cuyo peso recae en las localidades periféricas de las metrópolis satélites, la manera de combatir al enemigo principal es revelarse contra la burguesía nacional o inmediata. En otras palabras, debe revertirse paso a paso la cadena opresiva, pues de lo contrario, si se esfuerza en movilizaciones populares contra el sistema imperialista a gran escala, no se desafiará la estructura de clases nacional y, por ende, no se confrontará pertinentemente al imperialismo.

Finalmente, Gunder Frank complementa su propuesta aclarando las dimensiones que puede tomar la lucha de clases. Desde una lucha guerrillera hasta una lucha política, los estratos inferiores podrán alcanzar sus objetivos desarrollistas, siempre que incurran en una lucha ideológica dirigida en contra de la invasión ideológica, la cual se caracteriza por proponer "...que la 'pericia' y la tecnología norteamericana pueden resolver todos los problemas de los pueblos del mundo, con solo dejar que los yanquis las apliquen sin intromisión" (Gunder Frank, 1960, p. 353). Bajo un adoctrinamiento que pretenda combatir la falsa idea de la burguesía latinoamericana, respecto a convertirse en socio y beneficiario de las metrópolis, podrá cambiarse la realidad en esta región.

1.3.3 Fernando Cardoso

El sociólogo Fernando Henrique Cardoso comienza su planteamiento a partir de la observación del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando los países latinoamericanos contaban, aparentemente, con las condiciones necesarias para llevar sus economías a un desarrollo industrial especializado en bienes de capital. Sin embargo, señala que las crecientes inversiones extranjeras, la abundancia de divisas, el mercado interno suficiente y la redistribución del ingreso no fueron suficientes para conseguir un cambio en su dinámica de producción.

Aunque algunos economistas creyeron que estas condiciones serían aprovechadas mediante la implementación de políticas desarrollistas —llevadas a cabo por los gobiernos de América Latina para promover el aumento de la productividad—, el inmutable subdesarrollo en Latinoamérica llevó al autor a preguntarse si "¿sería posible mantener la hipótesis de que faltaron las condiciones institucionales y sociales que habrían de permitir a los hechos económicos favorables expresarse en un movimiento capaz de garantizar una política de desarrollo o había en realidad un

error de perspectiva que hacía creer posible un tipo de desarrollo que económicamente no lo era?” (Cardoso, 1969, pp. 6-7)

Con el fin de dar respuesta a la cuestión planteada, Cardoso comienza definiendo el término “subdesarrollo”, considerando el proceso histórico que dio lugar a su aparición. Para él, la “situación de subdesarrollo” se produjo tras la expansión del capitalismo comercial-industrial, la cual condicionó a economías con diverso grado de madurez en sus sistemas productivos a interactuar en un mismo mercado, asignándoles distintos roles dentro de la estructura capitalista global. Los países menos industrializados fungieron como exportadores de materias primas o de bienes intermedios, subordinados a los países tecnológicamente avanzados, quienes comercializaron bienes finales o de capital, estructurándose así una relación de dominación.

Tras vincular la situación de subdesarrollo con un rol dominado —dependiente—, el autor diferencia los términos que giran en torno a esta estructura, con la intención de explicar de mejor manera su concepción sobre el funcionamiento del sistema capitalista contemporáneo:

La noción de dependencia alude directamente a las condiciones de existencia y funcionamiento del sistema económico y del sistema político, mostrando las vinculaciones entre ambos, tanto en lo que se refiere al plano interno de los países como al externo. La noción de subdesarrollo caracteriza a un estado o grado de diferenciación del sistema productivo —a pesar de que, como vimos, ello implique algunas “consecuencias” sociales— sin acentuar las pautas de control de las decisiones de producción y consumo, ya sea internamente (socialismo, capitalismo, etc.) o externamente (colonialismo, periferia del mercado mundial, etc.). Las nociones de “centro” y “periferia”, por su parte, subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial, sin destacar para nada los factores político-sociales implicados en la situación de dependencia. (Cardoso, 1969, pp. 24-25)

Hechas estas aclaraciones conceptuales, se infiere que, aunque suele encontrarse dependencia en estructuras subdesarrolladas, la dependencia como tal no es una característica exclusiva de este tipo de naciones, ya que puede hallarse también en

estructuras con condiciones tendientes al desarrollo. Esto es visible en el inesperado crecimiento industrial de América Latina —provocado por la devaluación de la moneda en varios de los países de la región durante la primera mitad del siglo XX—, donde “sería difícil sostener que la diferenciación económica así alcanzada [...] pueda por si sola alterar en forma sustantiva las relaciones de dependencia.” (Cardoso, 1969, p. 26). De esta manera, la “situación de dependencia” de un país está dada, no por su nivel de desarrollo, sino por la manera en que se integró, en un primer momento, al mercado internacional.

Previo a la expansión capitalista que originó el subdesarrollo, los países regidos bajo este sistema —países centrales— contaban con un desarrollo dado por el justo arbitraje del libre mercado. Sin embargo, la necesidad de expansión de estos centros propició la formación de colonias y sociedades nacionales. Mientras la dinámica económica y política de las colonias era reflejo de la situación vivida en los centros de los que provenían —lo cual dio lugar a las condiciones necesarias para independizarse de ellos y resurgir en el mercado internacional como naciones nuevas—, en las sociedades nacionales coexistían diferentes grupos de interés internos que se consolidaron en una red subordinada a sus respectivos centros dominadores.

A pesar de que la mundialización del modo de producción capitalista propició la existencia de países con una dinámica comercial periférica, es cierto que algunos otros —como las colonias— pudieron, debido a sus cualidades iniciales, aprovechar sus relaciones con el exterior para conseguir su desarrollo económico y político. Por tanto, el término de dependencia “...sigue siendo básico para caracterizar la estructura de una nueva situación de desarrollo, y por lo tanto la política continúa siendo el medio por el cual se posibilita la determinación económica.” (Cardoso, 1969, pp. 130-131). Mientras existan las condiciones tendientes al desarrollo en una nación dependiente, la acción de los grupos, clases, organizaciones y movimientos sociales en su interior propiciará el desarrollo económico, consolidándose un *desarrollo dependiente*.

La novedad de la hipótesis no está en el reconocimiento de la existencia de una dominación externa —proceso evidente—, sino en la caracterización de la forma que asume y de los efectos distintos, con referencia a las situaciones pasadas, de este tipo de relación de dependencia sobre las clases y el Estado. Resaltamos que la situación actual de desarrollo dependiente no solo supera la posición tradicional entre los términos desarrollo y dependencia, permitiendo incrementar el desarrollo y mantener, redefiniéndolos, los lazos de dependencia, sino que se apoya políticamente en un sistema de alianzas distinto del que en el pasado aseguraba la hegemonía externa. (Cardoso, 1969, p. 164)

Para finalizar, Fernando Cardoso asegura que, actualmente, los intereses en torno a la exportación ya no son los que subordinan a las periferias ni que los intereses rurales son quienes imposibilitan su expansión urbana, sino que los “intereses externos” se encuentran ahora en el sector productivo. El resultado de esta transición se traduce en un proceso de dominación política externa menos agresiva, pues la industrialización en la periferia sorteaba los efectos de la antigua explotación colonialista. Como actualmente los países centrales buscan crear relaciones no solo con las clases dominantes periféricas, sino también con el resto de grupos sociales internos —asalariados, técnicos, empresarios, burócratas, etcétera—, Cardoso considera a la “situación de dependencia” como una posibilidad de desarrollo económico —bajo ciertas condiciones— en países que carecen de él.

1.4 Enfoque neoestructuralista

Durante la década de 1980, tras el encarecimiento del petróleo en 1973 y 1979, América Latina sufrió, al igual que los países avanzados, un periodo de estanflación. Este periodo de crisis económica propició una confrontación teórica entre la heterodoxia puesta en práctica hasta el momento y la ortodoxia ascendente, la cual retomaba los ideales liberales que regían el sistema capitalista antes de la Gran Depresión. De este debate salió triunfante el pensamiento neoclásico, el cual

propició un nuevo orden económico a nivel mundial mediante propuestas que subsanarían las supuestas fallas que tenía el Estado.

No obstante, una de las contraposiciones más sobresalientes dentro del subcontinente a esta nueva estrategia económica neoliberal fue la estructuralista, que ostentaba una reciente revisión y reestructuración teórica. Según la crítica neoestructuralista de los años ochenta, la cual recuperó gran parte del pensamiento de la CEPAL, la teoría económica ortodoxa no se adecuaba de ninguna forma a las necesidades de desarrollo de los países periféricos. Así, esta perspectiva demostró absoluto escepticismo tras anunciarse las sugerencias del Consenso de Washington en 1989, fundamentadas en la estabilización de variables monetarias, en la privatización institucional y la apertura comercial.

A pesar de ello, cada país de la región optó por implementar esta serie de políticas de ajuste, con lo que el neoestructuralismo perdió relevancia en el siglo XXI. Sin embargo, el estudio del economista Fernando Fajnzylber —principal exponente de la corriente teórica— quedó como un planteamiento alternativo de desarrollo económico para Latinoamérica, el cual vale la pena revisar. Éste se esbozó en su obra *La industrialización trunca de América Latina* (1983), donde se describen las causas del insuficiente desarrollo industrial, para después plantear la propuesta de una “nueva industrialización”.

1.4.1 La industrialización trunca

Al inicio de su obra, Fernando Fajnzylber (1983) asegura que el proceso de industrialización llevado a cabo en Latinoamérica durante la segunda mitad del siglo XX fue insuficiente para satisfacer las necesidades de crecimiento y desarrollo económico en la región, independientemente de que éste trajo, en su momento, ciertas mejorías en su sistema productivo y en el nivel de vida de su sociedad. Asimismo, reconoce que la creciente aceptación de la propuesta neoliberal en

América Latina está dada por las inconsistencias del desarrollo industrial precedente, por lo que admite la necesidad de corregirlas mediante la propuesta de una “nueva industrialización”.

Previo al desarrollo de su propuesta, el autor explica la manera en que la región comenzó su expansión industrial, así como las dificultades que se presentaron en este proceso. En primer lugar, la industrialización latinoamericana se caracterizó por contar con un rápido ritmo de crecimiento económico. Sin embargo, “...este crecimiento de la región en su conjunto cubre situaciones heterogéneas tanto en lo que se refiere al grado de industrialización que existía al comienzo de esta ola de crecimiento, como a la expansión experimentada en el curso del periodo.” (Fajnzylber, 1983, p. 151)

Si bien una de estas situaciones de heterogeneidad se encontraba en la diferencia de crecimiento entre países de la región en un determinado periodo, la principal muestra de heterogeneidad se hallaba en la marginación de cierto porcentaje de la población, al tiempo que ascendían nuevas clases sociales al interior de los países rápidamente industrializados. De esta manera:

El crecimiento, la urbanización y la precaria industrialización coexisten con la marginalidad urbana y rural y contribuyen a generar la expansión de sectores medios insertos en la creciente burocracia estatal, el crecimiento y las actividades profesionales, la aparición de una nueva burguesía urbana con intereses en las actividades modernas del agro, la industria, el comercio, la banca y los bienes raíces, el surgimiento de un proletariado industrial reducido en tamaño pero consciente en su poder relativo de negociación y la permanencia de los grandes propietarios agrícolas en los sectores tradicionales de exportación. (Fajnzylber, 1983, pp. 156-158)

Esta complejidad social emergente pareció una cualidad propia de un desarrollo industrial en ascenso, por lo que, para afianzar esta transformación productiva, se buscó reproducir en América Latina los mismos pasos que consolidaron la supremacía de los países desarrollados. Se pretendió satisfacer las necesidades básicas de la población para cambiar sus patrones de consumo hacia bienes duraderos, tal como se hizo en las naciones avanzadas. Sin embargo, mientras que

en estas últimas la escasez de recursos naturales incentivó la sustitución de los mismos por productos sintéticos para satisfacer algunas necesidades básicas —impulsando así la industria química y con ésta el aumento salarial, el comercio competitivo y la expansión productiva en bienes de capital—, en la región latinoamericana, la población no contaba siquiera con los medios para solventar sus necesidades elementales, a pesar de tener gran dotación de recursos y de mano de obra.

Por contar con situaciones iniciales distintas —estructuras sociales y factores de producción opuestos entre sí—, el proceso de industrialización en Latinoamérica no dio los mismos resultados que en los países desarrollados. Se pensó que el retraso industrial del subcontinente estaba determinado por su tardía implementación —tardía en comparación con el momento en que los países avanzados comenzaron su respectivo desarrollo industrial—, por lo que era cuestión de tiempo para que la región subsanara su heterogeneidad estructural característica. “Sin embargo, esa defensa de la industrialización latinoamericana resulta insuficiente, ya que el patrón adecuado de evaluación no puede ser el grado de similitud en algunos parámetros con la industrialización de los países avanzados, sino más bien su contribución a la satisfacción de las carencias regionales y su identificación con las potencialidades de la región.” (Fajnzylber, 1983, p. 163)

Pero mientras el proceso de industrialización latinoamericana seguía su curso, jamás se resarcieron las carencias ni se aprovecharon las potencialidades regionales. El principal problema que impedía esto era, por un lado, las altas tasas de crecimiento poblacional y, por el otro, una marcada concentración del ingreso. Respecto al crecimiento demográfico en América Latina, “...la integración masiva al proceso de modernización en países con un crecimiento elevado de la población implica un esfuerzo inversionista adicional al requerido en condiciones de expansión demográfica limitada.” (Fajnzylber, 1983, p. 167). Así, el insuficiente adelanto de capital en la región, además de no satisfacer las necesidades de la población que va en constante aumento, propicia una problemática estructural heterogénea, pues

el poco capital existente se invierte únicamente en las zonas mayormente urbanizadas, generando migración y un crecimiento productivo dispar en el país.

En cuanto a la inequitativa distribución del ingreso en la región, esta es principalmente un resultado histórico originado por la concentración inicial de la propiedad de los medios productivos, que de no haberse efectuado el proceso de industrialización, hubiese tendido aún más a la polarización. “Es decir, en ausencia de esta industrialización, el panorama de equidad solo habría sido más halagüeño en términos de la relación entre los extremos y adicionalmente, el tramo que actualmente se caracteriza por tener ingresos medios, habría estado ubicado en una posición muy cercana a la base de la pirámide.” (Fajnzylber, 1983, p. 171)

A pesar de la repercusión de las consideraciones anteriores —el crecimiento poblacional y la concentración del ingreso— en el proceso de industrialización, por sí solas no determinan el rezago industrial de la región. Así, la principal diferencia que tienen los países atrasados respecto a los desarrollados es que en los primeros no se fabrican bienes de capital. “En efecto, un elemento central de la política de industrialización consistía en el fomento cuantitativo de la inversión, principalmente privada; para esto se requería crear un contexto en que el costo de la inversión fuese lo más reducido posible, lo que se lograba, entre otras vías, a través del fomento de la importación de bienes de capital.” (Fajnzylber, 1983, p. 186). Con la intención de cambiar los hábitos de consumo de la población latinoamericana por bienes duraderos, se sacrificó la fabricación local de maquinaria y equipo, que representaba menor costo de inversión.

En términos generales, lejos de estar frente a una imagen fiel, pero temporalmente desfasada de la industrialización de los países avanzados, se encuentra una reproducción trunca y distorsionada respecto a la fuente de inspiración, disfuncional al menos parcialmente a las carencias de una proporción elevada de la población y, al mismo tiempo, incapaz de desarrollar sus potencialidades creadoras y aprovechar plenamente los abundantes recursos naturales disponibles. (Fajnzylber, 1983, p. 267)

Ante este panorama de bajo crecimiento y disfuncionalidad en las actividades económicas de América Latina, las economías desarrolladas igualmente desaceleradas reestructuraron los pilares de su industria desde mediados de los años setenta. Priorizando la automatización de la producción, la integración productiva a nivel internacional y la adquisición de fabricantes marginales con el fin de incrementar su eficiencia productiva, estos países invitaron a Latinoamérica a una cooperación económica regulada por el libre mercado. Así, este evento, que indiscutiblemente beneficia en mayor proporción a los países impulsores de la reestructuración que a los recién industrializados, pretendió ser evitado a través de la siguiente propuesta positiva y realista en ese contexto.

1.4.2 La nueva industrialización

Reconocidas las disfuncionalidades de la industrialización trunca y la tentadora propuesta neoliberal donde Latinoamérica pasaría a convertirse en receptora de empresas transnacionales y proveedora de mano de obra barata tras una apertura comercial, fue indispensable para la corriente neoestructuralista plantear una alternativa de desarrollo económico. La perspectiva política desde la cual se formulan las reflexiones sobre esta alternativa, la de una “nueva industrialización”, incluye los sectores sociales mayoritarios, a modo de fomentar un desarrollo homogéneo entre los actores económicos, como se pretendía en el proceso industrial precedente.

Así, en esta etapa de identificación de las insuficiencias del proceso de industrialización se generalizó la idea de recuperar la eficiencia en este sector. “De acuerdo con el concepto de ‘eficiencia’ al que se hace referencia en esta formulación, la industrialización será ‘eficiente’ en la medida en que contribuya al logro de dos objetivos principales: crecimiento y creatividad.” (Fajnzylber, 1983, p. 345). La importancia de la creatividad dentro del concepto de eficiencia provino no

solo de la observación de la disfuncionalidad del proceso productivo en América Latina, sino también de la transición en la dinámica económica de los países avanzados a una economía de mercado.

Los microprocesadores, la ingeniería genética, el láser, la fibra óptica y las nuevas fuentes de energía están en la base de las ventajas comparativas del futuro pero, además, constituyen la oportunidad de enfrentar, por vías insospechadas, problemas tan fundamentales como la educación masiva, la nutrición, la integración y desarrollo cultural, la descentralización de decisiones y la industrialización de la agricultura. La elevada proporción de población joven, flexible y ávida de conocimientos puede pasar a constituirse, en esta perspectiva, en un potencial favorable al desarrollo de América Latina. (Fajnzylber, 1983, p. 346)

Cabe señalar que en este concepto de eficiencia, las dificultades teóricas y métricas se encuentran en la creatividad. Si bien el crecimiento es definible y cuantificable, la creatividad es una cualidad que abarca desde ámbitos culturales hasta políticos. Sin embargo, para la reflexión que hace Fajnzylber, la atención se centra en los requerimientos creativos a nivel económico-institucional y en su vinculación con el proceso de crecimiento.

Así, para contar con una población cuya creatividad favorezca el proceso productivo, es indispensable neutralizar las carencias sociales a través del crecimiento económico. “En la medida en que el aparato productivo se expande, es posible que se transforme y que se busquen soluciones propias, se incorporen nuevos productos, procesos, técnicas y nuevas formas de organización de la producción y el trabajo.” (Fajnzylber, 1983, p. 349). Mientras no existan las condiciones de crecimiento, no se podrá desarrollar la creatividad, con lo que será imposible perpetuar el crecimiento económico.

Sin embargo, no todo crecimiento llega acompañado de creatividad. Si bien es necesario, algunas veces no es suficiente para incentivar una actitud creativa en la población, dado el carácter cognitivo de la misma.

En efecto, pueden tenerse periodos de rápido crecimiento sin creatividad, asociados, ya sea al boom del mercado internacional o

a la explotación intensiva de un recurso natural escaso o a la explotación de una mano de obra dócil y abundante, o a un influjo circunstancial de recursos de capital externo, pero ninguna de estas fuentes, por sí sola, logra construir un proceso de crecimiento autosostenido, en ausencia de la dimensión creativa. (Fajnzylber, 1983, p. 355)

En este sentido, vale la pena resaltar la distinción entre el nivel de instrucción y de capacitación técnica en la sociedad, y la creatividad. En el momento en que sea posible destinar una gran cantidad de recursos a una innovación, producto de la creatividad de algún individuo, si no se cuenta con personas lo suficientemente instruidas para adaptarse y aprovechar los beneficios de la innovación productiva, no se concretizará la eficiencia ni el crecimiento económico. De esta manera, Fernando Fajnzylber identifica la interacción entre los agentes económicos y sus motivaciones —ya sean plantas industriales, institutos de tecnología, institutos de ciencia básica, organismos que preparan personal calificado o los ministerios u órganos centrales que definen políticas y normas— como otro elemento causante de esta cualidad entre la población.

Es evidente que la concepción de eficiencia que presenta el autor difiere de la que se plantea en el razonamiento neoliberal que se aplicó en América Latina en los años ochenta. “Como ya se ha señalado [...], el criterio de eficiencia que inspira esos modelos (neoliberales) tienen un carácter estrictamente microeconómico, de corto plazo y hace abstracción de las consideraciones de carácter social.” (Fajnzylber, 1983, p. 355). Por ello, una nueva industrialización donde prolifere la actitud creativa entre la sociedad podrá generar el crecimiento económico suficiente para neutralizar las precariedades, propiciando un desarrollo en la región.

1.5 Reflexiones: el vínculo con la productividad laboral

A lo largo de la última mitad del siglo pasado, la teoría económica propuso diferentes caminos por los cuales las economías atrasadas podrían alcanzar el desarrollo. Las principales teorías —mencionadas en este capítulo— analizan desde diferentes ópticas el insuficiente desarrollo económico que han venido experimentando algunas naciones. Ya sea planteando un modelo multicausal, lineal-progresivo o circular-cíclico, cada una de ellas llegó a conclusiones similares; en primera instancia, que el crecimiento productivo es requisito indispensable, aunque no suficiente, para mejorar el bienestar de la población.

Por un lado, los pioneros establecen que las actitudes del individuo hacia el trabajo, en conjunto con un abasto suficiente de recursos puede generar un crecimiento productivo per cápita que mitigue la desigualdad social. En cuanto a los estructuralistas, el desarrollo hacia adentro, el cual exige dejar de depender del comercio externo a través de la industrialización para sustituir importaciones, daría la oportunidad de forjar una estructura productiva distinta, donde las capacidades del trabajador serían indispensables para perpetuar la nueva estructura e incrementar el bienestar. Finalmente, los dependentistas aseguran que el problema de la desigualdad no tiene más solución que la revolución socialista, mientras que los neoestructuralistas, retomando la idea de independencia del comercio exterior, proponen una industrialización donde se premie la creatividad de la población en la esfera productiva, así como su adaptación al entorno tecnológico.

A pesar de la identificación del crecimiento como detonante del desarrollo económico, los principales exponentes de estas teorías no limitan la resolución del problema en términos de un aumento en la producción —generado por el incremento en el volumen de inversión—. Desde los pioneros hasta los neoestructuralistas, se señala también al cambio en la estructura productiva como principal coadyuvante en la búsqueda de mejorar los niveles de vida al interior de

una nación subdesarrollada¹³. De esta manera, la expansión demográfica, el bajo nivel de ingresos traducido en una baja propensión al ahorro y la dependencia económica y política representarían las principales condiciones estructurales que deben contrarrestarse.

La forma de confrontar las características del subdesarrollo sería, por unanimidad, a través de la intervención consciente del individuo para cambiar su entorno, ya sea por medio de la eficiencia en el proceso productivo, por la adopción de una actitud empresarial o meramente por la ambición de conocimiento y de un cambio social. A esto se refería Lewis con la voluntad para economizar; Nurkse con el crecimiento equilibrado; Prebisch con el aumento en la productividad; Frank con la lucha ideológica a través de la crítica colectiva al sistema; Fajnzylber con la eficiencia con creatividad orientada al crecimiento. Desde su perspectiva, cada teoría deja sobre el individuo la responsabilidad de generar el desarrollo económico dentro de su sociedad. Asimismo, los lineamientos sostenidos en una base productiva capitalista que darían frutos serían aquellas actitudes humanas que estén relacionadas con el proceso productivo, por lo que debería excluirse, al menos para el propósito de esta investigación, los planteamientos dependentistas.

Prescindiendo de un cambio de modelo productivo como solución al atraso económico, las teorías del desarrollo que hablan de manera más completa del incremento del bienestar social y económico en una nación subdesarrollada son la estructuralista y neoestructuralista. Aunque todas las teorías hablan de la eficiencia en los factores productivos, principalmente en el factor trabajo, tanto Nurkse como Lewis —e incluso Rostow— analizan en términos de acumulación de capital —riqueza y pobreza— sin detenerse en revisar el problema sistemáticamente¹⁴. Es

¹³ La estructura productiva de las naciones subdesarrolladas deriva de la conquista territorial de antaño, donde las regiones con estructuras precapitalistas pasaron a subordinarse a las naciones capitalistas en una dinámica comercial periférica, distinguiéndose de las naciones conquistadoras por una serie de características al interior de su sociedad. Por tanto, romper el esquema dependiente-satelital significaría resurgir como un territorio autónomo desarrollado.

¹⁴ Estos teóricos plantean que mientras mayor cantidad de bienes produzca el trabajador, los ingresos y, con esto, el bienestar económico y social de la población subdesarrollada aumentará, dejando de lado aspectos estructurales explicados por la teoría cepalina, como el rol comercial (periférico) y la imposibilidad de incrementar la eficiencia y el trabajo con solo aumentar la inversión y el esfuerzo humano.

por ello que la teoría cepalina, que explica el origen estructural del retraso económico en Latinoamérica, propone la mejor solución al problema del subdesarrollo.

Dentro del pensamiento de la CEPAL, la industrialización juega un papel relevante para el desarrollo económico. Sin embargo, como plantean los neoestructuralistas, más allá del auge industrial, la adaptación de la fuerza laboral a nuevas tecnologías y, más aún, la optimización de los procesos productivos a través de la innovación son quienes acercarían a la sociedad latinoamericana al crecimiento equitativo, sobreponiéndose a la heterogeneidad existente. Por tanto, las afirmaciones de Fernando Fajnzylber, donde se explica el fracaso de la industrialización y se establece la falta de creatividad como principal obstáculo para el desarrollo latinoamericano, se tomarán como referencia en este trabajo, al ser la propuesta mejor estructurada para conseguir el desarrollo en una nación.

Por lo anterior, es necesario que en México se orienten las actitudes humanas hacia la inclusión tecnológica, de tal manera que se fomente la productividad en el factor trabajo. Así, la productividad laboral y la inversión en Investigación y Desarrollo (ID), variables que determinan la correcta absorción tecnológica y la creación de ésta respectivamente, proveerían de condiciones necesarias para aminorar la desigualdad en la sociedad mexicana. Sin embargo, como la eficiencia productiva es el fin y la inversión en ID no es el único camino de alcanzarla, pues depende también de la intensidad con que se trabaja, la organización del personal ocupado al interior de la unidad económica y, más importante aún, de la manera en que el individuo la ocupa en el proceso productivo, el análisis exclusivo de la productividad laboral —que mide la relación entre la producción por persona ocupada— daría por sí sola una idea más cercana del esfuerzo humano con que se pretende cambiar el porvenir económico en el país.

Capítulo 2. La productividad laboral en México

Al momento de revisar la teoría económica encargada de dar explicación al desarrollo dispar entre naciones, se pueden encontrar convergencias en las conclusiones de los distintos autores. Entre estos puntos en común destacan las problemáticas en la estructura social de los países subdesarrollados, tales como el exceso de población dependiente y bajos niveles de productividad de la fuerza de trabajo. Para el caso de México, estas características, en consecuencia, han frenado el desarrollo de su mercado interno¹⁵.

De esos dos obstáculos para el desarrollo económico, la población dependiente y la baja productividad del factor trabajo, la resolución del último es la que dará la pauta a la resolución del primero y no a la inversa. Dicho de otro modo, al fomentar la productividad del trabajo en México a través de un adelanto de capital, se incrementaría la producción, al tiempo que se experimentaría un aumento significativo de los ingresos de las familias, con lo que el mercado interno se dinamizaría, permitiendo, posteriormente, que cierta parte de la población dependiente —como adultos mayores y amas de casa—, tengan mayor oportunidad de integrarse al mercado laboral. Asimismo, el incremento de la productividad de la fuerza laboral en el país puede ser más sencillo de lograrse en el mediano o largo plazo mediante un incremento estratégico de la inversión que disminuir la población dependiente mediante la creación de empleos mal pagados.

Antes de puntualizar el concepto de productividad laboral y su evolución para el caso mexicano, es necesario comenzar por la definición de dos elementos que giran en torno a ésta: el nivel de producción y la fuerza laboral. Así, con el análisis previo

¹⁵ México tiene la productividad laboral más baja de entre todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como 59 por ciento de habitantes que no percibe ingresos. Esto se traduce en un bajo ingreso per cápita que repercute en el poder adquisitivo de la población y, por ende, en la expansión del mercado interno.

de dichos componentes, se entenderá de mejor manera el comportamiento de la productividad del trabajo en el país, al igual que la importancia de su aumento.

2.1 Nivel de producción

La producción de bienes para la subsistencia es una actividad que el ser humano ha practicado desde el inicio de su historia, y que a través de los años ha ido perfeccionando. Desde su estado salvaje, donde la elaboración de herramientas facilitaba la obtención de recursos naturales, hasta el civilizado, cuando la maquinaria sofisticada y el intercambio comercial generaron un progreso en la forma de satisfacer las necesidades, el hombre transformó su entorno. Esta transformación alentó a las sociedades, en diferentes momentos, a establecer métodos de organización que les permitieron administrar y distribuir de manera más eficaz los bienes y servicios indispensables para su comodidad.

Así, dentro de estos sistemas organizacionales —ya sea en la comunidad primitiva o en el capitalismo— ha permanecido el interés entre los agentes económicos por acumular recursos. Esta tendencia al atesoramiento propició la existencia de estratos sociales diferenciados según el valor de las posesiones totales entre los agentes. Debe recordarse que estos elementos que conforman la riqueza son el resultado de la intervención de la fuerza de trabajo y de otros factores productivos, como los insumos, el capital, la maquinaria y los bienes inmuebles, y que por tanto, al ser productos necesarios para el hombre, cuentan con un valor de uso y, dentro del modo de producción capitalista, con un valor de cambio. Por ello, actualmente la riqueza se determina al sumar el valor en unidades monetarias de todos los bienes y servicios producidos en un periodo.

De esta manera, al hablarse de nivel de producción se hace referencia a la magnitud, en términos monetarios, de la actividad económica dentro de un organismo —ya sea empresa, sector o país—. Cabe mencionar que en este proceso

de producción, entendido como la fabricación y suministro tanto de bienes como de servicios, intervienen diversos factores productivos, los cuales pueden agruparse en las categorías de: a) el trabajo; b) la tierra; y c) el capital. Por tanto, el objetivo de cada nación alrededor del mundo es incrementar su nivel de producción, con lo que la eficiencia en el uso de los factores de producción es fundamental para elevar el valor final de los bienes producidos y servicios ofertados.

2.1.1 Medición e importancia del Producto Interno Bruto

El Producto Interno Bruto (PIB) es la variable universal con la cual se mide la riqueza de un país. “El PIB es el valor de todos los bienes y servicios finales producidos en un país durante un determinado periodo”¹⁶. (Dornbusch, Fischer, & Startz, 2004, p. 24). Al contener los elementos que intervienen en la producción, tanto los factores de producción —trabajo y capital— como los pagos a factores —salarios e intereses—, esta variable da cuenta de la magnitud y estabilidad económica de una nación. Por ejemplo, un PIB creciente regulamente está explicado por el aumento de variables macroeconómicas de gran relevancia como el empleo, la inversión o un superavit en la balanza de pagos; de ahí la importancia de incrementar el valor de la variable.

Para calcular el PIB en términos monetarios, ya sea en dólares o pesos mexicanos, se debe multiplicar la cantidad de cada bien y servicio final producido en un año por el precio de dicho año. Al sumar los resultados se obtiene el valor total de la producción de ese periodo. Sin embargo, las variaciones tanto en la cantidad producida como en los precios de cada año generan cambios en el comportamiento del PIB entre periodo y periodo. Por ello, para darle una explicación más precisa al

¹⁶ El PIB está conformado por la suma de los bienes y servicios finales para evitar una doble contabilidad. Por ejemplo, en el PIB no se incluye el valor de los insumos o bienes intermedios (como las llantas, asientos, tablero, motor, etc., en la producción de un automóvil), sino el producto final (el automóvil mismo) que contiene el valor acumulado de sus componentes.

incremento o decremento en la producción de un país, es fundamental conocer los conceptos de PIB nominal y PIB real.

La diferencia entre el PIB nominal y el real consiste en que en el primero se usan precios corrientes y en el segundo precios constantes. En otras palabras, mientras en las series de tiempo del PIB nominal se registra la variación en los precios —la inflación—, en las series de tiempo del PIB real debe existir un precio base que afecte a la producción de todos los años y así eliminar el fenómeno inflacionario. Debido a esto, el PIB real es ideal al momento de calcular el crecimiento de la producción en un periodo, con lo que se vuelve el indicador económico más utilizado al momento de querer analizar el comportamiento general y el tamaño de la economía de un país.

Ya sea total o por sector, el PIB se mide a través de encuestas resultantes de muestreos, censos y registros administrativos, brindando así una potente y veraz herramienta de análisis. Sin embargo, la variable tiene más de un método para estimarlo con los datos recolectados, lo cual le da un carácter interpretativo distinto en cada caso. En primer lugar se encuentra el método del *valor agregado*, que es la diferencia entre la producción bruta y los insumos de dicha producción. En segundo lugar está el método del *ingreso*, donde se miden los pagos a factores de producción —la suma de todos los ingresos que reciben los asalariados, empresarios y agentes económicos—. En tercer lugar se tiene el método del *gasto*, que es la suma del consumo de los hogares, el gasto de gobierno, la formación bruta de capital fijo, las variaciones de existencia y las exportaciones netas¹⁷.

“México es de los pocos países que calcula el PIB real por el método del valor agregado (que es el más complicado). Este método es el más comprensivo, ya que mide directamente la producción y no el poder adquisitivo (como sería el caso al medir el PIB real por el método del ingreso).” (Heath, 2012, p. 66). Para esta medición, el INEGI toma en cuenta: a) el valor bruto de la producción; b) los bienes

¹⁷ Para la explicación teórica, el método del gasto es el más empleado, pues muestra la relación del PIB con variables macroeconómicas fundamentales ($PIB = C + I + G + NX$).

y servicios de uso intermedio; c) el valor bruto agregado, que es la resta de los dos primeros y equivale al PIB; d) la remuneración a los asalariados, ya sean obreros o empleados; e) los impuestos netos a la producción o impuestos menos los subsidios; f) el excedente bruto de operación; g) el número de puestos ocupados remunerados; y h) el número de subcontratados por otros establecimientos (outsourcing), que es parte del consumo intermedio a partir de 1998. (Heath, 2012).

La preferencia por esta medición se explica porque el resultado obtenido ilustra la producción real. En cambio, si se hiciera por medio del ingreso, por ejemplo, se limitaría en evidenciar únicamente el poder adquisitivo agregado de los salarios, lo cual imposibilitaría al indicador mostrar los efectos de eventualidades relacionadas con las caídas productivas tales como los cierres temporales de empresas debido a días feriados, desastres naturales o contingencias —como sucedió en 2009 debido a la epidemia del virus H1N1—, donde los asalariados siguen percibiendo ingresos a pesar de no contribuir a la producción agregada de dicho periodo.

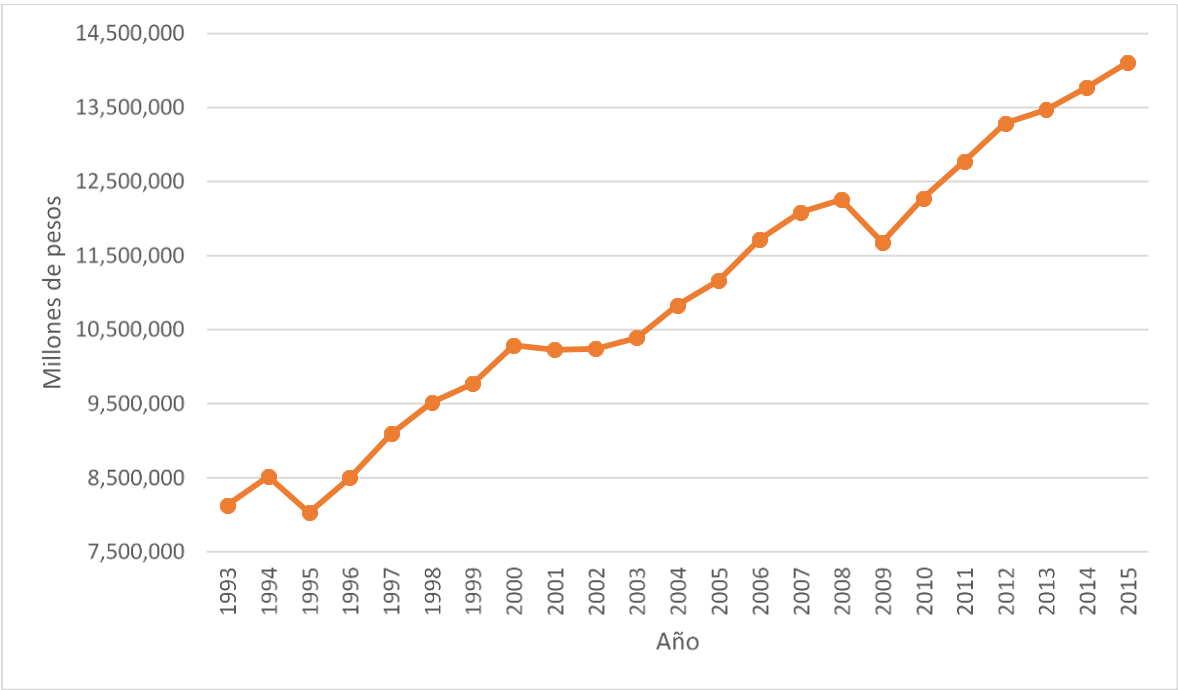
2.1.2 Comportamiento del PIB en México

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es el organismo encargado de realizar censos y encuestas económico-sociales en todo el país, así como de llevar el registro de las cuentas nacionales, en las cuales están incluidas variables económicas como el PIB. Por ello, durante la presente investigación se utilizarán los datos emitidos por esta institución, puesto que su autonomía técnica y de gestión garantiza su transparencia.

Dicho esto, se analizarán las cifras del PIB nacional publicadas por el INEGI en el Banco de Información Económica (BIE), las cuales muestran un nivel de producción real con tendencia positiva. Este comportamiento general de la producción no resulta extraño, pues tampoco se experimentaron al interior del país, durante las últimas dos décadas, espirales recesivos que conllevaran a una fuerte crisis. En la

Gráfica 1 se puede observar la dinámica de crecimiento económico en México durante el periodo comprendido entre 1993 y 2015, donde se aprecian los años más críticos —destacando los que van de 1994 a 1995 y de 2008 a 2009, correspondientes al Error de Diciembre y a la Crisis de las Hipotecas Subprime respectivamente— y aquellos de recuperación y expansión para la economía mexicana —que van de 1996 a 2007 y el posterior a 2010—.

Gráfica 1. PIB real de México
Anual en millones de pesos: 1993-2015
(2008=100)



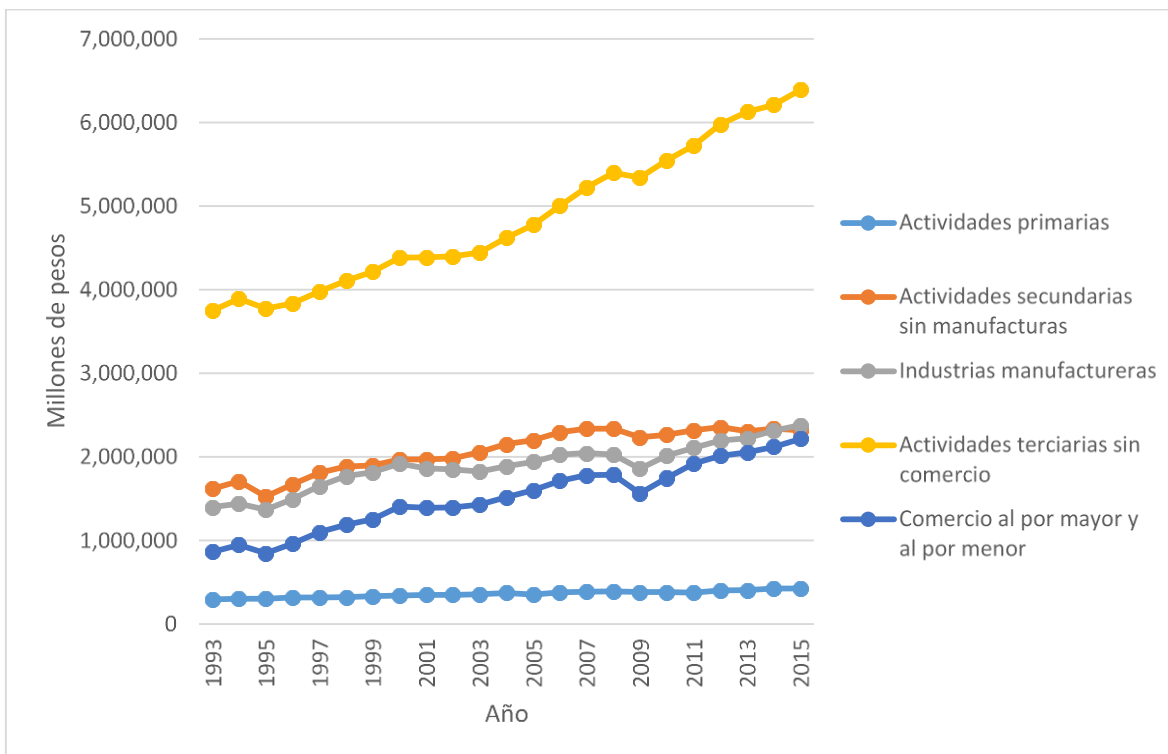
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

A pesar de haberse casi duplicado el valor de la producción de bienes y servicios finales del país desde 1993 hasta 2015, al pasar de 8 a 14 billones de pesos —lo que aparentemente representaría un gran logro al recordar que entre esos años se experimentaron dos fuertes crisis económicas—, la tasa de crecimiento promedio del periodo ha sido apenas de 2.58 por ciento, cifra modesta siendo que en décadas anteriores, concretamente durante la década de 1950, se crecía a una tasa promedio anual del 6 por ciento (Tello, 2007). Debe aceptarse que este crecimiento promedio de 2.58 puntos porcentuales no es suficiente para superar las brechas de

desarrollo, pues según la teoría neoestructuralista, el cambio estructural que detona un desarrollo económico proviene de un crecimiento elevado.

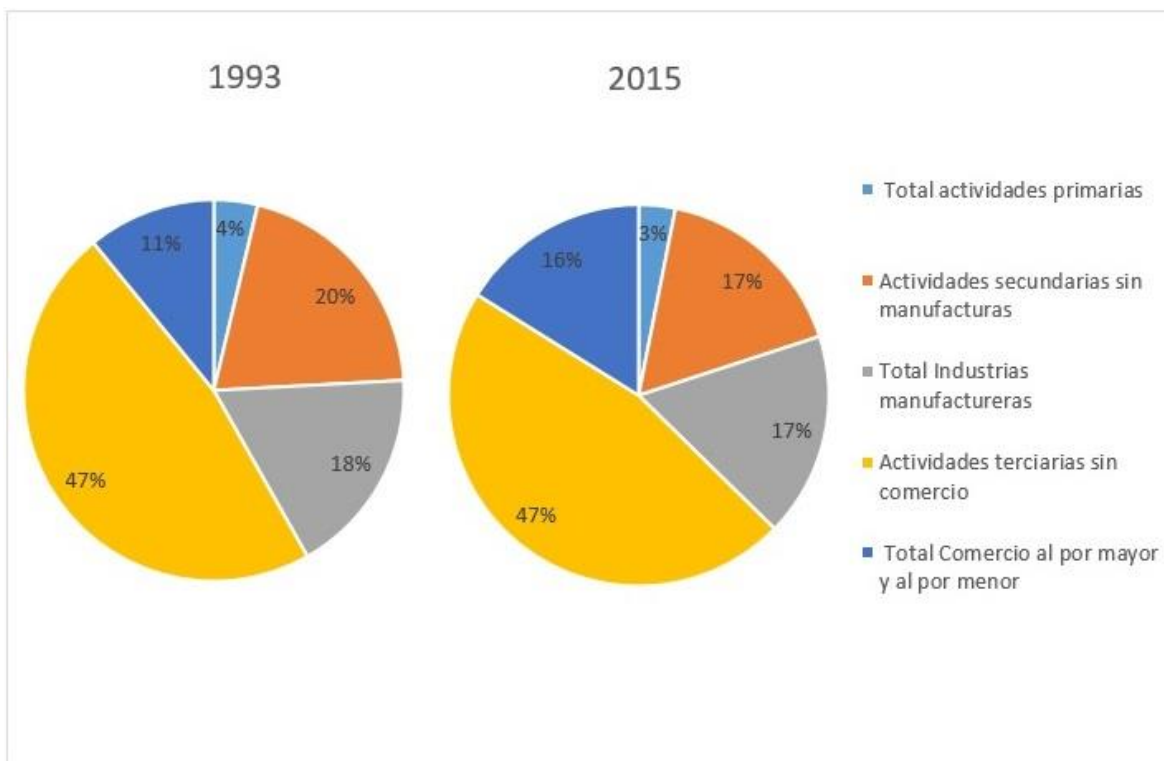
Por esta razón es preciso analizar ampliamente las posibilidades de crecimiento productivo que tiene México, detectando las problemáticas a nivel sectorial y regional. El INEGI, al desagregar el PIB en cada uno de las actividades económicas y en cada estado de la República, facilita la profundidad en el análisis económico. Antes de hablar de las características generales de los sectores productivos —primario, secundario y terciario— y de las regiones del país, se presentan, a modo de introducción, las siguientes gráficas (Gráfica 2 y Gráfica 3), las cuales explican tanto la evolución como la importancia de cada actividad dentro de la economía mexicana.

Gráfica 2. PIB real de México por actividad económica
Anual en millones de pesos: 1993-2015
 (2008=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

Gráfica 3. PIB real de México por actividad económica
Participación porcentual en 1993 y 2015
 (2008=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

Las gráficas anteriores muestran tres aspectos relevantes: 1) la ínfima e invariable magnitud de la producción del sector primario; 2) el lento crecimiento de la producción de la industria manufacturera, a la par del resto del sector secundario; y 3) el acelerado crecimiento, y con éste el de su participación porcentual, de las actividades terciarias —incluido el comercio— durante todo el periodo. Estas observaciones se explican, de una u otra forma, por el bajo nivel de productividad en los sectores, el tamaño insuficiente del mercado interno y la mal encausada necesidad de encontrar nuevos nichos de inversión¹⁸. A continuación se analizará

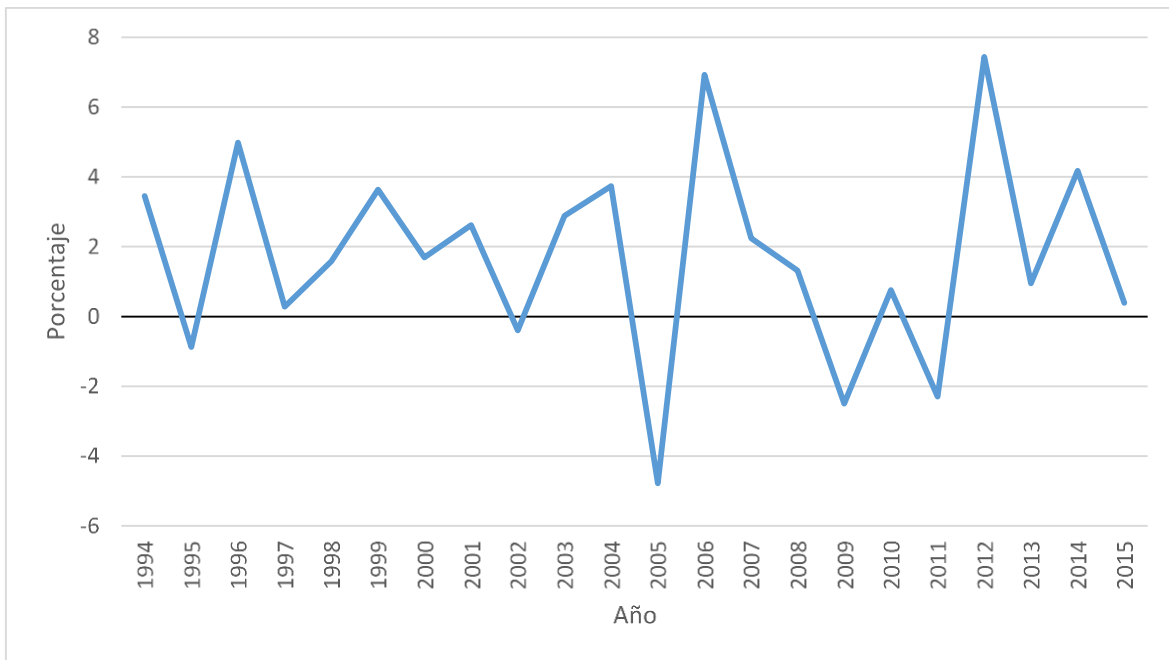
¹⁸ La baja productividad es la responsable de los bajos salarios al interior de cada sector (principalmente en el primario y secundario), por lo que el trabajador se mueve al sector terciario con la intención de encontrar mejores opciones salariales. Asimismo, las inversiones se concentran en este último sector incurriendo mayormente en prácticas especulativas (como servicios financieros, de seguros, inmobiliarios o de alquiler). De este modo, las inversiones existentes no generan un cambio estructural que dinamice el mercado interno.

detenidamente el nivel de producción experimentado en los tres sectores económicos durante el periodo comprendido entre 1993 y 2015.

2.1.2.1 *Sector Primario*

El sector primario en México, como se señaló anteriormente, representa apenas entre el 3 y 4 por ciento de la producción total del país. Con un crecimiento promedio de 1.74 puntos porcentuales, las actividades primarias han pasado de 295 mil millones de pesos en 1993 a 427 mil millones en 2015. La Gráfica 4 presenta las tasas de crecimiento del PIB del sector, donde se aprecia que las actividades primarias, en conjunto, han experimentado una oscilación constante en los primeros diez años —de entre 0 y 4 por ciento—, así como una reacción a los periodos de crisis suscitados durante el periodo de estudio. A pesar de que las tasas de los primeros años han sido positivas o muy cercanas a cero —exceptuando el año 2005, que destaca por una severa caída atribuida a fenómenos meteorológicos—, la crisis de 2008 afectó el ritmo de crecimiento de los tres años subsecuentes.

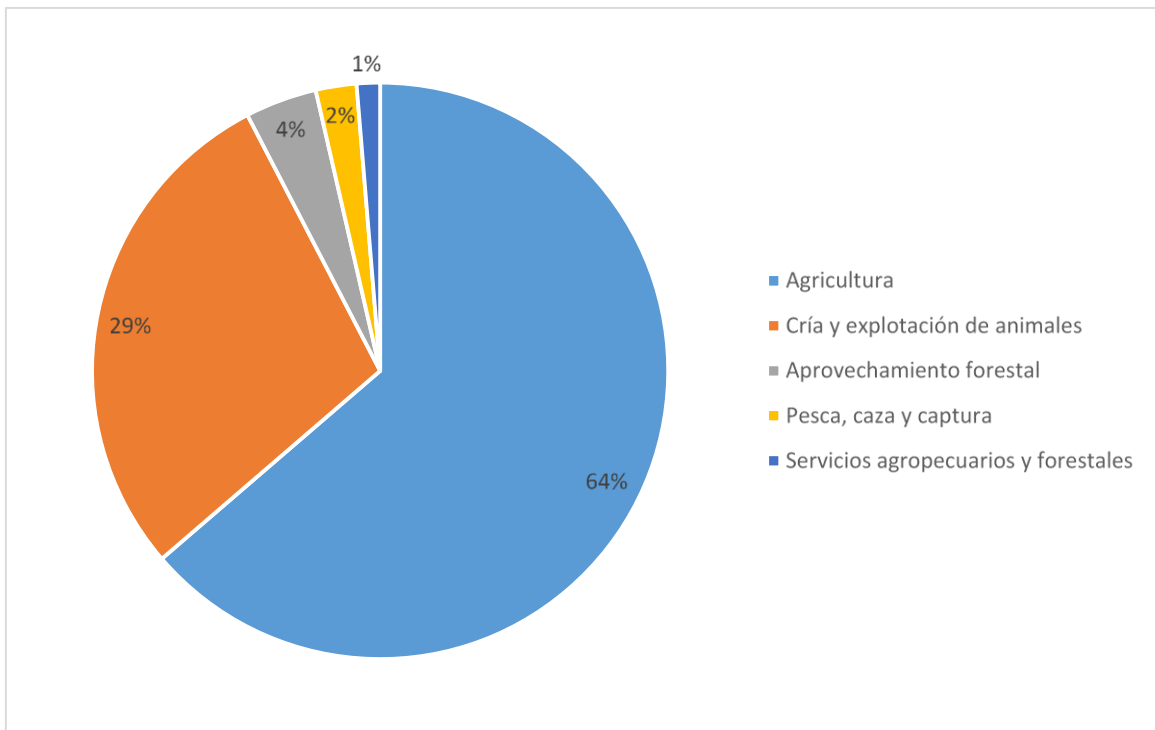
Gráfica 4. PIB real del Sector Primario en México
Tasa de crecimiento: 1994-2015
(2008=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

Después de evidenciar la reducida magnitud que tiene el sector primario respecto al PIB total, la cual se sustenta por un lento crecimiento —a pesar de la tendencia positiva—, es preciso analizar el tipo de actividades económicas que conforman el sector. La Gráfica 5 muestra la participación porcentual de cada actividad dentro de la producción total de bienes primarios. De esta manera se conocerán algunas de las ramas más importantes en la economía mexicana.

Gráfica 5. PIB real de las actividades económicas del Sector Primario en México
Participación porcentual promedio del periodo 1993-2015
(2008=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

En promedio, entre 1993 y 2015, la agricultura representó más de la mitad de la producción del sector primario, mientras que la ganadería —Cría y explotación de animales— un poco más que la cuarta parte. De este modo, actividades relacionadas con la pesca y los recursos forestales representan tan solo el 7 por ciento de la producción total en dicho periodo. Este dato salta a la vista, puesto que el país cuenta con gran cantidad de recursos naturales, principalmente pesqueros, donde la posición geográfica del país permite la explotación tanto del Océano Pacífico como del Golfo de México, sin mencionar las aguas interiores. Por ello, la actividad pesquera tiene la capacidad de detonar el crecimiento del PIB sectorial, siempre y cuando reciba gran cantidad de inversiones para la investigación de la cría y conservación de las especies, la innovación tecnológica que ayude en la

captura, la creación de infraestructura para la comercialización de los productos, etcétera¹⁹.

2.1.2.2 *Sector Secundario*

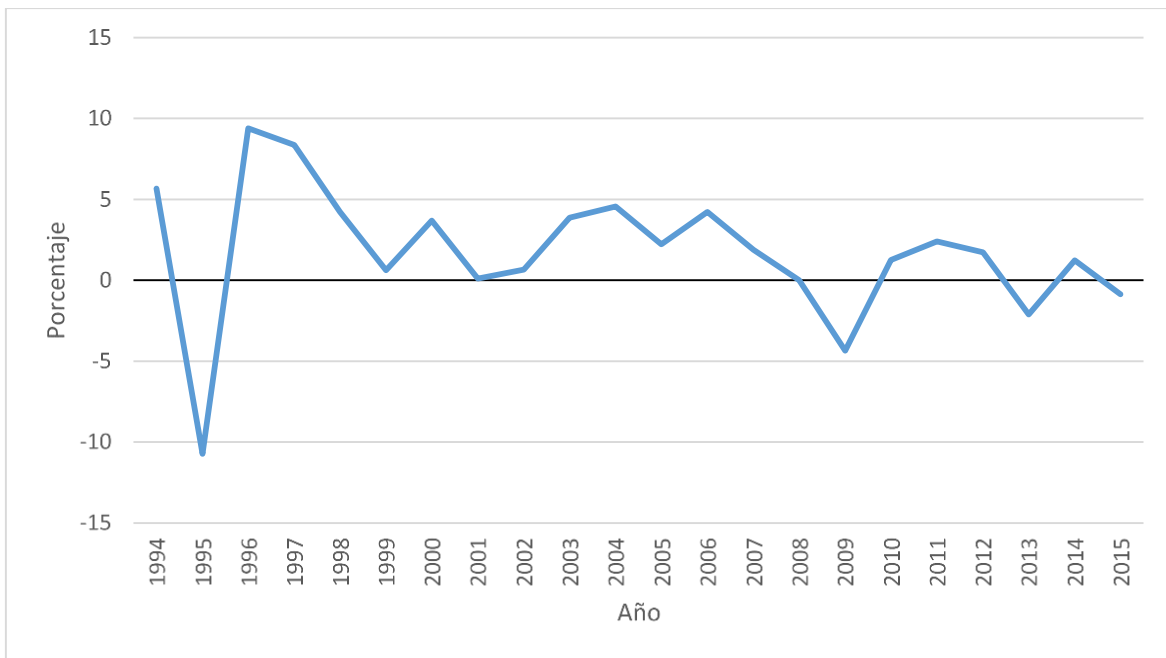
En cuanto al sector secundario, el total de su actividad económica representó entre el 34 y 38 por ciento del PIB nacional durante el periodo estudiado —3.95 billones de pesos en promedio—, del cual, la mitad está conformada por actividades manufactureras y la otra por el resto de actividades secundarias. Mientras la tasa de crecimiento promedio de estas últimas fue de 1.73 por ciento entre 1993 y 2015, la industria manufacturera registró un ritmo de crecimiento promedio mayor, de 2.54 puntos porcentuales.²⁰ De ahí que para el análisis del sector secundario sea necesario distinguir entre estos dos tipos de actividades.

A continuación se muestran dos gráficas. En la primera (Gráfica 6) se aprecian las tasas de crecimiento de las actividades secundarias sin contar las manufactureras y en la segunda (Gráfica 7) la participación porcentual de cada actividad que conforma al sector secundario. A través de ellas se hacen evidentes tanto los periodos de crecimiento desacelerado —de 1996 a 1999, de 2004 a 2009 y de 2011 a 2015— y los años donde se experimentó un descenso en la producción respecto al año anterior —1995, 2009 y 2013—, así como el predominio de la minería y la construcción dentro de este conjunto de actividades secundarias.

¹⁹ A pesar de que la pesca es una actividad con gran potencial de crecimiento, el resto de ramas dentro del sector podrían incrementar su producción siempre que se invierta en ID que conduzca a un aumento en la productividad.

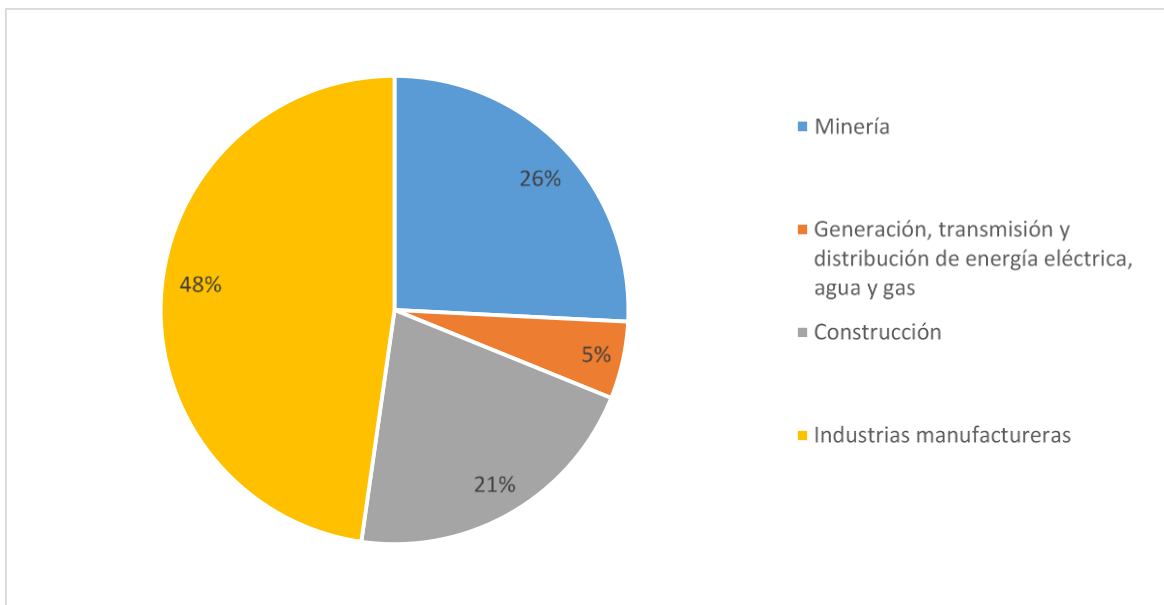
²⁰ En conjunto, las actividades secundarias totales crecieron anualmente 2.11 por ciento en promedio durante el periodo.

Gráfica 6. PIB real del Sector Secundario (sin contar industrias manufactureras) en México
Tasa de crecimiento: 1994-2015
 (2008=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

Gráfica 7. PIB real de las actividades económicas del Sector Secundario en México
Participación porcentual promedio del periodo 1993-2015
 (2008=100)



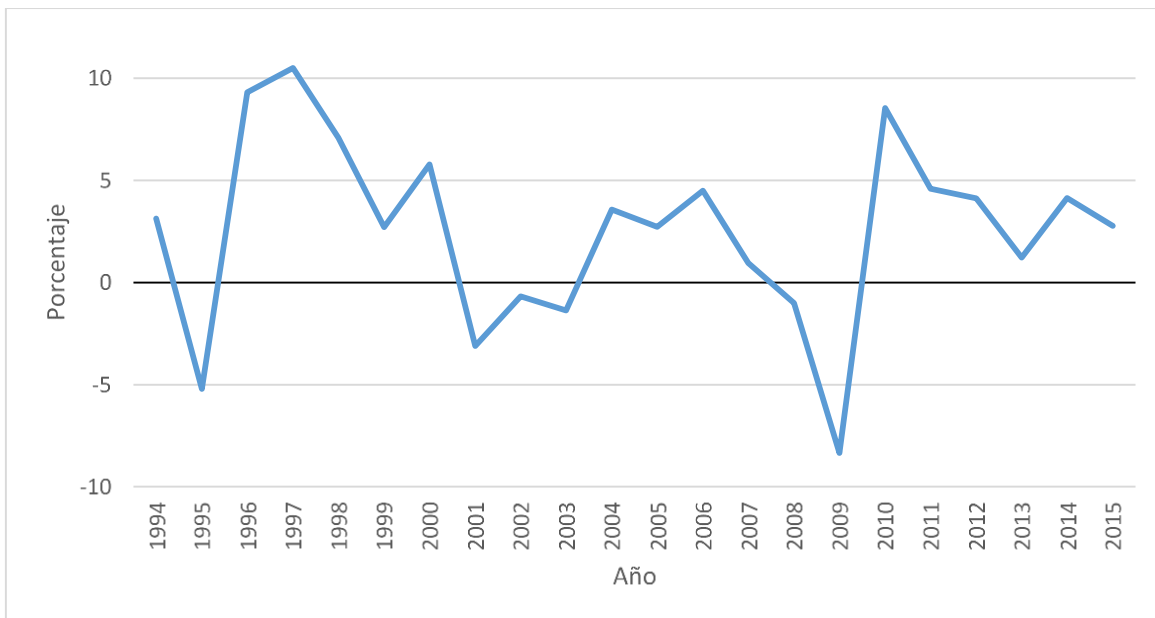
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

Este conjunto de actividades económicas secundarias, en el que se excluye a las manufactureras, ha tenido un crecimiento moderado y sensible a las crisis económicas. Esto se explica principalmente por el ritmo de crecimiento que experimentó la minería, rama que involucra la extracción de petróleo y gas. Mientras que la construcción y la generación y distribución de energía eléctrica, agua y gas crecieron a una tasa promedio de 2.8 y 4.7 por ciento respectivamente, la minería registró un irremediable decrecimiento a partir del año 2005, de casi la misma magnitud que el aumento en su volumen de producción desde 1993 hasta esa fecha —por lo que su tasa promedio de crecimiento fue cercana a cero: 0.4 por ciento exactamente—.

Este altibajo en el desempeño de la extracción minera tiene una explicación simple relacionada con las necesidades de crecimiento de las actividades secundarias: al ser la minería una actividad donde suele recibirse una fuerte cantidad de inversiones para llevarse a cabo —lo cual responde el porqué de su gran participación dentro del volumen de producción del sector secundario—, cuando se agotan los recursos o concluyen los proyectos de extracción, las inversiones desaparecen sin dejar ningún indicio que por sí solo propicie un crecimiento futuro —como alguna red de investigación relacionada con la geología, petroquímica o el desarrollo de tecnología útil en el proceso de explotación de recursos—, pues están basadas principalmente en el alquiler de bienes de capital. En tal caso, la recomendación se sustenta en no depender de esta actividad y hacerse de bienes de capital propios para evitar el bajo crecimiento en este subsector secundario.

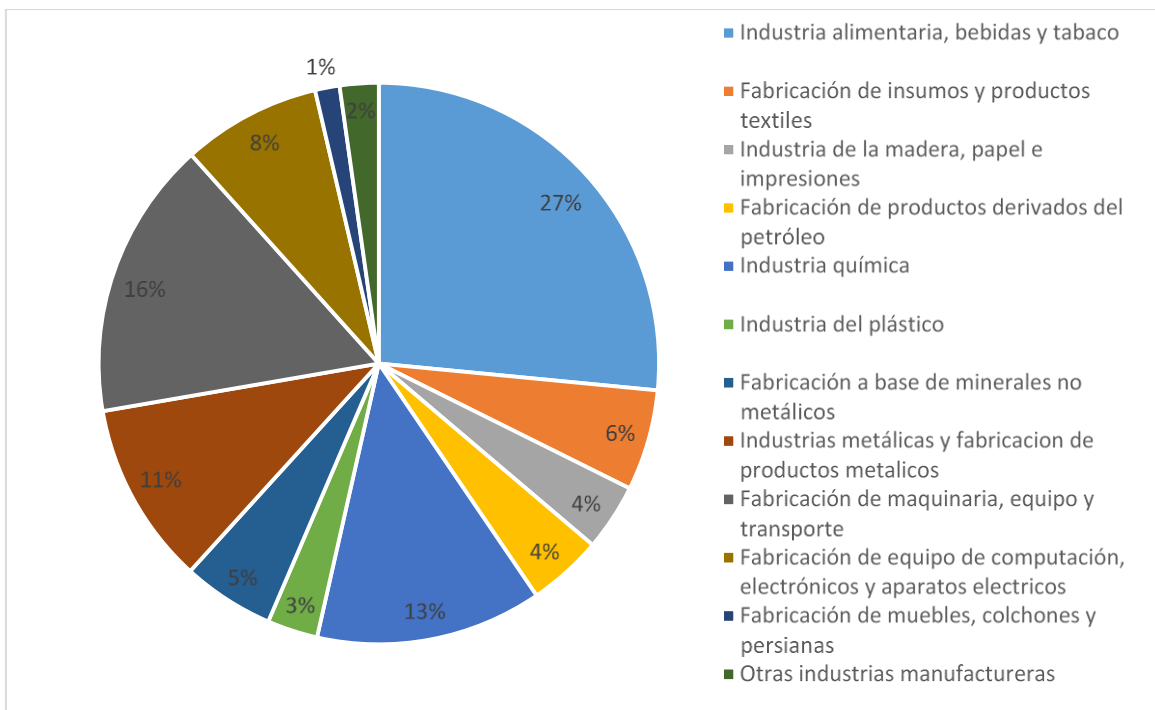
Enunciadas las observaciones generales del primer componente del sector secundario, se analizará el comportamiento de la industria manufacturera y el papel de las actividades que la conforman. De igual manera, se presentarán a continuación dos gráficas —Gráfica 8 y Gráfica 9— sobre el nivel de producción de este subsector, una donde se muestre su tasa de crecimiento durante el periodo comprendido entre 1994 y 2015, y otra que muestre la participación porcentual promedio de cada actividad durante el mismo periodo.

Gráfica 8. PIB real de las Industrias Manufactureras en México
Tasa de crecimiento: 1994-2015
 (2008=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

Gráfica 9. PIB real de las Industrias Manufactureras en México
Participación porcentual promedio del periodo 1993-2015
 (2008=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

En la Gráfica 8 se aprecia un ritmo de crecimiento variado, con periodos donde se creció a tasas altas —oscilantes entre el 7 y 3 por ciento— y otros donde predomina el estancamiento económico —principalmente entre 2001 y 2005—. A pesar de ello, la industria manufacturera en conjunto experimentó un aumento en su volumen de producción, pasando de 1.4 a 2.4 billones de pesos de 1993 a 2015. Por otro lado, la Gráfica 9²¹ —que engloba en algunos casos las industrias que están estrechamente relacionadas, como la “Industria alimentaria” con la “Industria de las bebidas y del tabaco” o la “Industria de la madera” con la “industria del papel” y la de “Impresión e industrias conexas”—, muestra el porcentaje que cada actividad aporta a la producción de la industria manufacturera total. De esta forma se destaca la participación porcentual de: 1) la industria de alimentos, bebidas y tabaco; 2) la fabricación de maquinaria, equipo y equipo de transporte; 3) la industria química; 4) las industrias metálicas básicas y de fabricación de productos metálicos; y 5) la fabricación de equipo de computación, de electrónicos y de aparatos eléctricos.

A pesar de que las cinco actividades con mayor participación dentro de la industria manufacturera son importantes y ávidas de incorporación técnica y tecnológica, su incidencia en el PIB nacional y hasta en el total del sector secundario es insuficiente. De buscarse un desarrollo económico a través de un proceso de industrialización como en la teoría neoestructuralista se propone, se debería comenzar por un aumento en el nivel de capacitación del personal ocupado, a modo que pueda incorporarse a actividades tan fundamentales para el liderazgo y la competitividad internacional como son la fabricación de equipos computacionales y electrónicos o hasta equipos de transporte, modificándose así la oferta de mano de obra barata en estas industrias por personal altamente capacitado y con actitud creativa e innovadora.

²¹ En la Gráfica 9 se engloban en una sola cuenta (en algunos casos) las industrias que están estrechamente relacionadas.

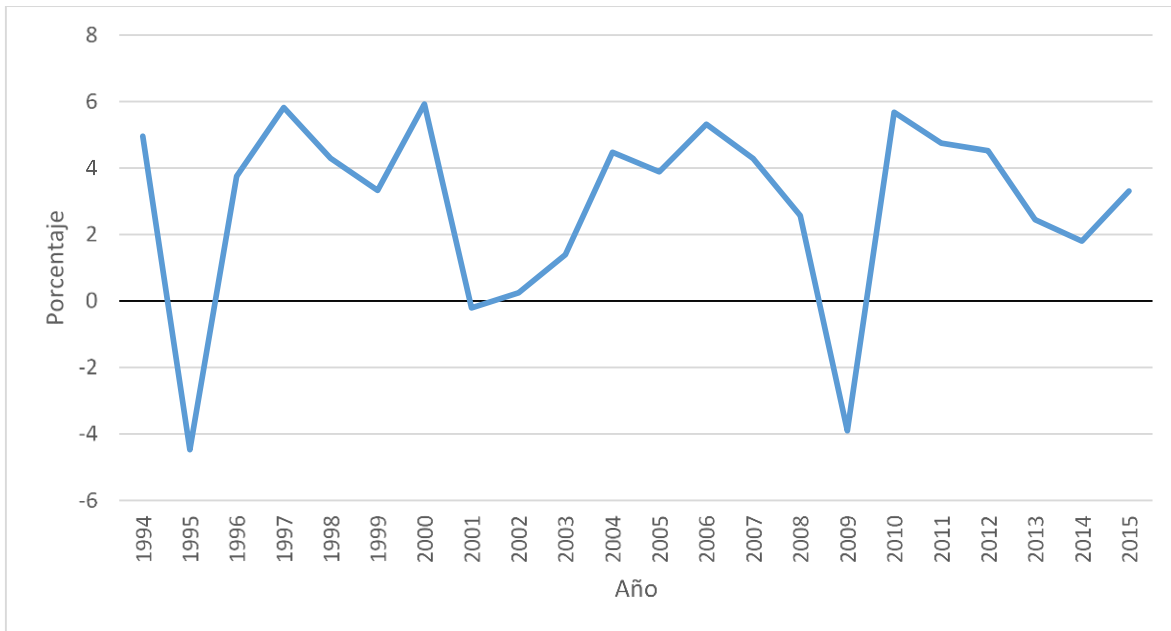
2.1.2.3 Sector Terciario

Respecto al sector terciario, las tasas de crecimiento de la Gráfica 10 sugieren un comportamiento menos sensible a los periodos de crisis económica, puesto que tras los descensos en la actividad productiva —en 1995 y 2009—, se registraron inmediatamente altas tasas de crecimiento, lo que denota una rápida recuperación económica del sector en los periodos adversos. Esto se ve reflejado en la tendencia positiva del valor total de los servicios finales ofrecidos en el periodo de estudio, el cual pasó de 4.6 billones en 1993 a 8.6 billones de pesos en 2015, lo que equivale a una tasa de crecimiento promedio de 2.91 por ciento.

Cabe mencionar que en la Gráfica 2 y en la Gráfica 3 se diferencié al comercio del resto de actividades terciarias. Esto se justifica tanto por la predominancia del “Comercio al por mayor y comercio al por menor” dentro del PIB sectorial, como por la diferencia entre sus ritmos de crecimiento, pues mientras el resto de servicios creció a una tasa promedio de 2.47 por ciento, el comercio lo hacía a 4.59 puntos porcentuales. No obstante, al ser idéntico el desempeño económico del comercio y del resto de actividades terciarias al del total del sector, basta con presentar únicamente las tasas de crecimiento de éste último para comprender la dinámica de crecimiento de los servicios finales en México²².

²² Además, el comercio representa el 24 por ciento promedio del total de las actividades terciarias durante el periodo de estudio. Por tanto, basta con hacer mención de su preponderancia y no amerita un análisis separado (en el caso del sector secundario, la actividad manufactura representaba la mitad de la actividad total del sector, por ello se optó por dividir el análisis).

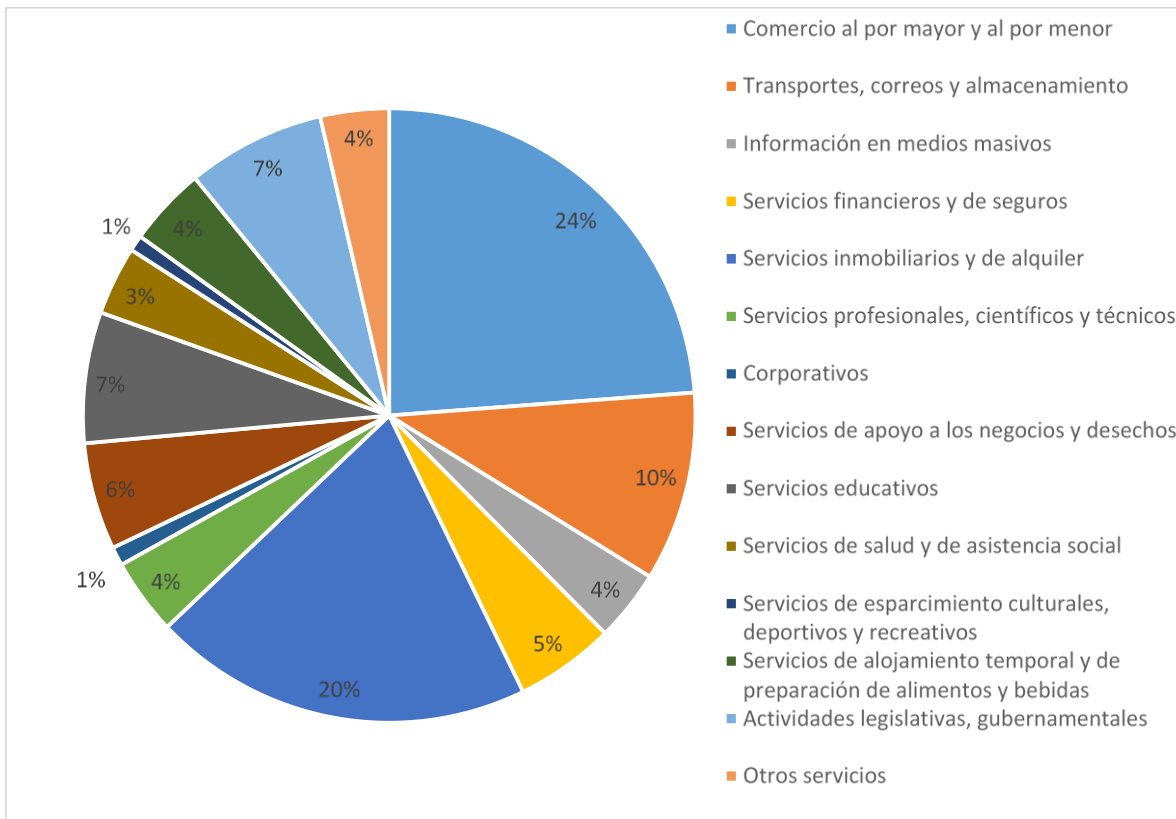
Gráfica 10. PIB real del Sector Terciario en México
Tasa de crecimiento: 1994-2015
(2008=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

En lo que respecta a la aportación porcentual de las actividades terciarias al total del sector, además del comercio, destacan: 1) Servicios inmobiliarios y de alquiler; 2) Transporte, correos y almacenamiento; 3) Servicios educativos; 4) Actividades legislativas y gubernamentales; y 5) Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos.

Grafica 11. PIB real de las actividades económicas del Sector Terciario en México
Participación porcentual promedio del periodo 1993-2015
 (2008=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

Si bien los servicios que brindan apoyo a la compra, venta y renta de bienes mobiliarios e inmobiliarios tienen una participación tan relevante al estar relacionados principalmente con la magnitud de la construcción, las actividades que podrían detonar realmente un cambio en la estructura productiva en el país serían los servicios de transporte y los servicios educativos. Éstas, al estar relacionadas con la movilidad de personal y de mercancías, y con la preparación de la Población Económicamente Inactiva, de incrementar su participación podrían propiciar un aumento en la producción de bienes manufacturados y un mejoramiento productivo en su comercialización, con lo que varias actividades se verían beneficiadas.

Asimismo, el ascenso de las actividades terciarias dentro de una economía suele indicar —como lo dice la teoría del crecimiento por etapas de Rostow— un periodo de madurez. Sin embargo, la preponderancia de los servicios en la dinámica

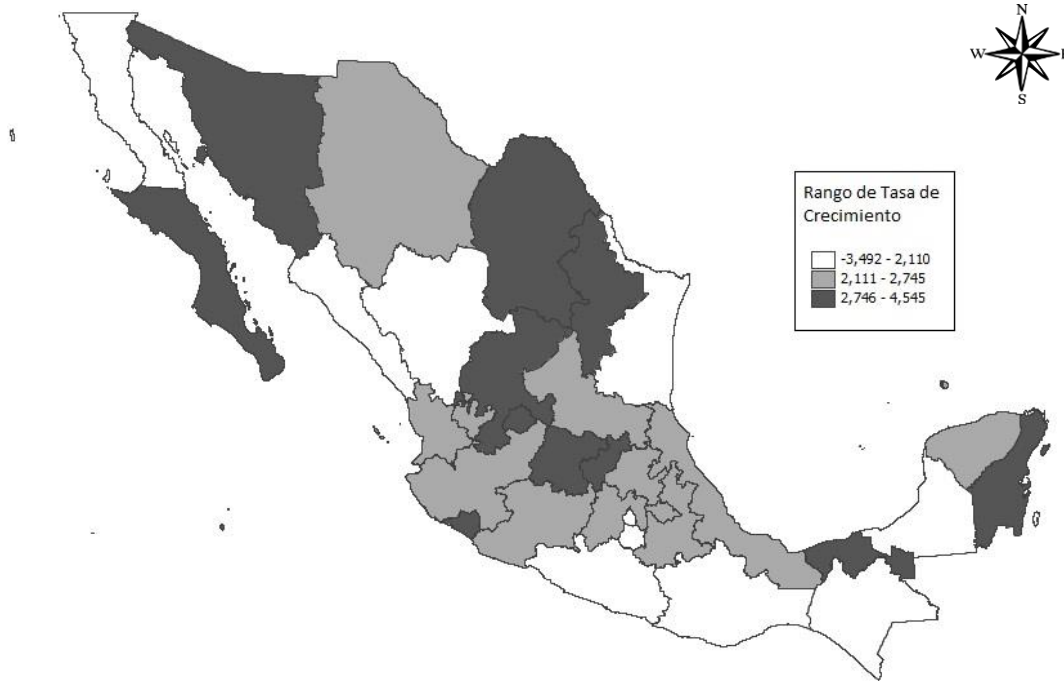
económica de México solo acentúa la heterogeneidad presente —pues este tipo de actividades se concentran en las grandes ciudades—, lo cual desmiente el supuesto estadio avanzado en el país y únicamente refleja la falta de visión de los empresarios nacionales para crear negocios rentables, ligados al sector industrial, y benéficos para el desarrollo del país.

2.1.2.4 *PIB estatal*

Así como el INEGI permite desglosar el PIB nacional por las 39 ramas económicas, también lo hace por los 32 estados de la República Mexicana. Para esta investigación se manejarán los datos de producción a nivel estatal de forma similar que en el análisis sectorial, evidenciando ahora las tasas de crecimiento del periodo, comprendido entre 2005 y 2014²³, y la aportación porcentual al PIB total. Esta información se presentará en dos mapas, cada uno acompañado de una tabla que contenga las cifras concretas de cada variable a observar. Así, las tasas de crecimiento de los estados se mostrarán en el Mapa 1 en tres rangos, a modo de resaltar dentro del mismo los once estados con mayor tasa de crecimiento promedio —aquellos de color oscuro— y los diez con menor tasa —los de color blanco—, mientras que en la Tabla 1 se presentará la lista con los estados ordenados de mayor a menor según su tasa de crecimiento. Del mismo modo, tanto en el Mapa 2 como en la Tabla 2 se presentarán, de mayor a menor, los estados que producen mayor cantidad de bienes y servicios finales.

²³ Mientras que los datos del PIB nacional se encuentran en el BIE desde 1993 a la fecha y por trimestre, el PIB estatal se está únicamente de manera anual, de 2005 a 2014.

Mapa 1. PIB real de México por entidad federativa
Tasa de crecimiento promedio: 2005-2014
 (2008=100)



Fuente: Elaboración propia a través del programa geoestadístico GV-SIG con datos del INEGI (BIE).

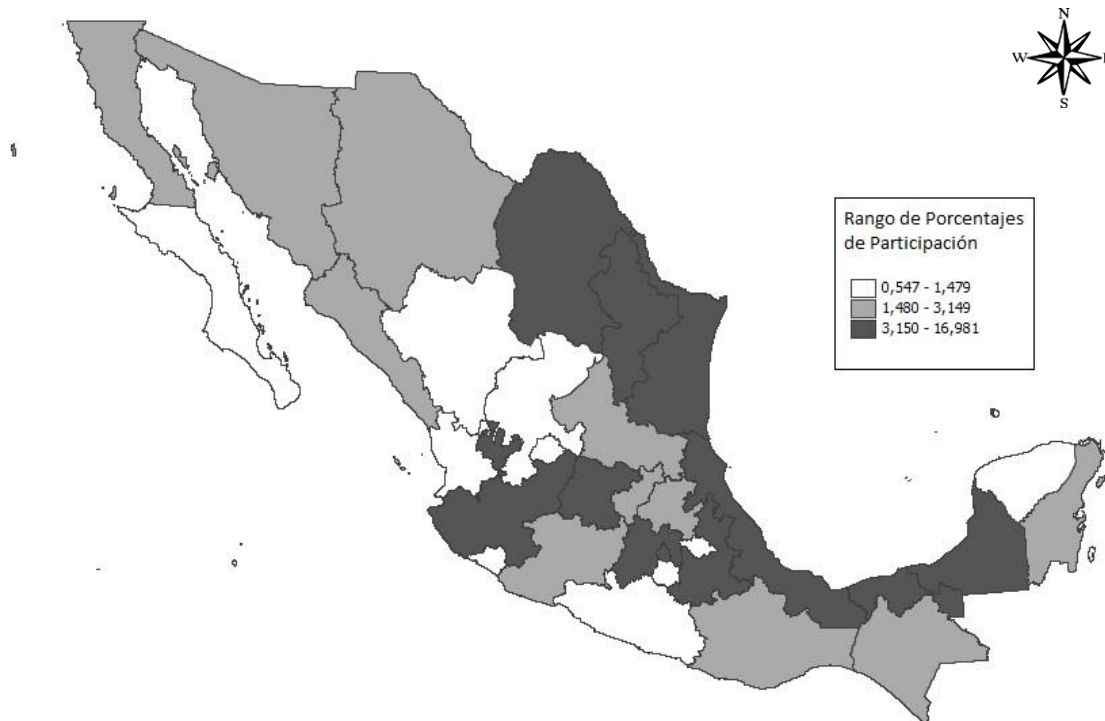
Tabla 1. PIB real de México por entidad federativa
Tasa de crecimiento promedio: 2005-2014
 (2008=100)

Lugar	Nombre	TC%	Lugar	Nombre	TC%	Lugar	Nombre	TC%
1	Querétaro	4.54	12	San Luis Potosí	2.72	23	Distrito Federal	2.11
2	Aguascalientes	4.32	13	Jalisco	2.56	24	Morelos	2.09
3	Zacatecas	4.02	14	Yucatán	2.50	25	Sinaloa	1.94
4	Quintana Roo	3.80	15	México	2.46	26	Chiapas	1.88
5	Nuevo León	3.33	16	Nayarit	2.46	27	Guerrero	1.84

6	Guanajuato	3.33	17	Chihuahua	2.33	28	Durango	1.82
7	Sonora	3.17	18	Michoacán	2.26	29	Oaxaca	1.73
8	Tabasco	3.06	19	Tlaxcala	2.25	30	Tamaulipas	1.50
9	Colima	2.84	20	Puebla	2.23	31	Baja California	1.24
10	Baja California Sur	2.75	21	Hidalgo	2.13	32	Campeche	-3.49
11	Coahuila	2.75	22	Veracruz	2.11			

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

**Mapa 2. PIB real de México por entidad federativa
Participación porcentual promedio: 2005-2014
(2008=100)**



Fuente: Elaboración propia a través del programa geoestadístico GV-SIG con datos del INEGI (BIE).

Tabla 2. PIB real de México por entidad federativa
Participación porcentual promedio: 2005-2014
 (2008=100)

Lugar	Nombre	P%	Lugar	Nombre	P%	Lugar	Nombre	P%
1	Distrito Federal	16.98	12	Baja California	3.01	23	Guerrero	1.48
2	México	8.96	13	Chihuahua	2.82	24	Yucatán	1.45
3	Nuevo León	7.10	14	Sonora	2.80	25	Durango	1.20
4	Jalisco	6.21	15	Michoacán	2.33	26	Morelos	1.16
5	Campeche	5.94	16	Sinaloa	2.09	27	Aguascalientes	1.08
6	Veracruz	5.18	17	Querétaro	1.93	28	Zacatecas	0.88
7	Guanajuato	3.83	18	San Luis Potosí	1.87	29	Baja California	0.74
8	Coahuila	3.23	19	Chiapas	1.78	30	Nayarit	0.64
9	Tabasco	3.20	20	Hidalgo	1.59	31	Colima	0.58
10	Tamaulipas	3.18	21	Oaxaca	1.56	32	Tlaxcala	0.55
11	Puebla	3.16	22	Quintana Roo	1.48			

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

Por un lado, las regiones norte y centro del país concentran a los estados con el ritmo más alto de crecimiento entre 2005 y 2014. Por el otro, como es de suponerse, los estados que aportan menor porcentaje al PIB nacional suelen ser aquellos que cuentan con menos territorio, por lo que sus recursos productivos —insumos y capital humano— son limitados. Estas observaciones sugieren una heterogeneidad dada por la posición geográfica y el nivel de urbanización, donde se excluye

principalmente a la región sur del país, pues en ella se localizan zonas rurales y marginadas por la orografía del mismo.

De cualquier manera, tanto en el análisis sectorial presentado anteriormente como en el estatal, se señalan generalidades, pues no es propósito de este trabajo detallar las características del nivel de producción en México. De lo contrario, se habría presentado el análisis sectorial por cada estado, a modo de encontrar correlación entre regiones geográficas, actividades económicas y ritmos de crecimiento, sin mencionar la inclusión de más variables en el análisis, como la densidad demográfica o las regiones naturales en cada estado del país.

2.2 Oferta laboral

Tras la revisión del nivel de producción en México, la última variable por analizar, antes de entrar en el estudio de la productividad laboral en el país, es la dinámica del mercado laboral, observándola principalmente por el lado de la oferta, pues mientras que la demanda refleja las capacidades que debe tener la población para llevarse a cabo la producción al interior del país, la estructura de la oferta laboral brinda una imagen del potencial real del capital humano. De esta manera, al revisar las características de la fuerza de trabajo que ofrecen los mexicanos, como su nivel de escolaridad y los sectores donde se concentran, podrán comprenderse aspectos como su nivel de ingresos o su rol en la ocupación —ya sean funcionarios, oficinistas o comerciantes—, entre otras cosas. Al mismo tiempo, el análisis de la demanda laboral puede auxiliar en la propuesta de soluciones a los problemas que impidan el pleno desarrollo de las capacidades productivas del país.

2.2.1 Panorama general: Estructura poblacional en México

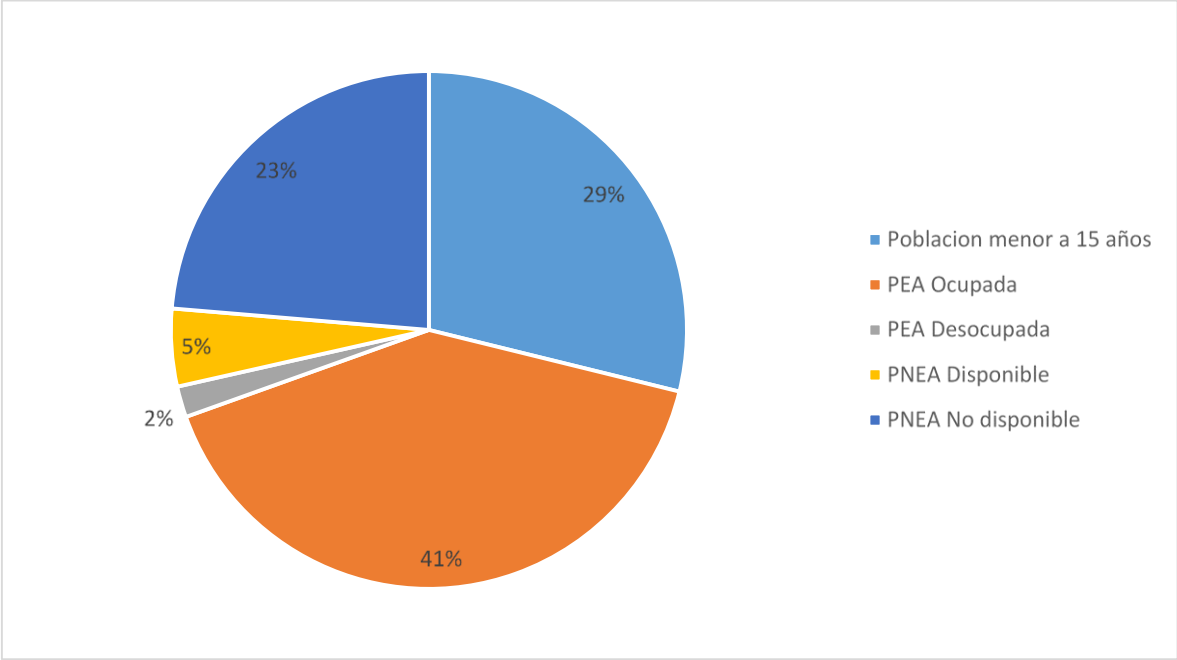
Previo al análisis de la oferta laboral en México es necesario revisar el papel de la población total dentro de la dinámica económica del país. Para ello debe agruparse a la población en diferentes categorías con el fin de identificar ciertas anomalías en su distribución y la repercusión económica que estas conllevan. En un primer momento, la población total puede clasificarse en: a) Población menor a 15 años (población que no tiene la edad legal para trabajar); y b) Población con 15 años y más (la población en edad de trabajar).

La anterior segmentación permite descartar del análisis del mercado laboral a aquellas personas que, según la ley, no deben trabajar —niños entre 0 y 14 años— y observar únicamente a aquellas que si pueden hacerlo. Estas personas en edad de trabajar se clasifican en las siguientes categorías: a) Población Económicamente Activa (PEA); y b) Población Económicamente Inactiva o No Económicamente Activa (PNEA). Así, en la PEA se agrupa a la población ocupada —con empleo— y a la población desocupada —sin empleo pero en busca de uno—, mientras que en la PNEA se cuantifica a la población disponible —que a pesar de no buscar activamente un trabajo no rechazaría uno si se lo ofrecieran— y a la no disponible —que no busca empleo y no aceptaría alguno si se lo ofrecieran—. (INEGI, 2002)

De esta manera, la población que no tiene empleo, ya sea por no contar con la edad legal para trabajar, por insuficiencia de oportunidades laborales o por propensión a realizar otras actividades como labores domésticas no remuneradas, estudios a nivel medio superior, o el ocio, representa el 59 por ciento, tomando como referencia a la población total. Con esto se concluye que en México más de la mitad de la población depende económicamente del resto, por lo que un mexicano, en promedio, es responsable de solventar sus necesidades y las de 1.44 personas más.

En la Gráfica 12 se aprecia la estructura poblacional promedio del país —puesto que a lo largo del periodo no se registraron cambios significativos en su proporción—, al tiempo que se evidencian las necesidades laborales de la sociedad mexicana. Esta estructura muestra dos aspectos importantes para el análisis de la oferta laboral: por un lado, se encuentra que un 7 por ciento de la población total —conformado por la población desempleada y la inactiva disponible— no está empleada por falta de oportunidades de empleo, independientemente de la posibilidad de que sus cualidades no satisfagan las exigencias de la demanda laboral; y por el otro, se encuentra que la PNEA no disponible representa un sector poblacional con el potencial para elevar los niveles de ocupación capacitada en el país, puesto que dentro de ese 23 por ciento se incluye a los estudiantes de tiempo completo del nivel medio superior y superior. Por ello, si no se amplía la demanda laboral en el país por encima del aumento de la población total, la proporción de personas con ingresos y la que depende de estas seguirá invariable, registrándose movimientos únicamente de la PNEA no disponible hacia la PEA desempleada.

Gráfica 12. Estructura poblacional en México
Participación porcentual promedio con respecto a la Población Total: 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

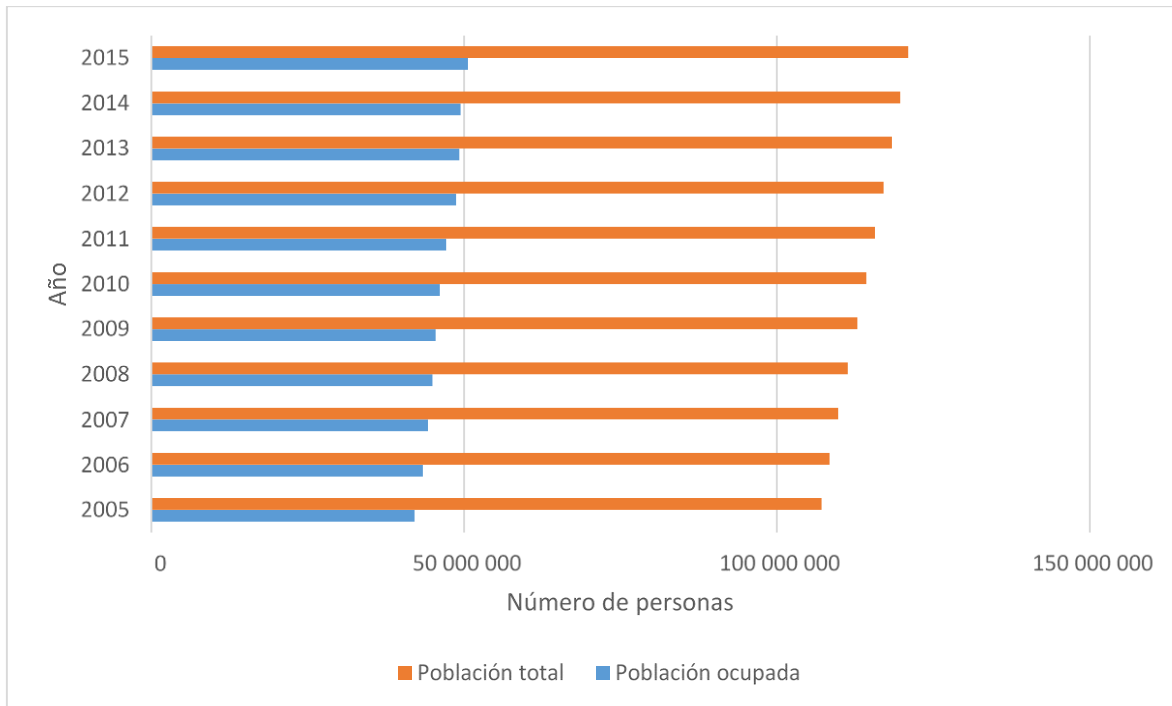
En México, cuando se habla de la fuerza laboral se considera tanto a la PEA como a la PNEA —equivalente al 71 por ciento de la población—. Esto significa que dentro del universo de estudio se toma en cuenta a la población en edad de trabajar, independientemente de si está empleada o si tiene la voluntad y capacidad de emplearse o no. Dicha generalización puede no ser conveniente al momento de analizar al factor trabajo del país, ya que puede dificultar la comprensión de los datos al mostrar el comportamiento de elementos que no contribuyen a la producción nacional. Por ello es necesario distinguir entre estas dos categorías que componen a la fuerza de trabajo y enfocar el análisis en una sola de sus subcategorías.

En este caso, observar únicamente la población ocupada permitirá entender las cualidades de las personas que realmente contribuyen al crecimiento económico del país y obtener conclusiones más precisas sobre la manera en que lo logran. Entre la información que se puede examinar se encuentra, por ejemplo, las actividades económicas que concentran a mayor cantidad de trabajadores, el número de salarios mínimos que gana la mayor parte de la población ocupada, el tamaño de la empresa o institución que emplea a cada trabajador, la pertenencia al sector formal o informal, entre otros aspectos.

2.2.2 La Población Ocupada en México

Antes de revisar las características de la población ocupada es importante aclarar que ésta va en aumento —pasando de 42 millones de personas en 2005 a 50 millones en 2015—, pero que a pesar de ello se ha mantenido en una proporción que ronda el 40 por ciento en promedio durante el periodo de análisis con respecto a la población total, pues esta última también ha aumentado proporcionalmente, como se muestra en la Gráfica 13. Por tanto, en algunas ocasiones se presentarán datos de la población ocupada en promedio, obviando su tendencia creciente.

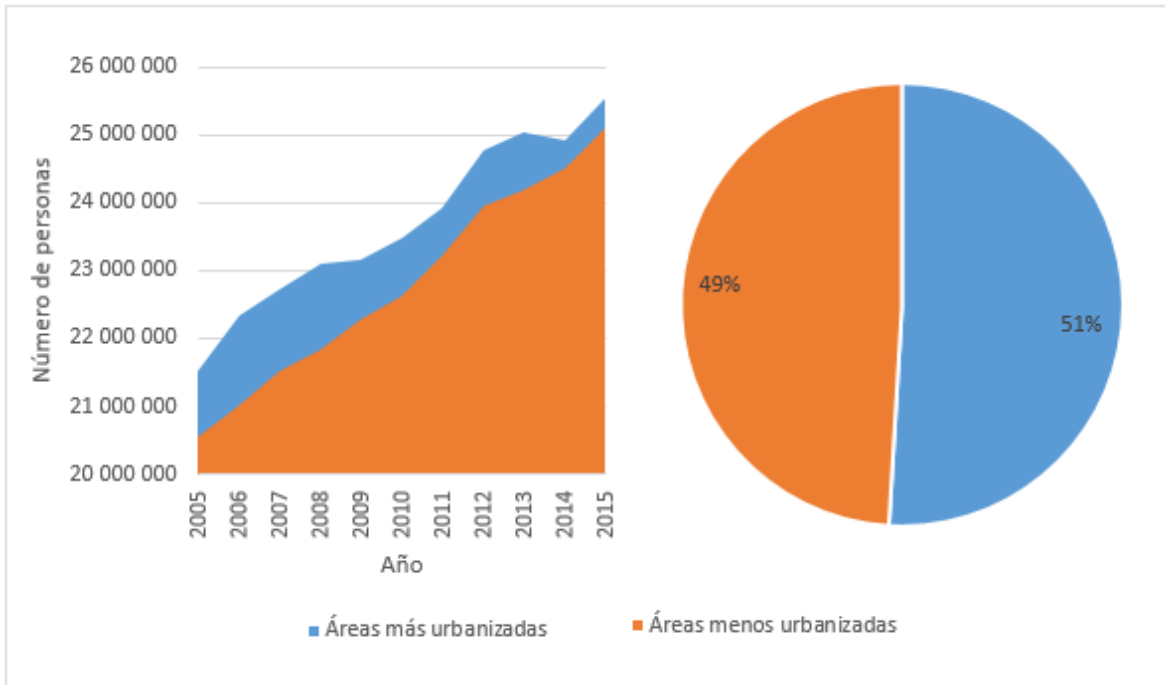
Gráfica 13. Población Total y Población Ocupada en México Anual en número de personas: 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (ENOE).

Cabe mencionar que los datos ocupados son proporcionados por el INEGI a través de su Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), publicada a partir de 2005 a la fecha. Asimismo, esta encuesta permite desagregar los datos en áreas más urbanizadas —Localidades de 100 mil y más habitantes y/o capitales de estado— y en áreas menos urbanizadas —Localidades con menos de 100 mil habitantes, donde se incluyen las categorías de Urbano medio, Urbano bajo y Rural—. Dicha opción hace posible identificar, en un primer momento, la magnitud de la heterogeneidad estructural existente al interior de la oferta laboral del país, así como los retos económicos que esto conlleva. La siguiente gráfica muestra la proporción en la cual la población ocupada en México se encuentra distribuida según el nivel de urbanización donde reside.

**Gráfica 14. Población Ocupada por nivel de urbanización
Tendencia anual y participación porcentual promedio: 2005-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (ENOE).

En la Gráfica 14 se observa que poco más de la mitad de las personas empleadas en el país viven en zonas mayormente urbanizadas, mientras que el resto viven en las menos urbanizadas. Asimismo, se aprecia una tendencia convergente entre ambos grupos, es decir que, a través de los años, la población ocupada con residencia en las zonas menos urbanizadas ha crecido aún más que el número de trabajadores que habitan en las zonas más urbanizadas.

Esta información sugiere, además de la existencia de una sociedad heterogénea —donde coexisten personas productivas y personas marginadas, excluidas de los grandes centros productivos y con niveles bajos de productividad—, una posible tendencia hacia la descentralización de los recursos productivos. Esto se explicaría por el creciente aumento de la ocupación de las personas que habitan las zonas marginadas, quienes al no encontrar oportunidades laborales en las grandes ciudades, decidirían emplearse cerca de sus residencias. De ser así, la población empleada proveniente de zonas menos urbanizadas podría encontrar mejores

oportunidades cerca de sus hogares y propiciar un desarrollo urbano en su localidad.

Por otro lado, esta tendencia podría significar también lo contrario: una acentuación de la centralización económica. Siempre que el aumento del número de trabajadores que viven en zonas menos urbanizadas esté dado por la creación de empleos en las grandes ciudades, la precaria planeación urbana explicaría el por qué los ocupantes de dichos puestos viven en las zonas periféricas marginadas.

La heterogeneidad es un problema que afecta toda la estructura económica de una nación y está presente en México. Tal dualidad se obviará en algunos casos del análisis subsecuente, asumiendo que en las zonas mayormente urbanizadas se practican actividades económicas distintas y con productividades más elevadas a las registradas en las regiones menos urbanizadas. A continuación se revisarán las características de la población ocupada en el país, analizando rasgos como la actividad económica en donde se desempeña, su nivel de ingresos y de instrucción, el tamaño de la unidad económica donde laboran, entre otros aspectos.

2.2.2.1 Por actividad económica

Al observar la población ocupada según el sector donde se emplea, es posible comprender la demanda laboral en el país. Asimismo, al contrastar dicha información con el volumen de producción en cada sector —revisado en la sección anterior cuando se analizó el PIB por actividad económica— se encuentra una relación lógica, donde se evidencia que la producción de un bien requiere una intervención de capital humano proporcional al capital empleado. En otras palabras, la evidencia para el caso mexicano presenta una similitud entre el volumen de población ocupada por actividad económica y los niveles de producción de cada actividad: mientras que de 2005 a 2015 se registró una disminución en la producción

de bienes primarios y secundarios, la población ocupada presentó la misma tendencia en dichas actividades.

En la Tabla 3 se muestra la comparación de la población ocupada en 2005 y en 2015 dentro de cada sector económico, así como el grupo de ocupación al que pertenecía cada persona en dichos años. De esta manera se aprecia el rol de cada trabajador en la economía mexicana, el porcentaje de personas con dicho rol y el sector al que pertenecen. Los datos en negritas representan un crecimiento entre el primero y el último año del periodo de estudio, mientras que las cifras en rojo señalan una disminución en el porcentaje de personas empleadas en dicho rubro.

**Tabla 3. Población Ocupada en México por actividad económica y grupo de ocupación
Participación porcentual en 2005 y 2015**

	Primario		Secundario		Terciario		Total	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Profesionistas y trabajadores del arte	0.1	0.1	1.1	1.6	6.1	7.8	7.3	9.5
Trabajadores de la educación	0.0	0.0	0.0	0.0	3.9	3.6	3.9	3.6
Funcionarios y directivos públicos y privado	0.1	0.0	0.5	0.4	1.6	1.4	2.1	1.8
Trabajadores en actividades primarias	14.1	12.8	0.1	0.1	0.1	0.1	14.5	13.0
Trabajadores industriales y artesanos	0.1	0.1	20.0	19.2	5.7	6.2	26.1	25.6
Conductores de maquinaria y transporte	0.2	0.2	0.6	0.8	3.9	4.0	4.7	5.0
Oficinistas	0.1	0.0	1.4	1.2	7.3	6.9	8.8	8.2

Comerciantes	0.0	0.0	1.2	0.9	16.9	17.0	18.2	18.0
Trabajadores en servicios personales	0.1	0.1	0.5	0.5	11.6	13.6	12.4	14.3
Trabajadores en servicios de protección	0.0	0.0	0.2	0.0	1.9	0.9	2.1	0.9
Total	14.8	13.3	25.6	24.7	58.9	61.4		

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (ENOE).

Aunque poco significativo, vale la pena mencionar que el sector primario y el secundario registraron un decremento en el porcentaje de sus trabajadores durante los últimos diez años, mientras que el porcentaje de personas empleadas en actividades relacionadas con el sector terciario se incrementó en 2.5 puntos porcentuales. El tipo de empleos que aumentaron de 2005 a 2015, independientemente del sector donde se empleaban, fueron los profesionistas y trabajadores del arte —quienes crecieron 2.2 por ciento—, los conductores de maquinaria y transporte —aumentando 0.3 por ciento—, y los trabajadores en servicios personales —quienes lo hicieron en 1.9 por ciento—. Por su parte, el resto de grupos de empleo disminuyeron, principalmente los trabajadores en actividades primarias, los trabajadores en servicios de protección —como vigilantes, policías o militares— y los oficinistas.

Este comportamiento denota una estructura ocupacional invariable, aunque gradualmente tendiente a un proceso de terciarización, dentro de la actividad económica en México. Asimismo, el cambio en la participación porcentual de la ocupación está en función del aumento en las actividades comerciales y de servicios, así como en el incremento aparente del nivel de escolaridad de la población ocupada, siendo que los profesionistas y estudiosos de las humanidades, los choferes de maquinaria industrial y transporte, y los trabajadores en la preparación y servicio de alimentos y bebidas —como restaurantes o bares— y

prestadores de servicios en cuidados personales y del hogar —como estilistas o jardineros—, registraron en suma un aumento de 4.4 por ciento.

2.2.2.2 *Por tamaño de la unidad económica*

La ENOE también clasifica a la población ocupada según el tamaño y el tipo de unidad económica donde labora. Mientras en la primera clasificación se observa cuantas personas trabajan en establecimientos agropecuarios, MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas), grandes establecimientos o en el gobierno, la ocupación por tipo de unidad económica explica el carácter legal, contable y organizacional del establecimiento empleador. Por un lado, el tamaño de la empresa, dado por el número de trabajadores en el establecimiento —y, actualmente, también por el rango de monto de ventas anuales—, como se observa en el Cuadro 1, determina el volumen de actividad económica y, por ende, la capacidad de la empresa para mejorar la calidad en sus bienes y servicios ofrecidos. Por el otro, el tipo de establecimiento da cuenta del marco formal o informal con que se contrata al trabajador.

**Cuadro 1. Estratificación de empresas publicada en el Diario Oficial de la Federación:
30 de junio de 2009**

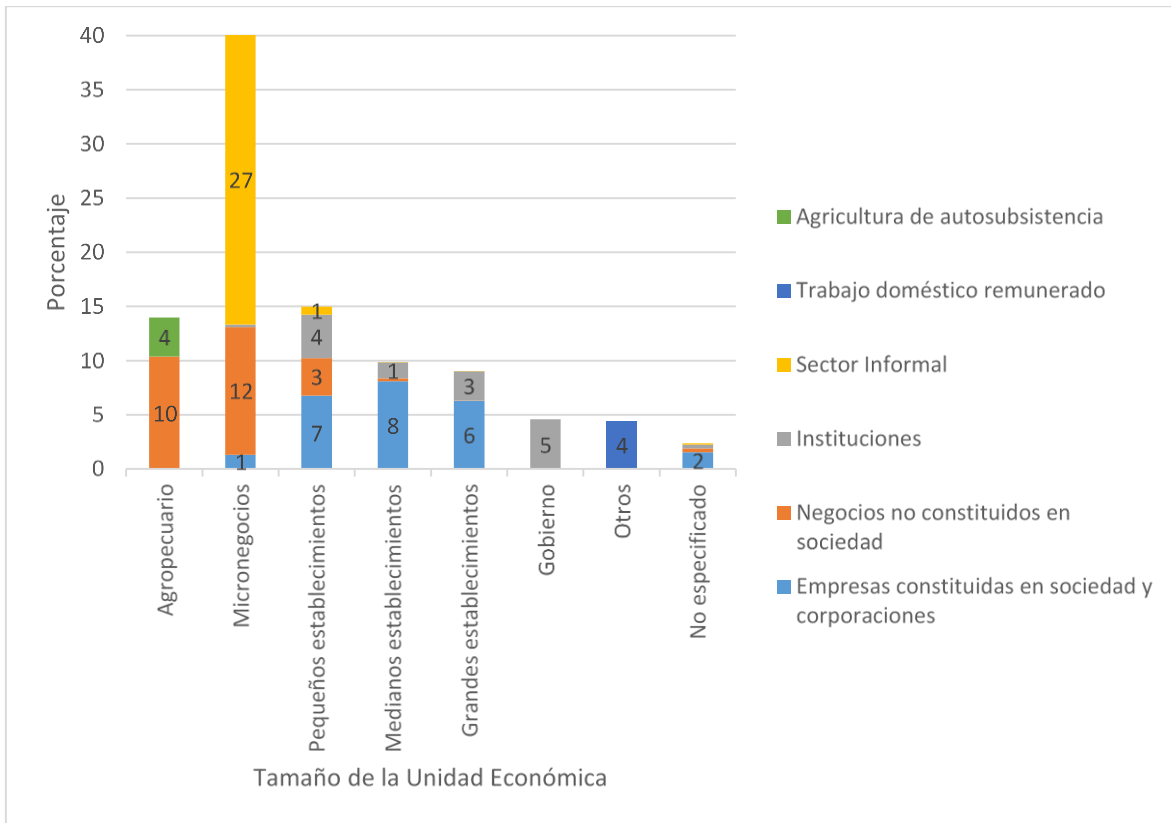
Sector	Estratificación								
	Micro			Pequeña			Mediana		
	Personal	Rango de monto de ventas anuales (mdp)	Tope máximo combinado*	Personal	Rango de monto de ventas anuales (mdp)	Tope máximo combinado*	Personal	Rango de monto de ventas anuales (mdp)	Tope máximo combinado*
Industria	De 0 a 10	Hasta \$4	4.6	De 11 a 50	Desde \$4.01 hasta \$100	95	De 51 a 250	Desde \$100.1 hasta \$250	250
Comercio	De 0 a 10	Hasta \$4	4.6	De 11 a 30	Desde \$4.01 hasta \$100	93	De 31 a 100	Desde \$100.1 hasta \$250	235
Servicios	De 0 a 10	Hasta \$4	4.6	De 11 a 50	Desde \$4.01 hasta \$100	95	De 51 a 100	Desde \$100.1 hasta \$250	235

Tope Máximo Combinado = (Trabajadores) x 10% + (Ventas Anuales) x 90.
mdp= Millones de pesos.

Fuente: (INEGI, 2009).

En México, el 63 por ciento de las personas ocupadas trabajan en establecimientos agropecuarios de autosubsistencia, en el sector informal —caracterizado por aquellos establecimientos que no llevan una contabilidad formal de sus ingresos y egresos—, en negocios no constituidos en sociedad, que en su mayoría no están registrados formalmente bajo el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), y ofreciendo servicios domésticos. Esta cifra representa un severo problema, pues, como se ilustra en la Gráfica 15, este tipo de establecimientos suelen ser de tamaño micro y pequeño —es decir que tienden a contratar menos de 50 personas—. Al ser de tamaño reducido, ofrecen empleos mal pagados sin seguridad laboral, puesto que no cuentan con suficiente capital para crecer y ejercer una visión empresarial que beneficie al trabajador y a la empresa como tal.

Gráfica 15. Población Ocupada en México por tipo y tamaño de la unidad económica
Participación porcentual promedio: 2005-2015



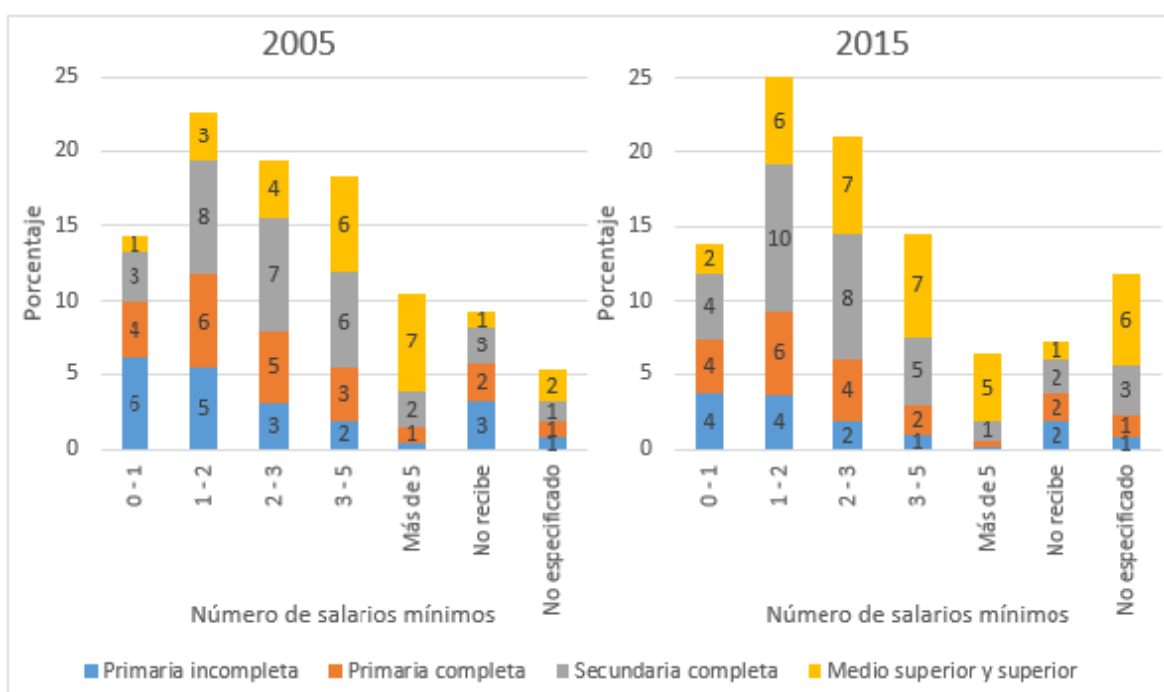
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (ENOE).

La gráfica anterior evidencia principalmente la preponderancia de la ocupación en microempresas —negocios donde trabajan menos de 10 personas—. El gran reto para la política pública en México es hacer crecer a las MIPYMES, con el fin de desincentivar las prácticas informales propias de los establecimientos sin registros contables y sin contribución fiscal. Esto, además de aumentar la demanda de empleo —pues los medianos establecimientos requieren entre 50 y 100 personas para considerarse dentro de dicha categoría—, incrementaría la calidad de los productos y servicios ofrecidos, así como la productividad.

2.2.2.3 Por ingresos

En cuanto al nivel de ingresos, el INEGI presenta a la población ocupada dividida por el rango de salarios mínimos que percibe diariamente. Dichos rangos son: a) hasta un salario mínimo; b) entre uno y dos salarios mínimos; c) entre dos y tres; d) entre tres y cinco; e) más de cinco, f) quienes no reciben ningún salario mínimo; y g) aquellos que no especificaron cuantos salarios mínimos ganan al día. En la Gráfica 16 se muestra la comparación del porcentaje de personas ocupadas entre 2005 y 2015 por rango de ingresos diarios y nivel de escolaridad.

Gráfica 16. Población Ocupada en México por nivel de ingresos y escolaridad
Participación porcentual en 2005 y 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (ENOE).

La gráfica muestra una disminución considerable de la población que percibe más de cinco salarios mínimos —población con sus necesidades básicas cubiertas y/o

posible clase media²⁴—, que pasó de 10 a 6 por ciento de la población ocupada total, y, en consecuencia, el aumento de empleos mal pagados, donde se ofrece entre uno y tres salarios mínimos al día. Asimismo, se aprecia un comportamiento interesante en el nivel de escolaridad de la población ocupada entre un año y otro: por un lado, la población con estudios medio superior y superior ha aumentado 9 puntos porcentuales a lo largo de los últimos once años, al tiempo que las personas ocupadas con educación básica incompleta disminuyeron, pasando de 44 a 32 por ciento.

A pesar de la indiscutible mejora en el nivel de instrucción de la población ocupada en el país, la demanda laboral en los últimos años se mostró indiferente ante este cambio. Por un lado, se registró un aumento en la cantidad de personas con empleos mal pagados —entre uno y tres salarios mínimos diarios— en 2015, y por el otro, dicho aumento involucró a trabajadores con altos estudios, contrario a lo que un aumento en las habilidades del capital humano indicaría. Es decir que en 2015, casi dos quintas partes de la población ocupada con estudios a nivel medio superior y superior —13 por ciento— ganó entre uno y tres salarios mínimos, en contraste con 2005, donde del 25 por ciento de la población ocupada con alto grado de instrucción, sólo el 7 por ciento llegaban a ganar entre este rango de ingresos —poco menos de una tercera parte—.

Este comportamiento puede significar dos cosas: que la estructura productiva en México no requiere de personal capacitado sino de mano de obra barata o que los nuevos profesionistas no cuentan con las habilidades necesarias para satisfacer las demandas del mercado laboral, por lo que se les paga poco salario debido a su

²⁴ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) utiliza una herramienta para la medición de la pobreza llamada Línea de Bienestar. Este cálculo equivale al valor de la canasta alimentaria y la no alimentaria por persona al mes. Según la Línea de Bienestar, una persona que vive en una zona urbana en el país gasta, en junio de 2016, \$2,653.84 pesos mexicanos para cubrir sus necesidades básicas. Suponiendo que cada persona debe mantenerse a sí misma y a una persona más (debido al alto nivel de población dependiente mencionado con anterioridad), ésta persona debería ganar más de \$5,307.68 pesos mexicanos para estar por encima de la Línea de Bienestar. Por ello, si se gana más de tres salarios mínimos (\$219.12 pesos mexicanos diarios en 2016 según la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos [Conasami]), podrían estar cubiertas las necesidades básicas de una persona ocupada y otra dependiente (ya sea por no contar con la edad legal para trabajar o por pertenecer a la PNEA o estar desempleada).

ineficiencia. En conjunto con lo anterior, salta a la vista el aumento de personas ocupadas que decidieron no especificar en la encuesta el número de salarios mínimos que perciben. Es posible que la desconfianza en la protección de datos personales y el actual clima de inseguridad en el país condicione a las personas con ingresos altos a no declarar su salario públicamente en la ENOE. De esta manera se entendería que las personas con alto nivel educativo y altos salarios creció 2 puntos porcentuales, pasando de 9 a 11 por ciento —si se cuenta las personas que dijeron ganar más de cinco salarios mínimos y aquellas que no especificaron el número de salarios— con lo que se concluiría que actualmente el nivel educativo no determina el nivel de ingresos.

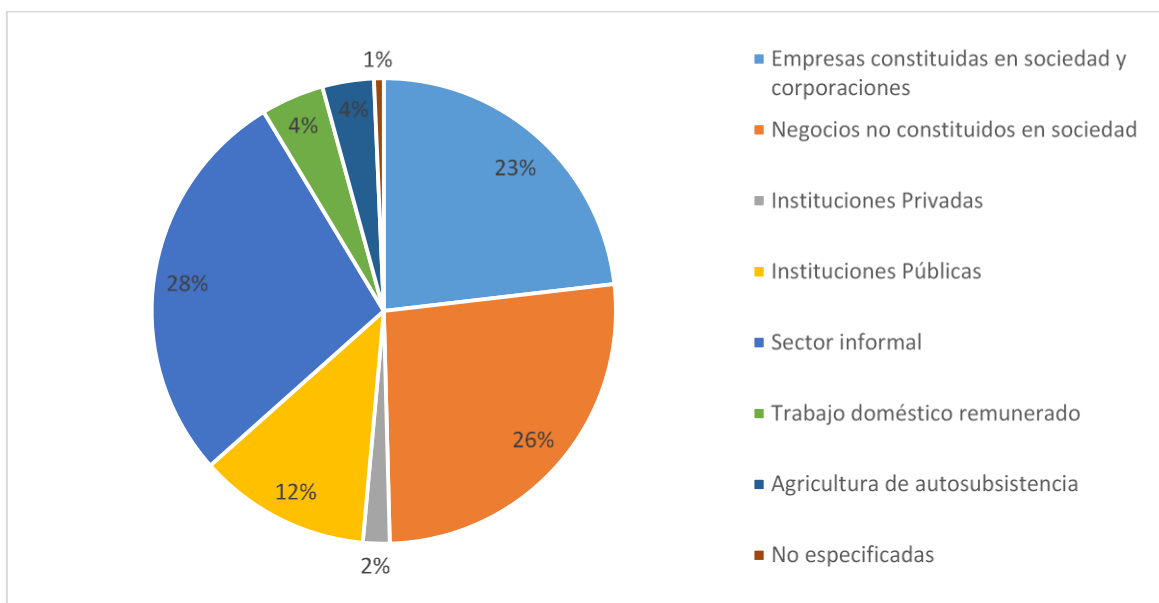
2.2.3 El problema de la informalidad

La informalidad es un fenómeno característico de los países subdesarrollados, presente desde la inserción de estas regiones en la dinámica capitalista²⁵. Al ser un factor que fomenta la heterogeneidad estructural en las actividades económicas de dichas naciones, ningún análisis sobre población ocupada podría estar completo sin dedicar un espacio a explicar el impacto de estas prácticas en el desarrollo económico de los países emergentes.

El término Sector Informal manejado por el INEGI hace referencia a aquellas actividades económicas que no han podido alcanzar un estado desarrollado, que operan a con un nivel bajo de productividad y organización, y, por ende, carecen de una personalidad económica y jurídica. Este sector suele conformarse por empleos casuales o por parentesco sin garantías laborales formales. En la ENOE se ubica como un tipo de unidad económica al que pertenece la población ocupada.

²⁵ La informalidad engloba modos de producción y empleo similares al funcionamiento en los hogares. Por tanto, la informalidad está afianzado en economías sin madurez suficiente como para operar con empresas industrializadas (INEGI, 2014).

**Gráfica 17. Población Ocupada en México por tipo de unidad económica
Participación porcentual promedio: 2005-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (ENOE).

Sin embargo, el fenómeno de la informalidad es más complejo de lo que podría parecer, dado que las personas contabilizadas en el resto de categorías —“Negocios no constituidos en sociedad”, “Trabajo doméstico remunerado” y “Agricultura de subsistencia”, en mayor medida— pueden no estar necesariamente vinculadas con la metodología para calcular la informalidad, a pesar de tener algunas características que las remitirían a esta problemática. Por ejemplo, la agricultura de subsistencia se separa del “Sector Informal” debido a que esta problemática pertenece al ámbito agropecuario y por tanto es objeto de otro tipo de políticas públicas; y en el caso del trabajo doméstico remunerado, los hogares que contratan a estas personas no operan como negocios, lo cual las deja fuera del sector (INEGI, 2014).

Sucede algo parecido con las categorías de “Empresas constituidas en sociedad y corporaciones” e “Instituciones”, ya que pueden existir empresas constituidas bajo estas especificaciones legales que no brinden a sus trabajadores el acceso a los servicios de salud y no asuman ciertas obligaciones fiscales. Por lo anterior, los rasgos característicos mayormente asociados a la economía informal son: 1) el no

registro contable —que promueve la evasión fiscal—; y 2) la pequeña escala de operación; y con ellos, el INEGI (2014) se apoya para diferenciar cuatro categorías indispensables para el análisis puntual de la informalidad (p. 24):

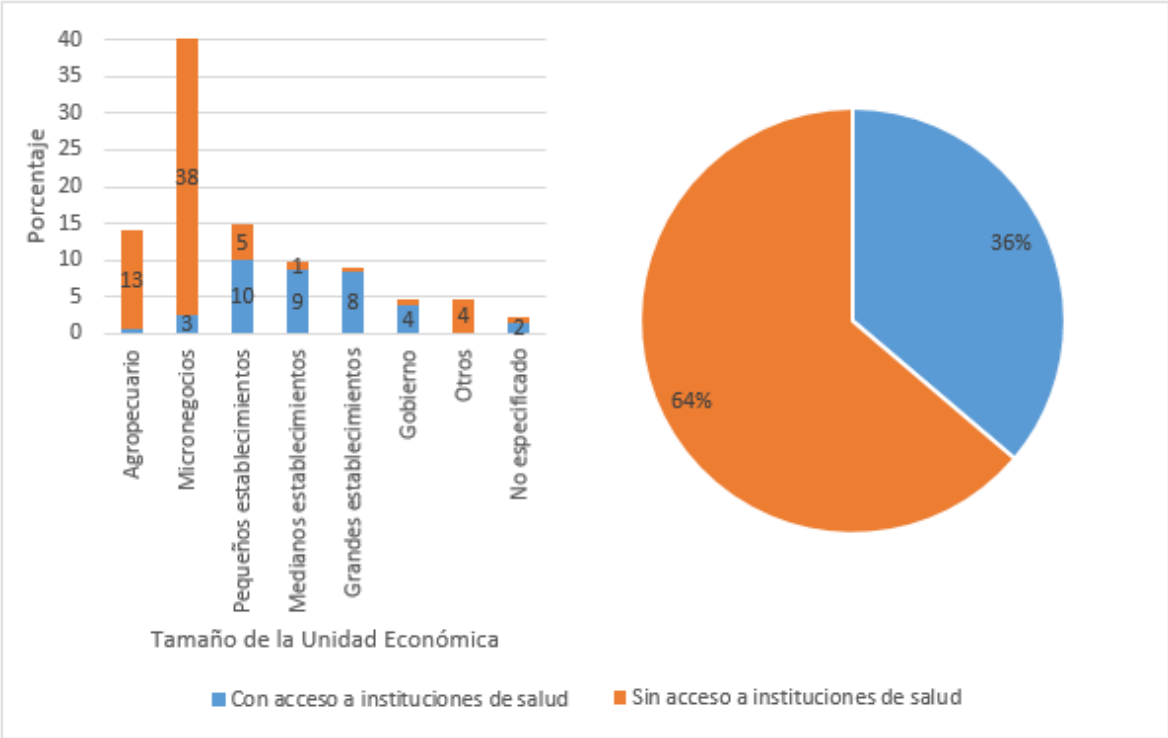
- 1) Ocupación en el Sector Informal: se está en el sector informal, ya sea como independiente o trabajador dependiente, cuando la actividad se realiza en unidades económicas no incorporadas —es decir, en actividades no constituidas como empresas, instituciones o fuentes de trabajo con personalidad jurídica y económica propia y además no registradas, lo cual se detecta porque la unidad económica no es operada bajo las convenciones contables que supongan un registro ante Hacienda—.
- 2) Ocupación en Condiciones Laborales de Informalidad Operando en Unidades Económicas Distintas:
 - a) Quienes encabezan modos de producción no formales en el ámbito agropecuario —trabajadores por cuenta propia en actividades agropecuarias de subsistencia—.
 - b) Todos los trabajadores remunerados no registrados ante la seguridad social que trabajan para unidades económicas distintas del Sector Informal —hogares particulares, explotaciones agrícolas e incluso empresas e instituciones formales—.
 - c) Todos los trabajadores no remunerados que operen fuera del Sector Informal, ya sea en actividades agrícolas o no agrícolas.
- 3) Ocupación Informal: está constituido por el trabajo independiente, en donde el negocio se confunde con la persona, y por el trabajo dependiente que se ejerce sin garantías laborales elementales. La suma de la Ocupación en el Sector Informal y la Ocupación en Condiciones Laborales de Informalidad Operando en Unidades Económicas Distintas.
- 4) Ocupación Formal: se considera dentro de ésta a todos aquellos trabajadores que no se contabilizan dentro de las clasificaciones anteriores.

Tomando en cuenta la característica principal que comparten las personas empleadas en el Sector Informal y en condiciones laborales de informalidad, se

obtiene una medición más próxima a la informalidad bruta existente en el país. Esta característica es el no acceso a las instituciones de salud, es decir que los trabajadores sin garantías laborales elementales son quienes conforman realmente la Ocupación Informal en México.

La Gráfica 18 muestra el porcentaje de Ocupación Informal promedio durante el periodo 2005-2015. En ella se observa que casi dos terceras partes de la población ocupada no cuentan con acceso a servicios de salud. Por tanto, puede concluirse que la informalidad es un problema latente en México, lo cual representa un alto porcentaje de actividades económicas realizadas por personal ocupado poco productivo que merma el crecimiento y el desarrollo económico del país.

**Gráfica 18. Población Ocupada en México por acceso a instituciones de salud
Por tamaño de la unidad económica y porcentual promedio: 2005-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (ENOE).

Asimismo, existe una relación entre la informalidad laboral y el número de establecimientos de menor tamaño. Mientras las empresas o negocios donde laboran entre 1 y 50 personas concentran la mayor parte de la ocupación —73 por

ciento, contando a las micro y pequeñas empresas, a los establecimientos agropecuarios y a otro tipo de establecimientos—, al mismo tiempo estos negocios contratan a su personal bajo condiciones de informalidad. De esta manera se comprueba que el severo problema de informalidad en México está explicado por el tamaño de las unidades económicas, las cuales al ser pequeñas carecen de suficiente capital para pagar impuestos, otorgar servicios de salud a sus empleados y fomentar la productividad, representando así un freno para el desarrollo económico del país.

2.3 Productividad

Tras haber mencionado ampliamente tanto las características como la evidencia de la producción y de la fuerza de trabajo en el país durante los últimos años, se pasará al tema central de la investigación: analizar el comportamiento de la productividad laboral en México. Para ello se definirá, en primera instancia, el concepto de productividad laboral, tomando en cuenta la definición que puede encontrarse en publicaciones recientes de la CEPAL, así como la que ocupa el INEGI, con el fin de tener, por un lado, la concepción teórica neoestructuralista y, por el otro, la concepción práctica. Posteriormente se hará el análisis de los índices de productividad laboral a nivel nacional, por actividad económica y por sector formal e informal de la economía con la intención de identificar la tendencia de la variable a lo largo del periodo de estudio.

2.3.1 Definición del concepto

En 2015, a través de la Serie Macroeconomía del Desarrollo N°164, la CEPAL publicó un artículo titulado *Fuentes del crecimiento económico y la productividad en*

América Latina y el Caribe, 1990-2013. En él se plantea la dinámica del crecimiento económico que experimentó Latinoamérica en este periodo y su relación con sus factores productivos —capital y trabajo—. Independientemente de los resultados del análisis, lo que se puede rescatar de este trabajo para definir la productividad laboral se encuentra en la introducción y en algunas de las conclusiones obtenidas.

Así, revisando estos apartados puede entenderse que los insumos y la productividad son los elementos que explican el nivel de producción de una economía, es decir que la producción está en función del capital y la eficiencia que se utiliza para producir. Muchas veces se asocia el aumento de esta eficiencia con la incorporación de progreso tecnológico en los procesos productivos, sin embargo, la productividad no solo depende de las innovaciones técnicas²⁶, pues también los cambios organizacionales, el incremento de la demanda, los efectos de escala, las variaciones en la intensidad con que se trabaja, el aumento en las capacidades del trabajador, entre otras cosas, pueden contribuir a una mejor utilización de los recursos con que se produce, lo cual complejiza su medición (Aravena, Escobar, & Hofman, 2015).

Independientemente de los diversos determinantes de la productividad empleados en el proceso productivo, la eficiencia del factor trabajo (K/L) es la única que puede fomentar un crecimiento en el empleo y en el nivel de ingresos de la población²⁷. A medida que se emplee mayor cantidad de capital manteniendo fija la cantidad de

²⁶ Para Porter (1987), el cambio tecnológico no es importante si no logra afectar la ventaja competitiva y la estructura del sector industrial. Es decir que más allá de incluir innovaciones técnicas en el proceso productivo, el empresario debe de orientar la actitud del trabajador y demás factores productivos hacia la diferenciación de los bienes o servicios ofrecidos. De esta manera se incrementaría eficientemente la producción, y con ésta el nivel de empleo y de ingresos en la población.

²⁷ La eficiencia de un factor productivo en particular (exceptuando el factor trabajo) no suele conducir a un aumento en el nivel de empleo. Esto es visible en la productividad de la energía eléctrica, por ejemplo: una mayor eficiencia en este factor productivo no resulta en la generación de nuevos empleos, pues dicha eficiencia está en función de la tecnología ahorradora de la maquinaria y equipo o en un nuevo modo organizacional con que se operen los mismos. Y aunque la eficiencia en el resto de factores productivos sí incrementa el nivel de producción, la intensidad con que trabaja un empleado (así como sus capacidades), además de impactar igualmente en la producción, puede ser explotada al máximo y generar una mayor ganancia para el empresario. Por tanto, este último preferiría la explotación de más trabajadores a la adquisición de tecnología que se deprecia con el tiempo. De ahí que la productividad laboral genera crecimiento en el nivel de empleo.

trabajo o aumentando la cantidad de trabajo en menor proporción que la cantidad de capital, una economía será cada vez más productiva. Por tanto, el aumento de la productividad dado por una mejora en las cualidades del trabajador será incentivado a través de un incremento salarial, por lo que, a largo plazo, la creciente capacidad de ahorro dentro de la población detonará un desarrollo económico.

Esta visión puede analizarse conjuntamente con la plasmada en otro artículo publicado por la CEPAL en 2013, titulado *Empleo, crecimiento sostenible e igualdad*, donde se aborda el tema de la productividad laboral desde una perspectiva teórica más puntual. En él se sostiene que “el incremento continuo de la productividad laboral es una variable clave del proceso de desarrollo, relacionado tanto con sus aspectos económicos como con los sociales (bienestar, distribución). [y que] Para alcanzar este incremento, que también se expresaría en un aumento del PIB per cápita, se requiere un proceso continuo de transformación de la estructura productiva.” (Weller & Kaldewei, 2013, p. 17)

Recapitulando, la teoría cepalina del desarrollo define a la productividad laboral como un componente clave para lograr un desarrollo económico, pues consiste en incrementar la producción a través de la eficiencia del personal ocupado. Este aumento en la eficiencia puede darse con la incorporación de progreso tecnológico, de nuevos cambios organizacionales o de nuevas habilidades en el trabajador —en función de la creatividad, como se vio en la publicación de Fernando Fanjzylber—, de modo que éste sea capaz de transformar una cantidad cada vez mayor de insumos en productos finales en las mismas horas trabajadas. De esta manera, la productividad promueve la igualdad, al reducir las brechas salariales —pues mientras más productivo sea el trabajador, mayores incentivos recibirá por parte de la empresa contratista—, fomentar el empleo —ya que, a través del ahorro, es posible generar nuevas unidades económicas donde podrán emplearse más personas o simplemente el empresario preferirá incrementar su producción a través de la contratación de personal calificado en lugar de maquinaria que se deprecie— y mejorar la distribución del ingreso a través de las crecientes contribuciones

fiscales —suponiendo que se generen con mayor facilidad unidades económicas medianas y grandes registradas ante Hacienda—.

Por otro lado, el INEGI publicó recientemente la metodología con la cual mide la productividad laboral en el país. En el documento titulado *Cálculo de los índices de productividad laboral y del costo unitario de la mano de obra 2015* pueden encontrarse el marco conceptual y los procesos matemáticos con los cuales se formularon los índices necesarios para la construcción tanto del Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, como del resto de índices de productividad y de costo unitario de mano de obra en diferentes sectores.

Dentro de ese marco conceptual, el INEGI (2015) define a la productividad como “la relación entre el valor de la cantidad producida y la cantidad de recursos utilizados en el proceso de producción” (p. 1), por lo que su medición indica la eficiencia en la utilización de los factores de producción. Así, el carácter universal de los elementos que explican la productividad laboral hace de ésta una variable cuantificable a cualquier nivel de actividad económica, desde pequeños establecimientos, empresas e industrias, hasta sectores y naciones enteras²⁸.

La importancia de la medición de la productividad laboral radica en su aporte de información en materia de producción y empleo. Sin embargo, el cálculo de esta variable deja sin respuesta algunas preguntas importantes. Primero, no refleja la heterogeneidad del personal ocupado, es decir, no distingue, al menos en su nivel agregado, la diferencia de productividades entre personas con diferentes características, como entre personas con grados de educación o nivel de ingresos distintos. Tampoco se explica a través del índice de productividad laboral los fenómenos precisos que generan el aumento o reducción de ésta, por ejemplo, un aumento puede estar dado tanto por una inclusión tecnológica, una capacitación de la mano de obra o un recorte de personal —o hasta por estos tres fenómenos, cada uno en diferente medida—, mientras que una reducción podría estar explicada por

²⁸ Dentro de cualquier tipo de organización económica se pueden obtener fácilmente cifras relacionadas con el nivel de producción y con el personal ocupado.

un exceso de mano de obra o por la poca adaptación del personal a una mejora tecnológica en el proceso de producción.

A pesar de estas limitantes, el INEGI considera esta metodología ideal para determinar la eficiencia del factor trabajo, pues los datos necesarios para su medición son sencillos de recopilar —PIB y población ocupada—, mientras que su interpretación explica a nivel general el comportamiento de la productividad laboral. Finalmente, este organismo establece que un aumento del índice de productividad del trabajo se obtiene mediante combinaciones en los niveles de producción y ocupación: 1) con un incremento en el volumen de producción en mayor medida que en el del factor trabajo; 2) con un decremento en el volumen del factor trabajo en mayor medida que en el de producción; 3) con un incremento en el volumen de producción mientras que el del factor trabajo se mantiene fijo; y 4) con un decremento en el volumen del factor trabajo mientras que el de producción se mantiene fijo.

2.3.2 Índice Global de Productividad Laboral de la Economía

Para la construcción del Índice Global de Productividad Laboral de la Economía (IGPLE)²⁹ existen dos caminos: 1) relacionar las variables de producción y empleo; o 2) relacionar las variables de producción y horas trabajadas. Mientras que el primer camino da como resultado cuánto dinero produce el trabajo de una persona en un periodo de tiempo determinado, el segundo muestra la cantidad de dinero producido cada hora durante un periodo. El segundo método termina siendo más preciso, pues si se dividiera el PIB entre la población ocupada, el cálculo supondría una homogeneidad en la ocupación, es decir, se incluirían las personas subocupadas, que trabajan menos de una jornada laboral de 8 horas diarias y los

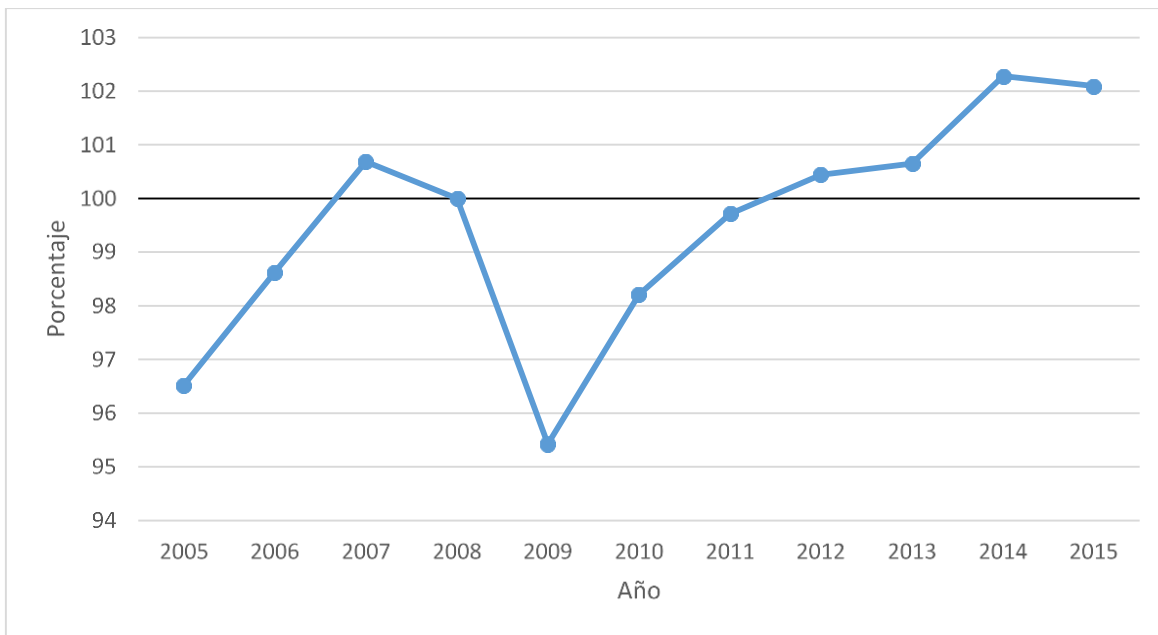
²⁹ El Índice Global de Productividad Laboral de la Economía (IGPLE) es el nombre que le da el INEGI al índice de productividad laboral a nivel nacional en México.

ausentes temporales por enfermedad o vacaciones. Por tanto, en el siguiente análisis se utilizará el segundo método.

Para obtener la productividad por horas trabajadas se siguió empleando los datos de la ENOE, pues en ella es posible desagregar a la población ocupada por rango de horas trabajadas. Así, se tiene al número de trabajadores que laboraron menos de 15 horas, entre 15 y 24, entre 25 y 34, de 35 a 39, de 40 a 48, entre 49 y 56, y más de 56 horas por semana entre 2005 y 2015. Con esta información, la metodología para determinar la productividad laboral consistió en multiplicar el número de personas ocupadas por la hora en promedio que trabajaron a la semana según su rango. De esta manera, la cantidad total de personas ocupadas que trabajó menos de 15 horas se multiplicó por 8 horas —el promedio dado el intervalo entre 1 y 15 horas—, la cantidad total de personas ocupadas que trabajó entre 15 y 24 horas se multiplicó por 19 y media horas, y así sucesivamente. Para el caso del rango de más de 56 horas trabajadas, se tomó como límite de horas las máximas permitidas según la Ley del Trabajo, siendo 12 horas diarias como máximo, por lo que se multiplicó el número de personas ocupadas que trabajó más de 56 horas por 64 horas —el promedio dado el intervalo entre 56 y 72 horas—.

Teniendo la cantidad de horas promedio totales trabajadas semanalmente, se pasó a multiplicar por las 50 semanas que tendría un año laboral, donde se excluyen las 2 semanas de vacaciones obligatorias según la ley. Así, el dato final sería la cantidad de horas trabajadas anualmente por la población ocupada. Posteriormente se dividiría el PIB nacional anual entre el total de horas trabajadas por la población ocupada total en cada año. A este dato se le considerará en esta investigación como la densidad productiva de la economía, pues muestra el volumen de producción en pesos mexicanos que genera una persona por hora trabajada en el país —133 pesos en promedio durante el periodo de estudio—. En cuanto al IGPLE, simplemente se determinó como la densidad productiva con año base 2008. La Gráfica 19 da cuenta de ello.

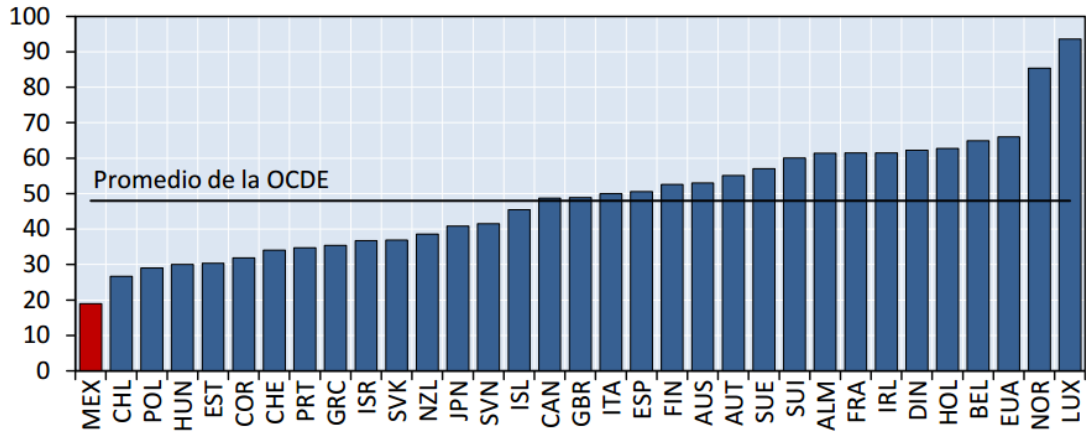
Gráfica 19. Índice de productividad laboral en México (por horas trabajadas)
Anual: 2005-2015
(2008=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (ENOE).

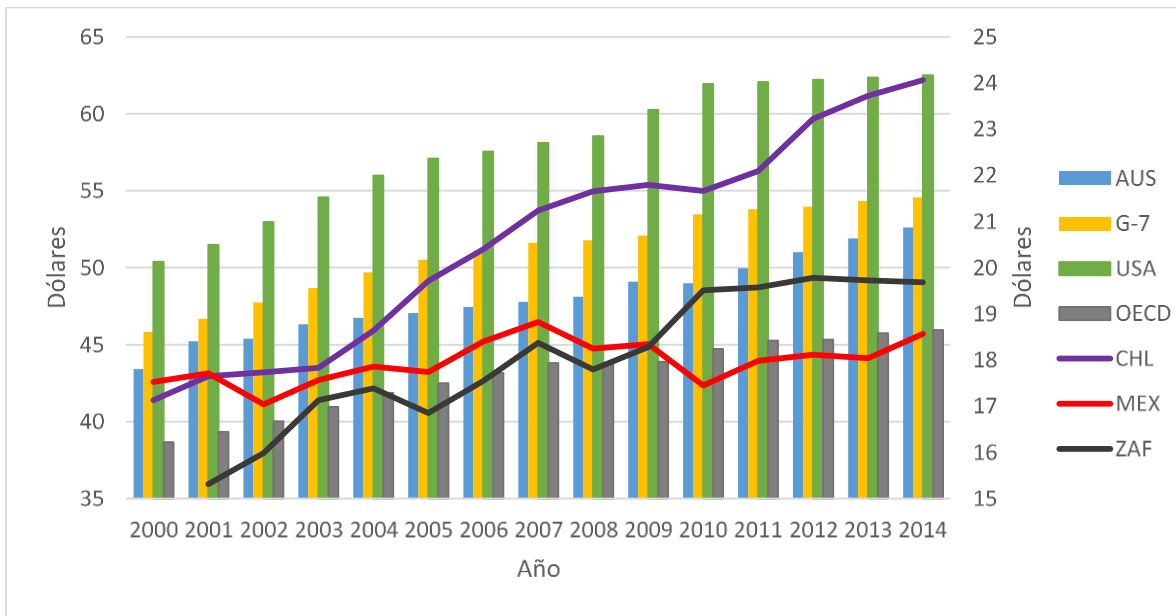
El IGPLE refleja el ritmo de crecimiento de la productividad laboral en el país durante el periodo. Así, se aprecia que la crisis de 2008 impactó negativamente el comportamiento de la variable en el año siguiente, registrándose a partir de esa fecha una mejoría gradual que alcanzó los niveles de productividad del año base solo a partir de 2012. A pesar de la creciente tendencia de la productividad laboral en el país entre 2009 y 2015, comparado con los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México se encuentra muy por debajo del promedio.

Gráfica 20. OCDE: PIB por hora trabajada (productividad laboral), total de la economía, USD, PPA (a valores de Paridad de Poder Adquisitivo) actual, 2013



Fuente: (OCDE, 2015).

Gráfica 21. PIB generado por hora trabajada en México y otros países Anual en dólares (a valores de Paridad de Poder Adquisitivo): 2000-2014 (2010=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (OCDE/GDP per hour worked, 2016).

Mientras la Gráfica 20 muestra la comparación de México con el resto de países miembros de la OCDE para el año 2013³⁰, la Gráfica 21³¹ presenta la tendencia de los últimos quince años de países seleccionados de la OCDE³². Ambas graficas son igualmente concluyentes: por un lado, el primer gráfico evidencia a México en el último lugar en generación de riqueza por hora trabajada (productividad laboral) de entre los 33 países miembros; por otro lado, la tendencia desde el año 2000 hasta 2014 muestra que prácticamente todos los países seleccionados han ido incrementado su productividad laboral, excepto México, que se mantuvo oscilante entre los 17 y 19 dólares por hora trabajada.

2.3.2.1 *Productividad por actividad económica*

La productividad laboral puede medirse también por sector de actividad económica, utilizando la misma metodología que para el IGPLE. Al desagregar tanto el PIB como la población ocupada por horas trabajadas en los sectores primario, secundario y terciario, y obtener la densidad productiva de cada uno, se aprecia una disparidad considerable. Por un lado, en el sector primario se genera por hora

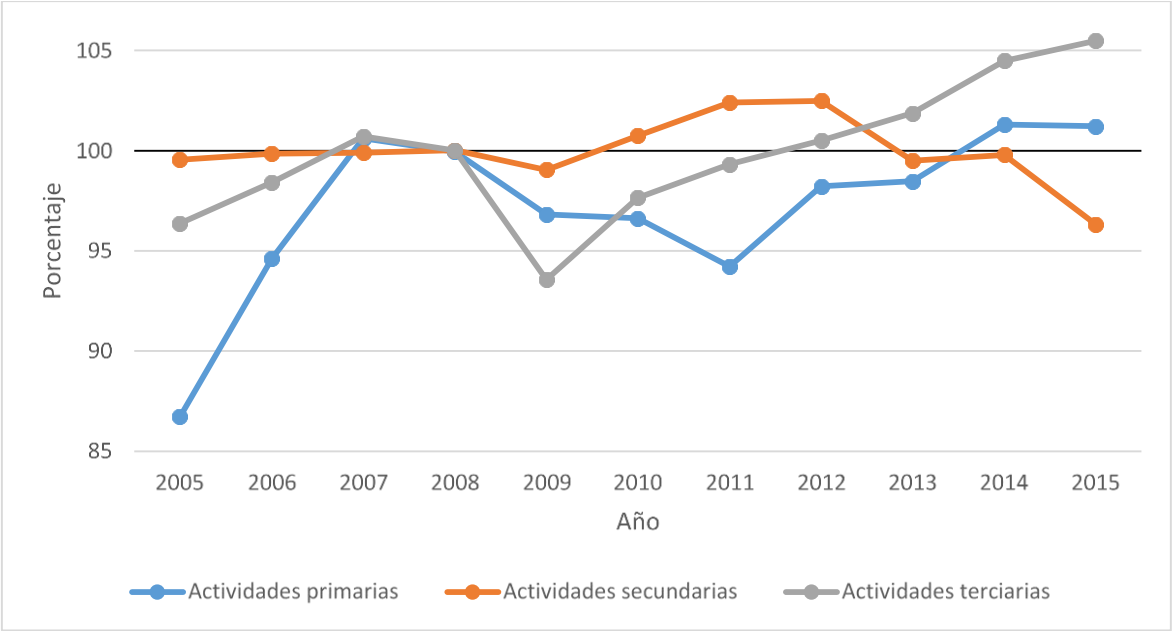
³⁰ Los 35 países miembros son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía; además, la Unión Europea (UE) es considerada como miembro. Sin embargo, en este gráfico se excluye sin explicación las cifras de República Checa y el promedio de la UE, por lo que solo se contemplan 33 países.

³¹ La Gráfica 21 cuenta con dos ejes verticales: el primero con una escala de 35 a 65 dólares y el segundo con una escala de 15 a 25 dólares. Para su correcta interpretación debe comprenderse que los países cuya tendencia se presenta en forma lineal (Chile, México y Sudáfrica) obedecen a la escala del segundo eje, mientras los países cuya tendencia se presenta en forma de barras (Australia, Estados Unidos, y los promedios del G-7 y de los países de la OCDE) obedecen a la escala del primer eje. Así, se aprecia que la densidad productiva en Chile, México y Sudáfrica es mucho menor a la encontrada en el resto de países seleccionados.

³² Los países se seleccionaron con la intención de obtener una muestra representativa de la productividad por continente, a modo de no excluir ninguna región del mundo. Australia representa la productividad laboral encontrada en Oceanía; el G-7 (conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) representa la productividad en países europeos; Estados Unidos la productividad de América del Norte; Chile la de América del Sur; Sudáfrica la de África; y como referencia el promedio de la productividad de los países miembros de la OCDE para compararlo con la productividad laboral en México.

trabajada 33 pesos mexicanos en promedio, mientras que en el secundario y en el terciario se generan 181 y 129 pesos respectivamente. A pesar de ello, el índice de productividad laboral por actividad económica de la siguiente Gráfica 21 posiciona en la misma escala el comportamiento de la productividad de los tres sectores —debido a que se tiene el mismo año base con valor de 100 por ciento y a partir de ahí se registran las variaciones porcentuales—, por lo que se utilizará únicamente para ilustrar el ritmo de crecimiento de la productividad en cada sector y no su densidad productiva.

Gráfica 22. Índice de productividad laboral en México (por horas trabajadas) por sectores de actividad económica
Anual: 2005-2015
 (2008=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

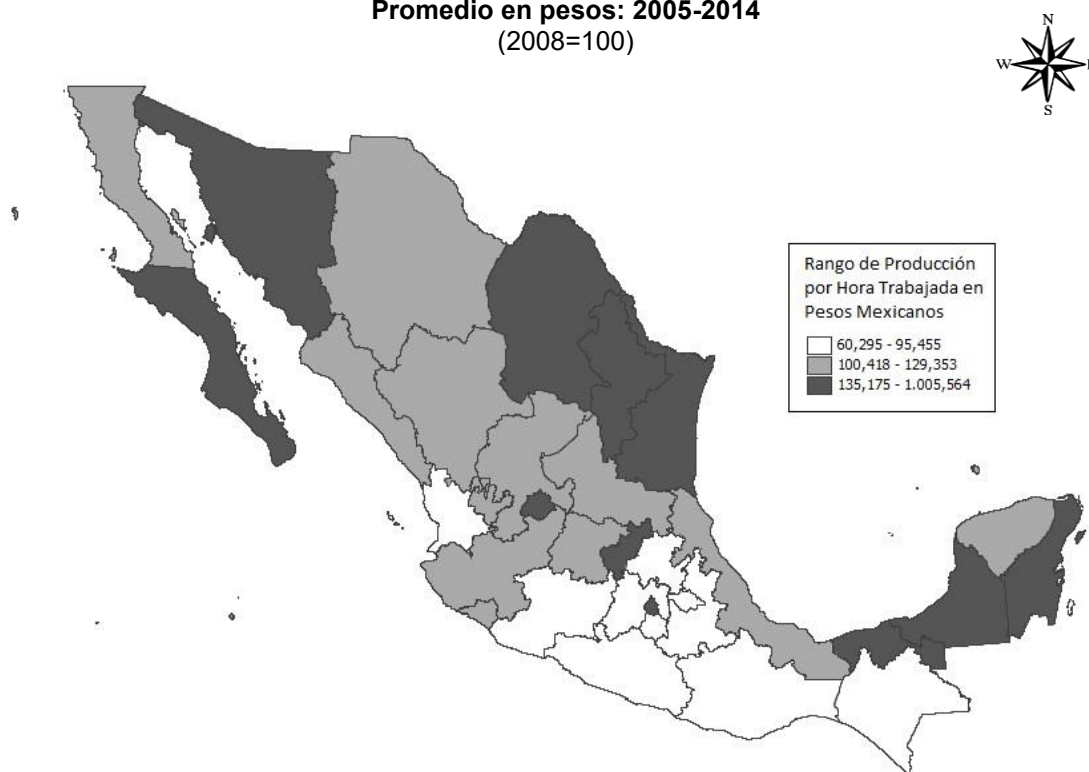
La gráfica destaca el bajo crecimiento de la productividad laboral de cada sector a lo largo del periodo, en contraste con su año base. Aunque el sector primario repuntó casi 25 por ciento su productividad de 2005 a 2007, registró una fuerte disminución durante los seis años siguientes. Por su parte, el sector secundario no tuvo movimientos significativos a lo largo del periodo, tan solo una intensificación posterior a la crisis y una caída en su desempeño después de 2012. Finalmente, el sector terciario es quien comparte mayor similitud con el comportamiento de la

productividad laboral a nivel nacional, experimentando una seria contracción tras la crisis e inmediatamente una recuperación hasta el final del periodo.

2.3.2.2 *Productividad estatal*

Se ha revisado el índice de productividad laboral a nivel nacional y por actividad económica. Sin embargo, para un análisis poco más profundo debe revisarse también los niveles de productividad en cada estado y su relación con el nivel de ingresos de la población ocupada. Para ello se utilizarán las horas trabajadas por entidad federativa proporcionadas por la ENOE y el PIB estatal, con el fin de determinar la densidad productiva en cada estado de la República. En el Mapa 3 se presenta la localización de las entidades que producen mayor volumen de bienes y servicios finales por hora trabajada, mientras que en la Tabla 4 se muestra el lugar que ocupa y el dinero que genera cada estado.

**Mapa 3. PIB generado por hora trabajada en México por entidad federativa
Promedio en pesos: 2005-2014
(2008=100)**



Fuente: Elaboración propia a través del programa geoestadístico GV-SIG con datos del INEGI (ENOE).

**Tabla 4. PIB generado por hora trabajada en México por entidad federativa
Promedio en pesos: 2005-2014
(2008=100)**

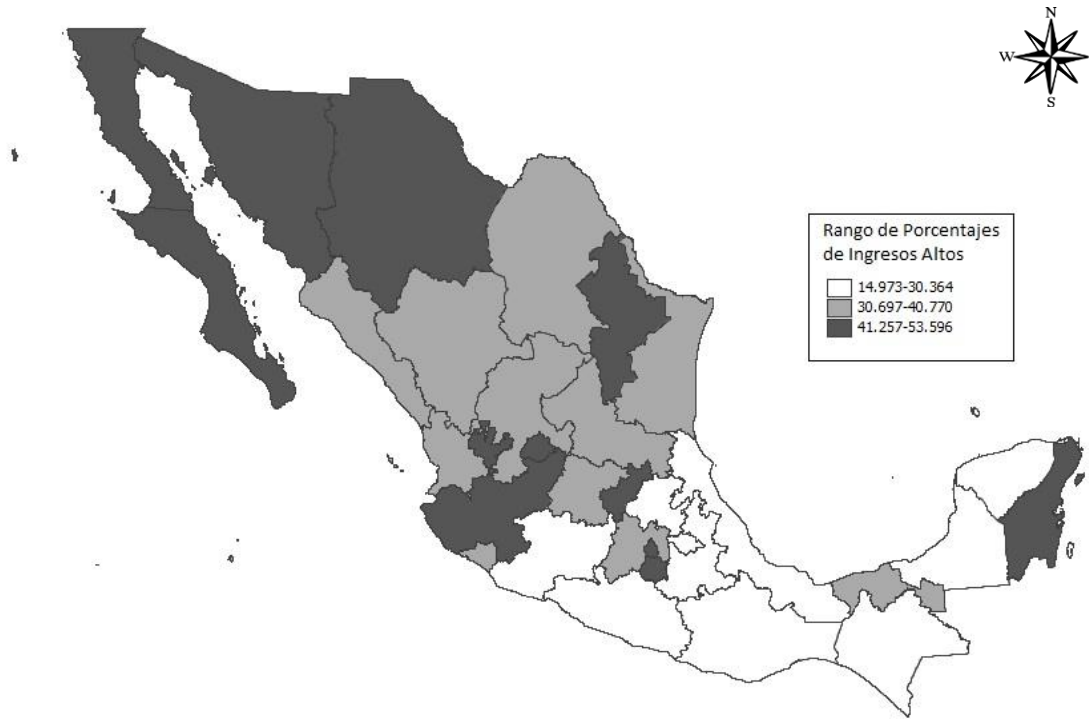
Lugar	Nombre	Pesos	Lugar	Nombre	Pesos	Lugar	Nombre	Pesos
1	Campeche	1,005.56	12	Baja California	129.35	23	Hidalgo	95.45
2	Distrito Federal	244.97	13	Jalisco	122.26	24	Morelos	91.98
3	Tabasco	224.11	14	Chihuahua	119.03	25	Nayarit	87.17
4	Nuevo León	208.37	15	Colima	118.18	26	Michoacán	86.42

5	Coahuila	174.16	16	Durango	116.81	27	Puebla	83.04
6	Baja California Sur	158.28	17	San Luis Potosí	114.90	28	México	81.45
7	Querétaro	158.07	18	Sinaloa	111.36	29	Tlaxcala	73.56
8	Sonora	152.33	19	Guanajuato	106.91	30	Guerrero	66.98
9	Tamaulipas	144.08	20	Yucatán	103.45	31	Oaxaca	63.35
10	Quintana Roo	138.88	21	Veracruz	102.40	32	Chiapas	60.30
11	Aguascalientes	135.18	22	Zacatecas	100.42			

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (ENOE).

Los once estados de color más oscuro son aquellos con mayor producción por hora en el país, mientras que los estados color blanco son los menos productivos. De esta manera, se identifica que la heterogeneidad de la productividad en México está dada por localización geográfica, pues la región norte y la zona peninsular contrastan con la región sur del país por tener un nivel de productividad laboral mucho mayor —181 contra 78 pesos por hora generados en promedio respectivamente—. Asimismo, no solo los estados con grandes ciudades y centros productivos registran altos índices de productividad, sino también estados con actividades económicas donde se destina mucho capital —como Campeche y su incidencia en la extracción petrolera o Quintana Roo con su intensa actividad relacionada con alto turismo—. Por tal motivo, es prudente comparar la similitud entre esta alta densidad productiva con el nivel de ingresos de la población ocupada en cada estado, con el fin de inferir la derrama económica de un supuesto nivel alto de productividad y así desmentir el supuesto teórico que afirma que a mayor productividad, mayor nivel de ingreso tendrá la población.

Mapa 4. Población Ocupada en México con ingresos superiores a 3 salarios mínimos
Porcentaje promedio respecto al total de Población Ocupada por entidad federativa:
2005-2014



Fuente: Elaboración propia a través del programa geoestadístico GV-SIG con datos del INEGI (ENOE).

Tabla 5. Población Ocupada en México con ingresos superiores a 3 salarios mínimos
Porcentaje promedio respecto al total de Población Ocupada por entidad federativa:
2005-2014

Lugar	Nombre	%	Lugar	Nombre	%	Lugar	Nombre	%
1	Nuevo León	53.60	12	Colima	40.77	23	Campeche	30.36
2	Baja California Sur	50.89	13	Sinaloa	37.80	24	Veracruz	28.91
3	Baja California	48.00	14	Coahuila	37.68	25	Michoacán	26.64
4	Aguascalientes	46.59	15	Tamaulipas	35.09	26	Yucatán	23.42

5	Morelos	45.44	16	Tabasco	34.47	27	Tlaxcala	22.95
6	Distrito Federal	45.42	17	Zacatecas	33.90	28	Hidalgo	22.76
7	Quintana Roo	44.51	18	Guanajuato	33.75	29	Puebla	21.59
8	Chihuahua	43.63	19	Nayarit	32.94	30	Oaxaca	20.32
9	Querétaro	42.40	20	México	32.71	31	Guerrero	18.88
10	Sonora	41.59	21	San Luís Potosí	31.56	32	Chiapas	14.97
11	Jalisco	41.26	22	Durango	30.70			

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (ENOE).

Tomando como referencia la población ocupada que percibe más de 3 salarios mínimos como población con ingresos medios-altos³³ —contemplando al número de ocupados que ganan de 3 a 5, 5 y más y no especificados, puesto que dentro de los no especificados se encuentran personas con alto grado de estudios según el análisis de la sección Población ocupada por ingresos—, el mapa muestra en tonalidad oscura a los once estados donde entre el 40 y 50 por ciento de su población ocupada percibe ingresos superiores a 3 salarios mínimos. Por su parte, los estados de color blanco son aquellos donde la población ocupada con dicho nivel de ingresos va de 15 a 30 por ciento. De esta manera se encuentran similitudes entre el volumen de productividad de cada estado y el nivel de ingresos de su población ocupada —exceptuando a estados como Veracruz, Tabasco y Campeche donde sus actividades económicas principales requieren de gran cantidad de recursos, mas no de personal capacitado—, con lo que se confirma la postulación teórica que afirma que a mayor productividad mayor ingreso.

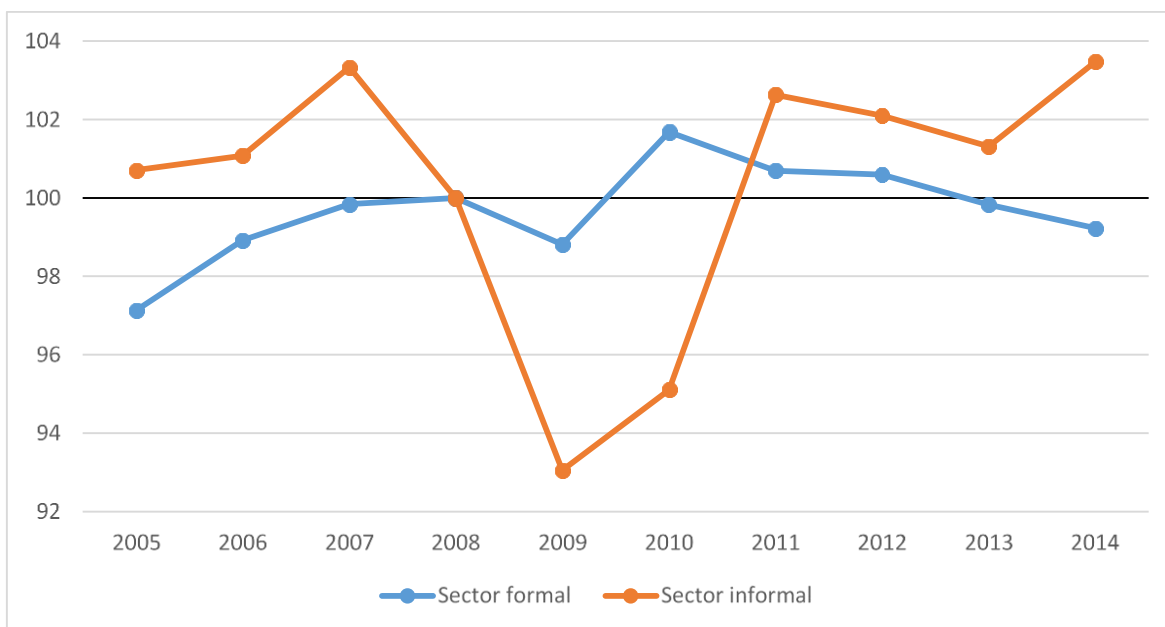
³³ Como se mencionó anteriormente, las personas que perciben más de 3 salarios mínimos diarios son capaces de solventar los gastos básicos (Línea de Bienestar según el Coneval) de sí mismos y de otra persona más.

2.3.2.3 *Productividad en el sector informal*

Como se dijo anteriormente, la heterogeneidad estructural, dada por la desigualdad social y productiva de una economía, dificulta la tarea de incrementar la productividad, así como el bienestar social en el país. Por ello, es importante analizar tanto la densidad productiva como el comportamiento de la productividad laboral en dos tipos de sectores: en el formal y en el informal; pues la disparidad entre un sector y otro, en términos cualitativos y cuantitativos, refleja la polarización de la actividad productiva en México. Para determinar el índice de productividad laboral de estos dos tipos de actividades se relacionó, como en los análisis previos, el PIB y las horas trabajadas. Se calculó, según los porcentajes de participación de la economía informal por componente en el PIB³⁴, el PIB en millones de pesos perteneciente a cada sector, mientras que para las horas trabajadas se utilizó como variable determinante el acceso a servicios de salud entre la población ocupada. La Gráfica 22 muestra el comportamiento del índice de productividad en cada sector.

³⁴ El INEGI (s.f.) presenta la participación de la economía informal por componente en el PIB de 2003 a 2014, discerniendo entre el porcentaje del PIB perteneciente a la Economía informal (todas las prácticas que involucran empleo informal), al Sector informal (unidades económicas no registradas) y a Otras modalidades de la informalidad (la diferencia entre Economía informal y Sector informal). Por supuesto, los porcentajes de la Economía informal son los que se utilizaron para analizar la productividad de las actividades económicas informales.

Gráfica 23. Índice de productividad laboral en México (por horas trabajadas) por sector económico formal e informal
Anual: 2005-2014
 (2008=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (BIE).

Mientras el sector formal presenta un nivel de productividad más constante, sin oscilaciones pronunciadas y con resistencia a los periodos de crisis —2008—, el sector informal presenta justamente lo contrario. Aunque la gráfica hace alarde de un mayor nivel de productividad en el sector informal en un par de periodos —de 2005 a 2007 y de 2011 a 2014—, la diferencia en la densidad productiva de estos sectores es muy grande. Por un lado, en el sector informal se genera por hora trabajada 57 pesos en promedio, mientras que en el sector formal se generan 257 pesos por hora trabajada. Esto se explica porque poco más del 60 por ciento de la población ocupada incurre en prácticas informales, pero solo el 25.5 por ciento del PIB —en promedio durante el periodo 2005-2014— está dado por la economía informal. En otras palabras, más del 60 por ciento de la población ocupada genera una cuarta parte de la producción total del país. Esta evidencia expone el freno que representa la informalidad para el aumento de la productividad.

2.4 Reflexiones: el problema de la heterogeneidad estructural

Según las teorías del desarrollo, el estancamiento económico está relacionado con la estructura social-productiva de un país. Por tanto, que México tenga exceso de población dependiente, rezago educativo, explosión demográfica, niveles desiguales de ingreso entre su población, entre otras cosas, representa un freno para el progreso. Y aunque el aumento en la eficiencia productiva juega un papel importante para detonar el desarrollo de cualquier economía —pues significaría un aumento en los niveles de producción, lo que impactaría favorablemente en el empleo y en el mercado interno—, generar las condiciones que den dicho incremento no es tarea fácil.

Las condiciones para el crecimiento de la productividad en un país son: a) un alto nivel de crecimiento económico; y b) la adaptación de la sociedad a nuevas formas de producir. Sin embargo, México presentó un incremento moderado de su producción durante el periodo de estudio —a una tasa de 2.6 por ciento anual en promedio—, así como una fuerte diversificación en las cualidades de su población ocupada, lo cual se traduce en un bajo nivel de productividad.

Respecto al nivel de producción en el país, se identificaron algunas actividades donde se podría incurrir para aumentar el crecimiento, tales como la actividad pesquera, la fabricación de equipos eléctricos y equipo de transporte, o simplemente la creación de bienes de capital, aunque ninguna de estas actividades rendiría frutos sin el esfuerzo y la creatividad de la población. Por ello, impulsar la productividad laboral es mayor prioridad que perseguir por sí solo un crecimiento económico³⁵, y es ahí donde la heterogeneidad estructural representa un gran obstáculo.

³⁵ Un crecimiento económico donde no intervenga el esfuerzo de la sociedad (en términos de capacidades técnicas) está dado por el aumento en la inversión (pública o privada). Sin embargo, el crecimiento durará siempre que las inversiones no se agoten. En cambio, si a estas inversiones se suma la capacidad de adaptación y aprovechamiento de las personas, el crecimiento será sostenido.

Se le conoce como heterogeneidad estructural a “...las notorias diferencias de productividad que existen entre los distintos sectores y dentro de cada uno de ellos, así como entre las empresas de cada país, que son muy superiores a las que se observan en los países desarrollados.” (CEPAL, 2010, p. 91) Por tanto, que los agentes económicos en México mantengan una gran disparidad, por ejemplo, que las micro y pequeñas empresas concentren el 56 por ciento de la población ocupada bajo un marco de operación informal, mientras que las medianas y grandes (contando al gobierno) concentren el 22 por ciento —y que el resto de personas ocupadas realicen actividades agropecuarias y trabajo doméstico—, o que solo una cuarta parte de la población ocupada tenga estudios a nivel medio superior y superior, imposibilita el desarrollo económico.

En este segundo capítulo se comprobó que el índice de productividad laboral es una herramienta de medición limitada para determinar estrategias que aumenten la variable de estudio, pues al reflejar únicamente su evolución, no explica si el comportamiento está dado por la inclusión de maquinaria, de nuevos modos organizacionales en la producción, o de mayor capacitación del trabajador, o simplemente por una disminución del personal ocupado. Sin embargo, organismos como la OCDE (2015) o empresas reclutadoras de personal como Hays México (2014) convergen en que la falta de aptitudes de la población es quien merma el empleo en México³⁶, por lo que puede inferirse que los bajos niveles de productividad muchas veces están en función de las pocas habilidades del trabajador.

Lo que se puede asegurar es que, en México, la productividad laboral conduce a un alto nivel salarial. Esto se observa al relacionar la densidad productiva y los ingresos por entidad federativa. De los 11 estados más productivos del país, 7 tienen la mayor cantidad de población ocupada con ingresos superiores a los 3 salarios mínimos —estos estados son: Distrito Federal, Nuevo León, Baja California Sur, Querétaro, Sonora, Quintana Roo y Aguascalientes—, mientras que el resto —

³⁶ Estas afirmaciones están sustentadas regularmente por encuestas a empleadores en México.

Tabasco, Tamaulipas y Coahuila, exceptuando a Campeche— se ubica entre los 12 y 16 estados donde la población percibe un alto nivel de ingresos.

Comprobado que a mayor productividad laboral, la población percibe mayor ingreso, se justifican los esfuerzos por aumentar la eficiencia del trabajador, principalmente a través de sus aptitudes en el desempeño de actividades productivas. Por tanto, debe procurarse la integración de la sociedad mexicana, eliminar la desigualdad de condiciones entre las personas —la heterogeneidad estructural—, de manera que sean cada vez más las personas con alto nivel educativo, más las que laboren en empresas formales —principalmente en establecimientos medianos y grandes—, y las que residan en zonas altamente urbanizadas. Zanjar las desigualdades a nivel geográfico e intelectual, principalmente, combatiendo la informalidad, el ínfimo tamaño de las unidades económicas y la preponderancia de las actividades terciarias sobre las secundarias, repercutiría de manera favorable en la productividad laboral, y, por ende, en el desarrollo del país.

Capítulo 3. Evaluación del “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018”

Se ha visto que la productividad del factor trabajo, así como la productividad total de los factores son características necesarias para conseguir un crecimiento y desarrollo económico sostenido en cualquier país. Sin embargo, México no ha sido capaz de cerrar la brecha de productividad que tiene con paradigmas de referencia como Estados Unidos (OCDE, 2015).

Esta imposibilidad estructural le deja al Estado la responsabilidad de impulsar el desarrollo económico en el país mediante políticas públicas, de las cuales ha implementado solo aquellas que tienen como objetivo proteger con subsidios a estratos sociales vulnerables, dejando de lado problemáticas cuya solución a largo plazo podrían detonar el desarrollo económico, tales como el incremento en el nivel de instrucción de la fuerza de trabajo o en la inversión en ciencia y tecnología.

Debido a la dificultad en la implementación y en la observación de políticas que tengan como objetivo principal incrementar la productividad —en primer lugar porque es complejo determinar la manera por la cual se puede lograr dicho incremento y segundo porque es necesario un arduo seguimiento de la política en el largo plazo—, muy pocos mandatarios mexicanos llegaron a prestar atención a este problema. Pero para la presente administración del Presidente Enrique Peña Nieto, democratizar la productividad se volvió un eje clave para detonar el desarrollo del país.

3.1 Presentación del programa a evaluar

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) (DOF, 2013), aprobado el 20 de mayo de 2013, se propone, además de las cinco metas en materia de seguridad, educación y desarrollo económico que tienen como principal objetivo “llevar a México a su máximo potencial”³⁷, tres estrategias transversales que orienten la toma de decisiones del Ejecutivo hacia el progreso económico y normativo. Así, “Democratizar la Productividad”, junto con un “Gobierno Cercano y Moderno”, y “Perspectiva de Género”, son estrategias cuyas líneas de acción se verán reflejadas en toda política pública creada en ese periodo.

A pesar de ello, han sido escasos los programas sociales, creados a partir de este plan de desarrollo, con la intención específica de incrementar la productividad laboral en el mandato del Presidente Enrique Peña Nieto. En tal caso, los programas existentes son diseñados a nivel sectorial, regional o estatal, teniendo como prioridad situaciones un tanto alejadas de la productividad pero con una implicación importante para detonarla; un ejemplo sería el “Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018” o el “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018”.

Es por ello que el análisis y evaluación del “Programa para Democratizar la Productividad” (PDP) publicado el 30 de agosto de 2013, correspondiente a la estrategia transversal “Democratizar la Productividad”, siendo un pilar para el diseño de las políticas públicas formuladas a partir de su publicación, podrá responder a la necesidad de juzgar la efectividad de las acciones gubernamentales que buscan aumentar la productividad laboral a nivel nacional. No obstante, se debe considerar que este programa se encuentra actualmente en la etapa de implementación, por lo que la evaluación presentada a continuación se hará únicamente del diseño del

³⁷ Las cinco metas establecidas en el PND son: México en Paz; México Incluyente; México con Educación de Calidad; México Próspero; y México con Responsabilidad Global.

programa y se reforzará mediante un análisis de los resultados del mismo obtenidos hasta el año 2015.

3.1.1 Situación inicial

La premisa con que parte el diseño del PDP es que la causa de la heterogeneidad estructural en el país, la cual afecta su desarrollo, es el bajo crecimiento económico. Como diagnóstico general, el programa establece que México es un país donde existen disparidades económicas entre su sociedad, sus empresas, industrias y regiones, donde la pobreza de más de la mitad de los habitantes del país, la informalidad en algunas empresas, el difícil acceso al financiamiento que sufren algunas industrias y las brechas de desarrollo regionales son un claro ejemplo de ello.

Dentro del diagnóstico del programa se explica que el ingreso per cápita de los mexicanos ha crecido a una tasa anual del 1.8 por ciento en los últimos cincuenta años, un tanto inferior que la tasa media de países emergentes durante el mismo periodo. Además, desde los años noventa se ha observado una brecha de crecimiento entre la región sur con el resto del país; mientras que el PIB per cápita de la región sur crecía a una tasa de 6.8 por ciento, el resto del país lo hacía a una tasa del 20.9 por ciento. La información ocupada para el diseño del programa señala que la pobreza, durante los últimos veinte años, se ha mantenido constante — alrededor del 45 por ciento de la población— debido al bajo crecimiento. Así, se establece que crecer es el medio para llegar al desarrollo, aunque crecer por sí solo no garantiza el progreso, siendo el crecimiento incluyente y generalizado la verdadera meta para el Estado mexicano.

En la investigación de referencia para la creación del programa se explica que la inestabilidad macroeconómica experimentada durante los años ochenta fue un elemento que afectó al crecimiento económico del país. Y aunque con la autonomía

del Banco de México, el régimen de flotación cambiaria, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el manejo prudente de la deuda y una mejor regulación y supervisión financiera se pudo crear un sólido entorno macroeconómico, no se ha logrado crecer significativamente. Es por ello que se ha buscado complementar esta estabilidad con políticas que impacten específicamente en el desarrollo de las actividades económicas y en las brechas de crecimiento regionales del país.

Los elementos que generan el bajo crecimiento según estudios recientes son: a) acceso limitado al financiamiento; b) rigidez en el mercado laboral; c) falta de competencia en diversos sectores económicos; d) debilidades institucionales que merman el estado de derecho; e) baja calidad educativa; f) insuficiente inversión en capital humano e infraestructura; y g) sobrerregulación de la economía (DOF, 2013). Asimismo, estos elementos tienen un impacto negativo en la productividad, por lo que son tomados en cuenta para la elaboración del PDP.

Se enuncia también que el PIB de una economía está en función de la productividad de sus factores de producción. Por lo tanto, el bajo crecimiento económico en México podría ser resultado de una lenta acumulación de factores explicada por: a) bajos niveles de inversión en capital humano, o maquinaria e infraestructura; y b) bajas ganancias dadas por productividad —ya sea porque la inclusión de nuevas tecnologías en los procesos productivos es módica o porque las actividades económicas realizadas no son susceptibles de aumentos en la productividad—.

Estas observaciones señaladas en el diagnóstico del programa apuntan a la baja productividad como causa del insuficiente crecimiento económico del país, aunque no siempre se tuvo esta problemática. En el programa se menciona que desde la década de los cincuenta hasta los años setenta se experimentó un claro crecimiento en la productividad total de los factores —con una tasa de crecimiento anual del 4.1 por ciento—, encontrando a partir de 1981 una seria contracción —de 2.4 por ciento anual a partir de ese año y al menos hasta el final de la década— causada por un mal manejo de las ganancias de la sustitución de importaciones, y por la inestabilidad financiera y macroeconómica.

A pesar de que se ha logrado mejorar el entorno macroeconómico, sigue viviéndose una contracción continua de los niveles de productividad en México. La medición que se tiene sobre la productividad total de los factores para el año 2011 es 8.2 por ciento menor de la que se tenía para 1990 según INEGI. “Sin duda la economía mexicana se vio afectada por choques externos que incidieron en la productividad, como la recesión de los Estados Unidos de 2001, el surgimiento de China en los mercados internacionales o la ‘Gran Recesión’ mundial que inició en 2008.” (DOF, 2013, p. 98), aunque las causas de la baja productividad siempre serán en mayor medida de carácter interno.

3.1.1.1 Factores que afectan la productividad en México

Según el PDP (2013), la productividad consiste en “producir más con la misma cantidad de recursos productivos que existen en el país” (p. 99), y puede conseguirse un aumento de ésta mediante innovaciones tecnológicas o innovaciones en la organización de los procesos productivos principalmente. También, la creación de empresas e industrias en ramas donde la productividad tiende a ser mayor o la inversión en bienes públicos son externalidades positivas para el aumento de la productividad. Con este propósito, el programa vuelve importante incentivar un cambio en la estructura económica de México, optimizando los mercados factoriales y fomentando la creación de actividades económicas que generen encadenamientos productivos, para facilitar su desarrollo económico.

Además, la heterogeneidad, que afecta tanto a trabajadores, empresas y regiones en el país, hace evidente que la solución no simplemente deba recaer en un aumento cuantitativo del nivel de productividad, sino también en un aumento incluyente del mismo. Por ello, dentro del Plan Nacional de Desarrollo actual, disminuir la pobreza de manera significativa y llevar a México a un estado de desarrollo económico consolidado es una meta que se vería alcanzada a través de

democratizar la productividad, y para ello es primordial hacerle frente a las siguientes problemáticas:

- a) Uso y asignación ineficiente de los factores de producción: Éste es el principal obstáculo de la productividad.
- Considerando el factor trabajo, la informalidad es la característica de la oferta laboral que imposibilita la eficiencia de este componente productivo. La informalidad afecta principalmente a las zonas menos urbanizadas y está asociada al bajo nivel de instrucción y a las carentes habilidades del trabajador. “El enorme tamaño del sector informal, al absorber recursos que podrían emplearse de manera más eficiente en empresas formales —en promedio dos veces más productivas— reduce la productividad agregada de la economía.” (DOF, 2013, p. 100)
 - Considerando el factor capital, el difícil acceso al crédito que tienen algunas empresas en México inhibe su capacidad productiva, su nivel de modernización y, por tanto, su crecimiento y el desarrollo económico del país. Tan solo “el crédito otorgado por el sector financiero al sector privado es equivalente apenas al 27.7% del PIB, considerablemente inferior al promedio de América Latina (48%) y a países como Chile (73.2%) y Brasil (68.4%).” (DOF, 2013, p. 101)
 - Considerando el uso de la tierra, el proceso de urbanización tiene repercusiones positivas en la productividad, como el mayor acceso de las empresas a proveedores, clientes, trabajadores calificados, y viceversa. “En México, sin embargo, el patrón de crecimiento de las grandes ciudades no ha sido el más propicio para aprovechar el potencial que ofrece la urbanización.” (DOF, 2013, p. 102), pues éste crecimiento se ha centralizado, afectando principalmente la sustentabilidad en el desarrollo urbano.
- b) Factores que inhiben la productividad de las personas y las empresas: Básicamente, la productividad está dada por las cualidades de las personas.

- En cuanto al nivel educativo de la población, “alrededor del 51% de los estudiantes mexicanos no cuentan con los conocimientos ni habilidades mínimas necesarias para desempeñarse en la sociedad contemporánea, muy por encima del promedio de la OCDE (22%) e incluso de países de menor ingreso.” (DOF, 2013, p. 103). Este es un gran problema que repercute en la productividad de un país, pues la baja calidad educativa disminuye la posibilidad de los trabajadores de incorporar tecnología al proceso productivo³⁸.
 - En cuanto a la capacitación de los trabajadores, “nuestro país destina apenas 0.01% del PIB a la capacitación para el trabajo, alrededor de 20 veces menos de lo que invierten en promedio los países de la OCDE.” (DOF, 2013, p. 103). Sin embargo, es importante, si se quiere conseguir un incremento sostenido en los niveles de productividad, que tanto el Estado como las empresas privadas inviertan aún más en el aprendizaje de nuevas habilidades de sus trabajadores.
 - En cuanto al tamaño de las unidades económicas, en las micro, pequeñas y medianas empresas —donde se concentra aproximadamente el 80 por ciento de la población ocupada—, “la insuficiente formación de capital humano, el bajo esfuerzo en innovación y desarrollo, el uso inadecuado de las tecnologías de información y la comunicación, y las limitaciones en la capacidad gerencial afectan su eficiencia.” (DOF, 2013, p. 103). Es por ello que el difícil acceso al financiamiento y la informalidad existente al interior de las actividades productivas inhiben el crecimiento económico y, por tanto, la productividad a nivel nacional.
- c) Debilidades en el ambiente de negocios y de inversión: Son diversos los obstáculos para la generación de actividades económicas en México.
- Respecto a las acciones del Estado, los tres poderes juegan un papel importante para la promoción de la productividad entre las empresas

³⁸ Además, un bajo nivel educativo impide tanto la adaptación a nuevos modos de organización productiva como la eficiencia en la resolución de problemas prácticos.

y por ello el gobierno debe seguir cumpliendo eficientemente con sus funciones. El poder ejecutivo tiene la obligación de conservar la estabilidad macroeconómica en el país con el fin de favorecer justamente el ambiente de negocios y, en última instancia, a la población; el poder legislativo puede intervenir en materia regulatoria para fomentar la productividad, corrigiendo el marco normativo que altere negativamente la generación de actividades lucrativas lícitas; y el poder judicial debe actuar con firmeza al momento de hacer cumplir la ley, de lo contrario, la inseguridad vuelve vulnerable la economía de mercado. (DOF, 2013)

- Respecto a la infraestructura pública, las inversiones en infraestructura logística son primordiales para elevar los niveles de productividad. “Se observa una alta concentración en el modo de transporte por carretera, en detrimento de las ventajas que podrían presentar modos de transporte alternativos [...] como el marítimo, [...] el ferroviario, [...] y el aéreo.” (DOF, 2013, p. 106). Este hecho exige una mejora en las condiciones de carreteras, en el tamaño de los puertos, en las instalaciones del transporte aéreo enfocadas al negocio de carga y en la interacción de todos estos modos de transporte, de tal manera que se consiga optimizar el tiempo de traslado de mercancías .
- Respecto a la competitividad en el país, la estructura oligopólica —y hasta monopólica en algunos casos— presente en sectores económicos importantes, como el energético y de telecomunicaciones, generan precios excesivos en los productos finales. Esto encarece los costos de producción y dificulta la creación de nuevas empresas, perjudicando así la productividad agregada del país. Por ello, la integración de México al mercado mundial, donde los precios de insumos y tecnologías son competitivos debido a la mayor cantidad de oferentes, “...es un elemento que apuntala un entorno de

negocios propicio para el crecimiento de la productividad.” (DOF, 2013, p. 106)

d) Brechas regionales y sectoriales: se ha experimentado una profundización de las brechas productivas en los últimos años.

- A nivel estatal, a pesar de la disminución gradual y generalizada de la productividad laboral del país experimentada en los últimos años, los estados que en los años noventa mantenían una productividad por encima de la media del país siguen conservando dicho lugar, mientras que los estados menos productivos siguen siendo los mismos. Sin embargo, “es posible revertir tal situación. Zacatecas, Michoacán o Puebla, por mencionar algunos ejemplos, son estados que tenían niveles de productividad laboral hasta de 40% por debajo del promedio nacional a mediados de los noventa y que, sin embargo, han venido zanjando las diferencias respecto al resto del país.” (DOF, 2013, p. 107)
- A nivel sectorial, la productividad se ha visto afectada de manera parecida que a nivel estatal, con la observación de que algunos sectores que se han visto mayormente afectados son quienes concentran mayor cantidad de población ocupada, a diferencia de los que se han mantenido con una productividad laboral por encima del promedio.

3.1.2 Objetivos y beneficiarios del programa

Dentro del PDP (2013) se encuentran claramente definidos los objetivos específicos, mientras que el objetivo general queda expresado, desde un principio, de la siguiente manera:

*...a la estrategia transversal “Democratizar la Productividad”
corresponde el presente Programa para Democratizar la*

Productividad (PDP), el cual coordinara las acciones de gobierno encaminadas a llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas; incentivar entre todos los actores de la actividad económica el uso eficiente de los recursos productivos; y analizar de manera integral la política de ingresos y gastos públicos para que las estrategias y programas del gobierno induzcan la formalidad. (p. 95)

Éste propósito, además de extenso y ambiguo, no presenta ningún indicador o actividad que concrete sus intenciones, aparte de las propuestas en los objetivos específicos, y únicamente menciona a los ciudadanos y las empresas como beneficiarios del programa. Por ello, sin más que analizar de este objetivo central, a continuación se presentarán uno a uno los objetivos específicos del programa y sus aparentes beneficiarios, acompañados de las estrategias específicas que los respaldan.

Objetivo 1. Promover el uso eficiente de los factores de producción de la economía

Este objetivo combate directamente el primer factor que afecta la productividad nacional según el diagnóstico del problema presentado en el PDP. Por tanto, busca promover el buen funcionamiento de los mercados de factores de producción con la intención de trasladarlos hacia actividades donde sean más productivos. “Tal proceso de reasignación de los recursos, de actividades de baja productividad a aquellas en donde la productividad es mayor, aumentará la capacidad de nuestra economía para producir más bienes y servicios utilizando los mismos factores de producción de los cuales disponemos y, como resultado, elevará el ingreso promedio del país.” (DOF, 2013, p. 113)

Lo anterior, en conjunto con las estrategias programadas para lograr este objetivo, hace evidente que los beneficiarios del cumplimiento de éste serán los trabajadores

—que pasaran de la informalidad a la formalidad—, los empresarios, y el medio ambiente. A continuación se enumeran las estrategias encargadas de promover el cumplimiento de este primer objetivo, así como las instituciones que están obligadas a darle seguimiento a sus respectivas líneas de acción:

Estrategias	Instituciones
1.1. Fortalecer el buen funcionamiento de los mercados laborales para impulsar la creación de empleos formales y bien remunerados	<ul style="list-style-type: none"> • STPS • SHCP
1.2. Promover el flujo de capital y financiamiento a proyectos y actividades con potencial de crecimiento productivo	<ul style="list-style-type: none"> • SHCP • SE
1.3. Promover el uso eficiente del territorio nacional, tanto en las ciudades como en el medio rural	<ul style="list-style-type: none"> • SEDATU • SAGARPA • SEMARNAT
1.4. Promover el manejo eficiente y sustentable del capital natural y reforzar el cuidado del medio ambiente del país	<ul style="list-style-type: none"> • SEMARNAT • SHCP • CONAGUA • SENER

Objetivo 2. Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país

Este objetivo combate directamente el segundo factor que afecta la productividad nacional según el diagnóstico del problema presentado en el PDP. Por ello, las prioridades de este objetivo son, tanto elevar las inversiones en capital humano, como dotar de elementos a las MIPYMES para aumentar su eficiencia y su tamaño. “En particular, es necesario elevar la inversión en ciencia, tecnología e innovación para apuntalar la productividad de las empresas y productores nacionales.” (DOF, 2013, p. 114)

Lo anterior, en conjunto con las estrategias programadas para lograr este objetivo, hace evidente que los beneficiarios del cumplimiento de éste serán los trabajadores —que pasaran a estar mejor capacitados— y los empresarios —en especial los micro, pequeños y medianos empresarios o productores—. A continuación se enumeran las estrategias encargadas de promover el cumplimiento del segundo objetivo, así como las instituciones que están obligadas a darle seguimiento a sus respectivas líneas de acción:

Estrategias	Instituciones
2.1. Incrementar las inversiones en el capital humano de la población.	<ul style="list-style-type: none">• SEDESOL• SS• SEP• STPS• SE
2.2. Fortalecer las actividades de capacitación laboral y formación para el trabajo que eleven la productividad de los trabajadores.	<ul style="list-style-type: none">• STPS

<p>2.3. Promover el emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas, con especial atención en las MIPYMES.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SE • SHCP • SEMARNAT
<p>2.4. Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, en especial los pequeños productores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SAGARPA
<p>2.5. Incrementar la inversión pública y promover la inversión privada en actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SHCP • SE • CONACYT

Objetivo 3. Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país

Este objetivo combate directamente el tercer factor que afecta la productividad nacional según el diagnóstico del problema presentado en el PDP. Como “...democratizar la productividad requiere contar con un ambiente de negocios que brinde certidumbre, reduzca las cargas regulatorias, provea bienes públicos de calidad y promueva la sana competencia económica.” (DOF, 2013, p. 116), este objetivo busca conservar la estabilidad macroeconómica y financiera, reducir el impacto de la inseguridad en el sector productivo, mejorar la infraestructura, entre otras cosas.

Lo anterior, en conjunto con las estrategias programadas para lograr este objetivo, hace evidente que los beneficiarios del cumplimiento de éste serán las personas en edad de trabajar —que encontrarán mejores oportunidades de empleo— y los

empresarios —los cuales invertirán en un entorno que garantiza rentabilidad—. A continuación se enumeran las estrategias encargadas de promover el cumplimiento del tercer objetivo, así como las instituciones que están obligadas a darle seguimiento a sus respectivas líneas de acción:

Estrategias	Instituciones
<p>3.1. Mantener la estabilidad macroeconómica y financiera con el fin de generar un marco de certidumbre para los agentes económicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SHCP
<p>3.2. Promover que las acciones de gobierno consoliden un ambiente de negocios propicio para la creación y crecimiento de empresas formales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SE • SHCP
<p>3.3. Brindar mayor certidumbre jurídica a los agentes económicos y reducir el impacto de la inseguridad en el sector productivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SEGOB • SHCP
<p>3.4. Elevar la eficiencia en sectores productores de insumos clave para reducir los costos que enfrentan las empresas y los productores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SCT • SENER • SE

<p>3.5. Promover inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SCT • SE • CONAGUA
<p>3.6. Aprovechar la integración de México a la economía mundial como medio para elevar la productividad de la economía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SE • SHCP

Objetivo 4. Establecer programas regionales y sectoriales que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía

Este objetivo combate directamente el cuarto factor que afecta la productividad nacional según el diagnóstico del problema presentado en el PDP. Como las brechas productivas entre estados y sectores son producto de diversas circunstancias, generalmente de carácter geográfico, poblacional o territorial, “Conocer a detalle las causas que han inhibido el crecimiento de la productividad, así como las ventajas comparativas de regiones e industrias, permitirá establecer políticas públicas diferenciadas que impulsen un cambio estructural hacia actividades de mayor sofisticación tecnológica y valor agregado...” (DOF, 2013, p. 119)

Lo anterior, en conjunto con las estrategias programadas para lograr este objetivo, hace evidente que los beneficiarios del cumplimiento de éste serán, de manera general, los agentes económicos al interior de los sectores y las regiones del país. A continuación se enumeran las estrategias encargadas de promover el cumplimiento del cuarto objetivo, así como las instituciones que están obligadas a darle seguimiento a sus respectivas líneas de acción:

Estrategias	Instituciones
4.1. Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región.	<ul style="list-style-type: none"> • STPS • SE • SCT • CONACYT • SEMARNAT
4.2. Promover un cambio estructural ordenado que permita el crecimiento de actividades de mayor productividad y la transformación de sectores tradicionales.	<ul style="list-style-type: none"> • SE • STPS • SAGARPA • SECTUR • SHCP • SEMARNAT

Objetivo 5. Adoptar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad

Este objetivo combate indirectamente todos los factores que afectan la productividad nacional según el diagnóstico del problema presentado en el PDP. Puesto que se busca obtener resultados eficaces, se requiere de “...un dialogo continuo con los actores de la sociedad —trabajadores, productores agrícolas, empresarios, instituciones académicas— para elaborar diagnósticos acordes a las necesidades específicas de las distintas regiones del país y sectores de la economía, así como respuestas de políticas públicas consecuentes.” (DOF, 2013, p. 120)

Lo anterior, en conjunto con las estrategias programadas para lograr este objetivo, hace evidente que los beneficiarios del cumplimiento de éste serán todos los actores económicos del país. A continuación se enumeran las estrategias encargadas de

promover el cumplimiento del quinto objetivo, así como las instituciones que están obligadas a darle seguimiento a sus respectivas líneas de acción:

Estrategias	Instituciones
<p>5.1. Fortalecer el marco institucional para impulsar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SHCP • STPS
<p>5.2. Orientar los programas y el gasto público hacia el objetivo de elevar y democratizar la productividad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SHCP

3.2 Identificación de la evaluación

Al Estado le corresponde prestar a la población aquellos servicios que el mercado no es capaz de ofrecer. Estas acciones son llevadas a cabo mediante la administración y la política pública, entendiendo esta última como el “conjunto de proyectos, actividades y decisiones [...] producto [...] de la práctica de los actores políticos que interactúan en el espacio del Estado/sistema político.” (Matos Bazó, 2005, p. 362). Y puesto que todo proyecto o acción cuenta con metas puntuales que buscan cumplirse en un tiempo establecido, la evaluación en su diseño, en su implementación y en sus resultados obtenidos son etapas inherentes a su desarrollo.

Myriam Cardozo define a la evaluación "...como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada." (Cardozo Brum, 2006, pp. 43-44)

La evaluación de las políticas públicas varía según la cuestión planteada. Puede ser una predicción de consecuencias futuras, una supervisión del proceso de formulación e implementación, una evaluación del alcance o una sugerencia de política pública. (Matos Bazó, 2005). Para el análisis del PDP se ocupará uno de los enfoques de evaluación citados por Matos Bazó (2005): el Enfoque de Evaluación de Impacto Social planteado por Arlette Pichardo, el cual observa a "los destinatarios de las acciones evaluadas, el medio institucional en el cual se desarrollan las acciones evaluadas y el contexto en el cual se inscriben las acciones evaluadas por los actores sociales que las respaldan" (p. 369)

Esta evaluación social-experimental —evaluación cualitativa y cuantitativa con interés en el desarrollo social—, que analiza tanto el diseño del programa social como el cumplimiento de los objetivos en relación a los recursos con que se cuenta para alcanzarlos, se aplicará, en este caso práctico, para la fase de formulación del programa. No obstante, se hará un seguimiento de los resultados obtenidos hasta el momento con base en los indicadores propuestos en el programa, con la intención de reforzar las conclusiones obtenidas en la evaluación previa.

3.2.1 Objetivos de la evaluación

Previo a los años ochenta, la disponibilidad de recursos fiscales en México, así como el amplio margen de decisión del que gozaba el Ejecutivo, facilitaban la construcción de un ambiente benéfico para el gobierno en turno. Este hecho hacía innecesaria la rendición de cuentas y la garantía de eficacia sobre las acciones

gubernamentales. Sin embargo, al inicio de esta década fueron visibles los primeros intentos para optimizar la administración pública. “La principal razón que motivó este cambio fue la crisis financiera que redujo rápidamente la disponibilidad de recursos gubernamentales y obligó a adoptar medidas de racionalización del gasto público.” (Ramos, Sosa, & Acosta, 2011, p. 111)

Esto último, aunado a la desconfianza acumulada de la ciudadanía hacia el aparato Estatal, dio lugar a una creciente incidencia de evaluaciones a las políticas públicas a cargo de nuevas instituciones creadas por este mismo aparato³⁹ (Ramos, Sosa, & Acosta, 2011). De esta manera se pretendía, además de recuperar la credibilidad de los ciudadanos en el Estado, alcanzar las metas planteadas por las políticas, con lo que se volvió objetivo de dichas evaluaciones cerrar tres brechas que hacían que los resultados obtenidos al concluir un programa social difiriesen de los resultados previstos. Estas brechas eran: 1) la brecha de pertinencia del programa a las necesidades insatisfechas —identificadas como problema—; 2) la brecha de congruencia entre las metas correspondientes y las políticas, programas y estrategias definidas para alcanzarlas; y 3) la brecha de gestión o implementación del programa que introduce aspectos como la estructura, los procesos y la cultura organizacional de las instancias participantes, así como su sistema de interrelaciones. (Cardozo Brum, 2006).

A pesar de los intentos del gobierno por autoevaluarse y lograr el cumplimiento de los objetivos planteados en sus programas sociales, las variables exógenas y el interés de la administración en turno de aumentar y conservar el poderío político alcanzado son elementos que alteraron los resultados finales de los programas, inhibiendo así su capacidad para combatir los obstáculos por los que fueron diseñados⁴⁰. Al seguir existiendo las dificultades para alcanzar la eficiencia en los programas implementados, el Estado se ha vuelto cuestionable, por lo que se requiere reforzar sus autoevaluaciones con evaluaciones externas, tanto de

³⁹ SECOGEF, luego nombrada SECODAM, posteriormente SIMEP, luego SFP y actualmente CONEVAL.

⁴⁰ Las variables exógenas van desde un entorno económico internacional poco prometedor, hasta un mal aprovechamiento de los recursos que brinda el programa. En cuanto a los intereses políticos que impactan negativamente en los resultados del programa, muchas veces se ven traducidos en corruptela.

organismos internacionales interesados en el tema como de la academia, en su calidad de objetiva y crítica.

Así, el objetivo de esta evaluación es comprobar la viabilidad del PDP y, en caso de ser necesario, hacer las recomendaciones pertinentes para conseguir los objetivos previstos. Procurando que el programa alcance la eficiencia en el uso de recursos y la efectividad en el impacto, esta evaluación pretende dar una crítica y un seguimiento tanto objetivo como transparente al mismo.

Es importante señalar que existen distintos tipos de evaluaciones. Para este caso particular, la evaluación será correctiva —tiene el objetivo de revisar y proponer mejoras al programa—, global —dado que el programa solo establece prioridades generales a otros programas de diversos sectores y no se enfoca en un área específica de la política—, mayormente cualitativa —debido a que se revisará la viabilidad del diseño, aunque se reforzarán esas conclusiones con el seguimiento de los indicadores cuantitativos— y de carácter externo —quien la lleva a cabo no tiene relación alguna con quienes crearon el programa—. (Cardozo Brum, 2006).

3.2.2 Método a utilizar

En el Enfoque de Evaluación de Impacto Social, planteado por Arlette Pichardo, se lleva a cabo una exploración descriptiva y analítica del proyecto, donde, primero, se recopila información para entender las fallas en el cumplimiento de objetivos, para después realizar acciones correctivas o preventivas. Aunque este enfoque contempla las tres etapas para la evaluación de una política pública —evaluación en el diseño, implementación y resultados—, para este caso solo se aplicarán las medidas necesarias para evaluar el diseño del PDP, es decir, se recopilará la información sobre el diseño del programa, se analizarán posibles aspectos que afecten negativamente el desarrollo de las acciones y, con base en estos, se harán

sugerencias para hacer frente a las dificultades que retrasen el cumplimiento del objetivo central.

Debe recordarse que para este análisis es primordial tener presente el impacto en los beneficiarios del programa, tomando en cuenta tanto a la interacción de las instituciones involucradas en el proceso de implementación como al contexto económico y social en el cual se llevan a cabo las acciones del programa. Por ello, lo primero que se hará será resumir el diagnóstico del PDP en un esquema llamado Árbol del Problema, así como resumir los puntos generales de la estructura del programa ocupando otra herramienta de evaluación de programas sociales llamada Matriz del Marco Lógico (MML). Estas herramientas ayudarán a la observación de fortalezas y debilidades en el diseño de las acciones.

Posteriormente se fortalecerá la evaluación con ayuda de un cuestionario llamado Ficha de Evaluación, el cual calificará el diseño del programa. Este método es propuesto por la socióloga venezolana Ruth Matos Bazó como un complemento al análisis obtenido tras la aplicación de la MML⁴¹. Según la investigadora, “la ficha de evaluación nos permite obtener una puntuación que nos indica el rango que lo califica como aceptable o no para su aprobación, una ponderación de la ejecución y una medida del éxito o fracaso en la finalización.” (Matos Bazó, 2005, p. 108). Consiste en calificar un cuestionario con números del 1 al 5 según el nivel de satisfacción en que se han llevado las acciones planteadas en cada pregunta⁴².

Para obtener el rango final que dé pie a los rubros de éxito o fracaso del programa —“No procede”, “Favorable con cambios” y “Favorable” para la evaluación del diseño del programa— debe establecerse, primero, la cantidad máxima de puntos en cada nivel de calificación, es decir, se multiplicarán las 13 preguntas del cuestionario por cada nivel de calificación. Así, “para la calificación de ‘No procede’

⁴¹ Matos Bazó (2005) propone tres Fichas de Evaluación, una por cada momento evaluable de un programa (Exante, Ejecución, Expost). Para una evaluación Exante (evaluación que se llevará a cabo en el presente trabajo), propone un cuestionario de 21 preguntas. Sin embargo, no todas aplican para la evaluación del PDP, por lo que únicamente se seleccionaron 13 preguntas.

⁴² Número 1 representa un nivel “Muy bajo” de satisfacción; número 2 representa un nivel “Bajo”; número 3 un nivel “Intermedio”; número 4 un nivel “Alto”; y 5 un nivel “Muy alto”.

se toma la puntuación mínima del nivel 'Muy bajo' y la puntuación anterior a la mínima del nivel 'Intermedio'; para la calificación de 'Favorable con cambios' se toma la puntuación mínima del nivel 'Intermedio' y puntuación anterior a la mínima del nivel 'Alto'; por ultimo para la calificación de 'Favorable' se toma la puntuación mínima de 'Alto' y la máxima del nivel 'Muy alto'". (Matos Bazó, 2005, p. 109)

En los siguientes cuadros —Cuadro 2 y Cuadro 3— se presentan, por un lado, las cantidades máximas para cada nivel de satisfacción, y por el otro, los rangos finales de puntuación para determinar qué tan efectivo es el diseño del programa.

Cuadro 2. Cantidad máxima de puntos para cada nivel de satisfacción

Muy bajo	= 1 x 13	= 13
Bajo	= 2 x 13	= 26
Intermedio	= 3 x 13	= 39
Alto	= 4 x 13	= 52
Muy alto	= 5 x 13	= 65

Cuadro 3. Rangos finales de puntuación para evaluación del diseño

No procede	= Entre 13 y 38
Favorable con cambios	= Entre 39 y 51
Favorable	= Entre 52 y 65

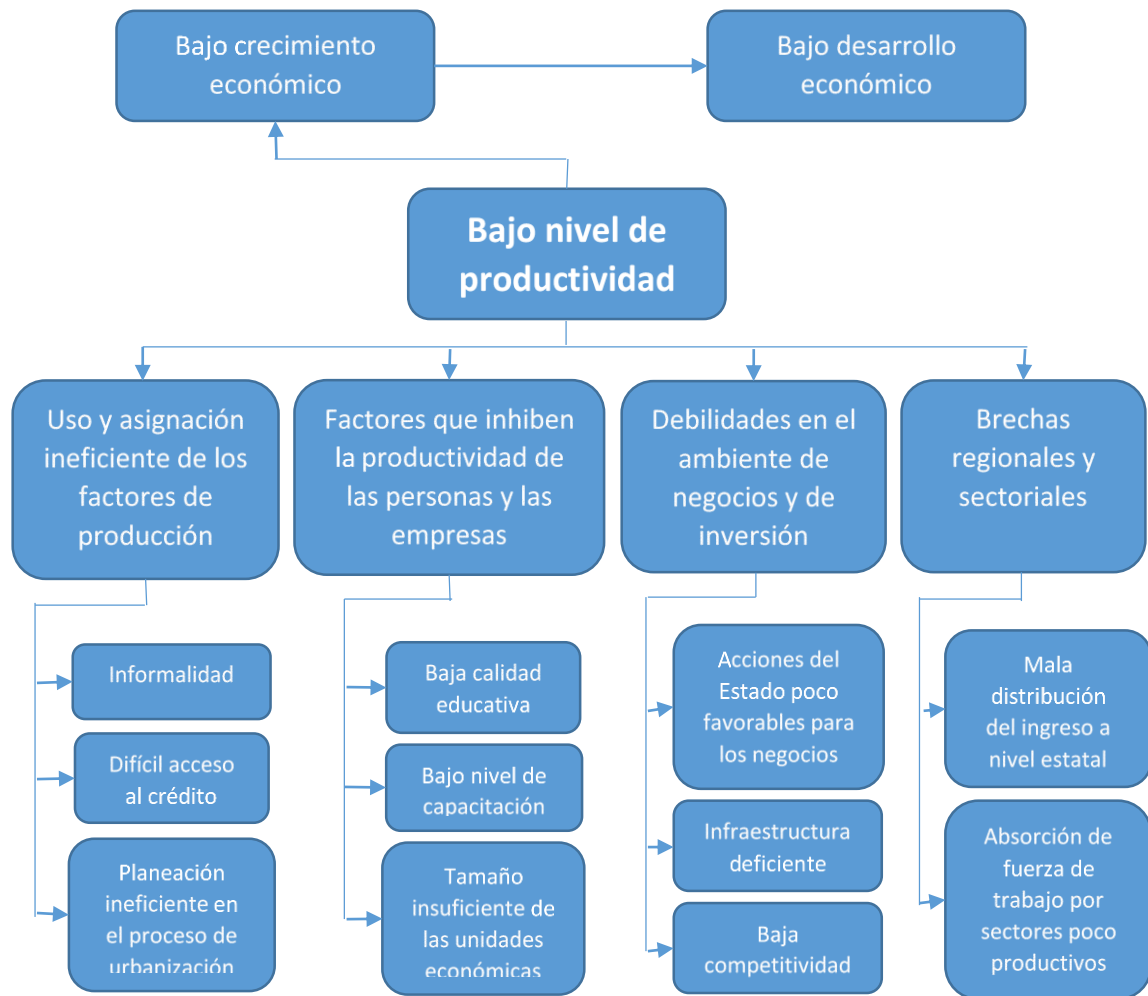
Cabe mencionar que para responder las preguntas del cuestionario se argumentará con base en la información recabada hasta ese punto, es decir, se ocuparán argumentos teóricos, estadísticos y demás información relacionada con los documentos oficiales del PDP. A pesar de que los argumentos que se emplearán para calificar cada pregunta serán objetivos, las calificaciones finalmente guardarán cierto grado de subjetividad. Sin embargo, ninguna evaluación se encuentra exenta de la opinión del ejecutor, pues como dice Myriam Cardozo (2006), "En el caso concreto de la evaluación, aun suponiendo que pueda mantenerse un alto nivel de objetividad en la consecución de los cuatro primeros pasos que la conforman (identificación, medición, comparación de efectos y explicación), el quinto implica un

juicio de valor que, por mucho que se fundamente en criterios preestablecidos, no dejará de tener elementos de carácter subjetivo.” (p. 51)

3.3 Aplicación del Árbol del Problema al PDP

El diagnóstico del programa se resumirá en el siguiente esquema denominado Árbol del problema. Este diagrama está estructurado de tal manera que en los dos estratos más bajos se encuentre las causas del problema, dejando en medio al problema mismo y en el estrato superior las consecuencias del problema. Metafóricamente, al estar posicionadas en la parte inferior del diagrama, las causas representarían la raíz del árbol, mientras que el problema y las consecuencias serían el tronco y las hojas o frutos del árbol respectivamente.

Figura 1. Árbol del problema
Diagrama sobre diagnóstico del “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018”



Fuente: Elaboración propia con base en (DOF, 2013).

3.3.1 Observaciones obtenidas de la aplicación del Árbol del Problema

El diagrama —Figura 1— evidencia un problema multicausal y complejo. Para hacerle frente deben diseñarse diversos programas sociales que alivien las

dificultades estructurales presentes en los dos estratos inferiores, principalmente los del estrato inferior. Por tanto, que el PDP se enfoque en encaminar las políticas públicas hacia un aumento en los niveles de productividad en el país puede propiciar el crecimiento económico.

Sin embargo, el crecimiento depende también de otros elementos — tales como el fomento al consumo y al ahorro, y la independencia económica—, no solo de un incremento en el nivel de productividad de los factores. Por ello, es posible que la solución del problema planteado, si es que se consigue, no conduzca necesariamente a un incremento importante del crecimiento económico ni del desarrollo.

Teniendo esto en cuenta, es recomendable especificarse las consecuencias del bajo nivel de productividad nacional. Algunos ejemplos de esto serían: 1) Estancamiento en los niveles de oferta laboral; 2) Estancamiento de los ingresos de la población; 3) Estancamiento de las capacidades técnicas de los trabajadores; y 4) Disminución de las inversiones.

Dejando de lado la insuficiente previsión de las consecuencias que trae la baja productividad, el diagnóstico del PDP está estructurado correctamente, contempla ampliamente las causas del problema y aborda aunque sea de manera general las consecuencias. Gracias a este diagnóstico realizado coherentemente, fue posible proponer objetivos puntuales que combatan los bajos niveles de productividad.

3.4 Aplicación de la Matriz de Marco Lógico al PDP

La MML es un cuadro en donde se recopila información referente a los objetivos del programa —tanto del general como de los específicos—, sus resultados y las acciones llevadas a cabo en su implementación. En este cuadro se describe cada uno de estos elementos, primero, identificando el indicador que dará seguimiento a

los objetivos, resultados y acciones planteadas, después, estableciendo el medio por el que se obtendrán los resultados de los indicadores establecidos, y por último, contemplando las externalidades que afectan cada elemento del programa.

Cuadro 4. Matriz del Marco Lógico

Cuadro resumen del contenido del “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018”

	Descripción	Indicadores objetivamente comprobables	Modalidad de comprobación de los indicadores	Factores externos
Objetivo general	Coordinar las acciones del gobierno encaminadas a llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas			
Objetivos específicos	Promover el uso eficiente de los factores de producción de la economía	Tasa de informalidad laboral	La instancia responsable de reportar el avance del indicador anualmente es la STPS con datos de INEGI	
	Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país	Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, basado en horas trabajadas	La instancia responsable de reportar el avance del indicador anualmente es la STPS con datos de INEGI	

		Inversión Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación como porcentaje del PIB	La instancia responsable de reportar el avance del indicador anualmente es la STPS con datos de la OCDE	
	Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país	Días para abrir una empresa	Las instancias responsables de reportar el avance del indicador anualmente son COFEMER, SE y SHCP con datos del Banco Mundial y Doing Business	
	Establecer programas regionales y sectoriales que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía	Índice de la productividad laboral en la región Sur-Sureste	La instancia responsable de reportar el avance del indicador anualmente es la SHCP con datos de INEGI	
	Adoptar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad	Índice de productividad total de los factores	La instancia responsable de reportar el avance del indicador anualmente es la SHCP con datos de INEGI	
Resultados	Pasar de un 60% de población ocupada en actividades económicas informales en 2013 a un 50% en 2018	Tasa de informalidad laboral	La instancia responsable de reportar el avance del indicador anualmente es la STPS con datos de INEGI	
	Pasar de un 100% en el Índice Global de Productividad	Índice Global de Productividad Laboral de la Economía,	La instancia responsable de reportar el avance del	

	Laboral de la Economía (basado en horas trabajadas) en el en 2012 a un 110% en 2018	basado en horas trabajadas	indicador anualmente es la STPS con datos de INEGI	
	Pasar de un 0.44% en la Inversión Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (como porcentaje del PIB) en 2009 a un 1.0% en 2018	Inversión Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación como porcentaje del PIB	La instancia responsable de reportar el avance del indicador anualmente es la STPS con datos de la OCDE	
	Pasar de los 9 días necesarios para abrir una empresa en 2012 a 7 días para 2018	Días para abrir una empresa	Las instancias responsables de reportar el avance del indicador anualmente son COFEMER, SE y SHCP con datos del Banco Mundial y Doing Business	
	Pasar de un 100% en el Índice de la productividad laboral en la región Sur-Sureste en 2012 a 114% en 2018	Índice de la productividad laboral en la región Sur-Sureste	La instancia responsable de reportar el avance del indicador anualmente es la SHCP con datos de INEGI	
	Pasar de un 100% en el Índice de productividad total de los factores reportado en 2012 a 106% en 2018	Índice de productividad total de los factores	La instancia responsable de reportar el avance del indicador anualmente es la SHCP con datos de INEGI	
Actividades	Las señaladas como estrategias en cada objetivo específico	Los señalados en los programas derivados de cada estrategia	Las instancias señaladas como responsables de	Recorte presupuestal

			reportar avances en cada programas	
--	--	--	------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en (DOF, 2013).

3.4.1 Observaciones obtenidas de la aplicación de la Matriz de Marco Lógico

En lo que respecta al objetivo general, éste no se encuentra claramente definido, no cuenta con indicadores que comprueben su cumplimiento y no son mencionadas las externalidades que afectarían su desempeño. Es evidente que la falta de precisión del objetivo hace difícil la propuesta de algún indicador que pueda darle seguimiento, sin embargo, como guarda una estrecha relación con el quinto objetivo específico, es recomendable ocupar este último como objetivo central junto con su respectivo indicador⁴³.

En cuanto al primer objetivo específico, su redacción delimita con claridad sus acciones. Sin embargo, existen dificultades que podrían mermar su cumplimiento, como la propuesta de un único indicador. La propuesta de un solo indicador es insuficiente debido a que en el diagnóstico se mencionan tres ejemplos clave que afectan la eficiencia en el uso de los factores: la informalidad; el difícil acceso al crédito por parte de las empresas; y la ineficiente planeación del proceso de urbanización. Por tanto, al medir solamente una de estas tres problemáticas con el indicador propuesto —la informalidad—, es necesario mejorar el seguimiento del objetivo agregando los indicadores descritos en el Cuadro 5⁴⁴.

⁴³ El indicador para el quinto objetivo específico es el Índice de Productividad Total de los Factores. Esta medición, al analizar la productividad de la economía, empata mejor con un objetivo general.

⁴⁴ Las propuestas de indicadores mencionadas en el presente trabajo son sugerencias metodológicas que no necesariamente podrían ser llevadas a cabo debido a falta de datos.

Cuadro 5. Propuesta de indicadores. Primer objetivo específico.

Nombre del indicador	Metodología
Crédito a la inversión productiva	$CIP = \sum CIP_n$ $\sum CIP_n = \text{Suma del crédito a la inversión productiva otorgado por bancos}$
Tiempo promedio de movilidad laboral mensual	$TPML = (HT/PO) * 24$ <p>HT= Horas diarias empleadas en traslados entre lugar de trabajo y hogares</p> <p>PO= Población ocupada</p> <p>24= Días laborados al mes</p>

Las actividades (estrategias) que se llevarán a cabo para alcanzar el primer objetivo específico concuerdan con la problemática que combaten. Sin embargo, las acciones que se realizarán en favor del medio ambiente (estrategia 1.4), si bien son importantes para mejorar la calidad de vida de la población, no son del todo necesarias para democratizar la productividad. Por ello, tal restricción podría impactar negativamente en el intento de promover un uso eficiente de los factores productivos.

Ahora bien, para dar seguimiento a los logros del segundo objetivo específico, como en el caso anterior, es insuficiente contar solo con dos indicadores, pues en el diagnóstico se mencionan también la baja calidad educativa y el tamaño de la unidad económica como principales elementos que afectan la productividad de las personas y las empresas. Por tanto, es necesario agregar los indicadores descritos en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Propuesta de indicadores. Segundo objetivo específico.

Nombre del indicador	Metodología
Baja dispersión en resultados académicos	$BDR = \frac{\sum R_n}{n} - 10 ;$ <p>donde BDR tiende a 0</p> <p>$\sum R_n/n =$ Promedio de los resultados académicos obtenidos por un grupo de estudiantes (el rango de resultados va del 5 al 10)</p> <p>10 = Calificación máxima de la evaluación académica</p>
Participación del personal ocupado en empresas grandes	$PPOEG = \frac{POEG}{PO} * 100 ;$ <p>donde PPOEG tiende a 100</p> <p>POEG = Población ocupada en empresas grandes</p> <p>PO = Población ocupada</p>

Respecto a las actividades (estrategias) que se llevarán a cabo para alcanzar este segundo objetivo específico, puede decirse que guardan coherencia con la problemática que combaten. No obstante, las acciones enfocadas a aumentar la calidad de la educación en el país parecen estar omitidas o traslapadas con otras actividades programadas, lo que sugiere un desinterés o una falta de idea por parte del gobierno para generar este cambio.

Nuevamente, para medir el progreso del tercer objetivo específico, el indicador propuesto es insuficiente, ya que en el diagnóstico se mencionan más elementos, además de la parte normativa, como los causantes de un bajo nivel de productividad. Al dejar de lado aspectos como la estabilidad macroeconómica, la inseguridad, la infraestructura deficiente o la baja competitividad, es necesario agregar los indicadores descritos en el Cuadro 7. En cuanto a las actividades (estrategias) programadas para el cumplimiento de este objetivo, éstas concuerdan con la problemática que combaten.

Cuadro 7. Propuesta de indicadores. Tercer objetivo específico.

Nombre del indicador	Metodología
Riesgo-País	$RP = (TIR_m - TIR_{eu}) * 100$ <p>TIR_m = TIR de bono de México</p> <p>TIR_{eu} = TIR de bono de Estados Unidos</p>
Secuestros a empresarios por entidad federativa	
Costos de Traslado de mercancías	Índice de costo de casetas, combustibles
Índice Herfindahl Hirschman	$IHH = \sum PE^{2n} ;$ <p>donde IHH tiende a 0</p> <p>$\sum E^{2n}$ = Suma de la participación de cada empresa en su respectivo sector económico al cuadrado</p>

Si bien la redacción del cuarto objetivo específico es coherente, el indicador propuesto para evaluar su desempeño y las actividades (estrategias) programadas no lo son, primero, porque el indicador comprende solamente una región del país, y segundo, porque las acciones son muy ambiciosas y no están bien delimitadas. Este hecho puede propiciar el incumplimiento del objetivo, por lo que se vuelve necesario aplicar la misma metodología del indicador propuesto para la región Sur-Sureste pero incluyendo otras regiones, y especificar la manera en que se conseguirá en cada región los aumentos de productividad y competitividad previstos.

En lo que respecta al quinto y último objetivo específico, éste podría ser utilizado como objetivo general debido a la relación que guarda con el propósito del programa, así como por su claridad. Asimismo, su indicador es ideal para dar seguimiento a un objetivo central, pues al medir los niveles de productividad de todos los factores productivos hará visible el éxito de las actividades (estrategias) programadas.

Como observación general, que los indicadores no reflejen con precisión el cumplimiento de sus respectivos objetivos provocará distorsiones en la evaluación de los resultados. Puede ocurrir que alguno de los indicadores propuestos arroje resultados positivos mientras que la problemática, al sobrepasar el alcance del indicador, siga latente y sin cambios significativos⁴⁵.

Asimismo, cada objetivo establece actores económicos genéricos como beneficiarios del PDP, tales como trabajadores, empresas y productores. Este hecho hace visible la poca claridad que se tiene respecto al impacto buscado. Por tanto, es pertinente complementar esta visión general de beneficiarios con los sectores en donde se pretenda canalizar en mayor medida los esfuerzos, por ejemplo, señalar como beneficiarios de tal objetivo a la población económicamente inactiva mediante su inclusión en el mercado laboral, a los trabajadores del sector

⁴⁵ Un claro ejemplo de esto se vería en el tercer objetivo específico (relacionado con fomentar un ambiente de negocios). El indicador, al dar seguimiento al tiempo para establecer formalmente una empresa, de conseguirse una disminución en éste, no necesariamente significará un ambiente propicio para hacer negocios, pues como se ha dicho, estas condiciones óptimas están dadas por otras variables como la estabilidad macroeconómica, la infraestructura, el cumplimiento de la ley, entre otras cosas.

automotriz a través de capacitaciones en el manejo de tal maquinaria, o las empresas manufactureras del norte del país mediante el abaratamiento de los costos de tal tipo de transporte. Esto, aunque implicaría una revisión más exhaustiva de los objetivos del programa, podría garantizar el éxito de los mismos.

Por otro lado, la carencia de identificación previa de externalidades y la nula puntualización de supuestos podría ser utilizada como excusa para algún posible incumplimiento de los objetivos del programa. Por ello, es necesario establecer los supuestos que guíen objetivamente la formulación de los objetivos e identificar los factores externos que puedan alterar estos supuestos, imposibilitando el éxito en la implementación del programa. Un ejemplo de externalidades negativas sería la fuga de capitales, la volatilidad en los precios del petróleo y demás factores que puedan afectar la estabilidad macroeconómica del país.

3.4.2 Seguimiento de los indicadores

A continuación se presentan los resultados de cada indicador postulado en el PDP. Estos cuadros-resumen de resultados fueron extraídos del documento oficial *Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018: Logros 2015*. (Gobierno de la República, 2015).

Objetivo 1. Promover el uso eficiente de los factores de producción de la economía

Resultados de los indicadores del objetivo

Nombre	Línea base	2013	2014	2015	Meta 2018
Tasa de informalidad laboral (Anual)	60.0% (2013)	59.0%	57.8%	57.8%	50.0%

Nota:

- El valor de la línea base corresponde al observado al cierre de 2012. A partir de 2014 las cifras consideran el cambio en la reforma constitucional que elevó la edad legal mínima para trabajar de los 14 a los 15 años.

Para el último cuatrimestre de 2012, la tasa de informalidad laboral era del 60 por ciento, mientras que para los tres años posteriores se registró un descenso de la tasa, primero de 1 punto porcentual, después de 1.2 puntos porcentuales respecto al año anterior, para finalmente mantenerse constante en 2015, registrando ese año un 57.8 por ciento. Al establecer como meta la disminución de la informalidad laboral en 10 puntos porcentuales en solo un sexenio, el indicador registra un progreso insuficiente, pues en la mitad del tiempo estimado para el cumplimiento de su objetivo, apenas se logró disminuir la informalidad en 2.2 por ciento.

Objetivo 2. Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país

Resultados de los indicadores del objetivo

Nombre	Línea base	2013	2014	2015	Meta 2018
Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, basado en horas trabajadas (Anual)	100 (2012)	100.1	101.9	ND	110
Inversión Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación como porcentaje del PIB	0.44% (2009)	0.50%	0.56% p/	0.58%p/	1.0%

Nota:

- ND: No disponible, la información para calcular el valor del indicador aún no se encuentra disponible.

- p/: Cifras preliminares.

-La línea base hace referencia a datos de la OCDE. Los valores observados reportados corresponden al Gasto en Investigación Científica y Desarrollo Experimental (GIDE), estimado por CONACYT. La información para 2014 y 2015 contempla una reclasificación del GIDE siguiendo al Frascati Manual 2015 de la OCDE.

El IGPLE ha registrado tan solo un aumento de 1.9 por ciento desde 2012 hasta 2014. A pesar de que no se cuenta con información para el 2015, la tendencia de los dos primeros años sugiere un lento crecimiento que difícilmente alcanzará la meta de incrementar 10 puntos porcentuales en 2018.

Por su parte, la Inversión Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación como porcentaje del PIB se ha incrementado en promedio 0.04 puntos porcentuales en los primeros 2 años. De seguir con esta tendencia, la inversión en ciencia y tecnología podría representar un 0.70 por ciento del PIB en 2018, un resultado insuficiente en comparación con la meta establecida, pero sin duda un progreso, teniendo en cuenta el porcentaje registrado en 2009.

Objetivo 3. Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país

Resultados de los indicadores del objetivo

Nombre	Línea base	2013	2014	2015	Meta 2018
Días para abrir una empresa (anual)	9 (2012)	6	6	6	7

Nota:

- Este indicador considera el número de días calendario, necesarios para constituir legalmente una empresa, con un seguimiento mínimo ante los organismos públicos y sin la realización de pagos extraordinarios. Se asume que el tiempo mínimo requerido para cada procedimiento es de un día y se considera que un procedimiento se ha completado una vez que la empresa ha recibido el documento final. Para este indicador Línea Base en 2012, tomado del Reporte Doing Business 2013. El dato reportado para 2013 proviene del Reporte 2014, en el cual hubo modificaciones metodológicas importantes que explican su disminución. Por ejemplo, los trámites vía web son considerados como un medio válido para la contabilidad total del número de días, lo que favorece en su disminución. La cifra emitida por Doing Business considera únicamente el promedio de días para abrir una empresa en el Distrito Federal, a nivel nacional, el promedio es de 9 días.

Como se señala en la nota al pie del cuadro, los días para abrir una empresa cambiaron de 2012 a 2013 a partir de modificaciones en la metodología del Reporte Doing Business 2014, donde se comienza a tomar en cuenta a partir de 2013 los tramites vía web. La inclusión de la tecnología en el proceso de apertura impactó positivamente el indicador únicamente en el Distrito Federal, donde ahora son 6 días como mínimo, dejando al resto del país con un promedio de 9 días. De esto puede concluirse que los avances en este rubro son insatisfactorios.

Objetivo 4. Establecer programas regionales y sectoriales que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía

Resultados de los indicadores del objetivo

Nombre	Línea base	2013	2014	2015	Meta 2018
Índice de la Productividad Laboral en la Región Sur-Sureste (anual)	100 (2012)	99.9	101.2	ND	114

Nota:

- ND: No disponible, la información para calcular el valor del indicador aún no se encuentra disponible.
- El valor del indicador para 2013 difiere de lo publicado en el reporte de Logros 2014 debido a la publicación de las cifras revisadas del PIB estatal.

Para este indicador, únicamente se encuentra disponible la información de los dos primeros años de implementación del programa, los cuales muestran resultados desfavorables para el logro previsto en 2018. De 2012 (línea base) a 2014, solo se alcanzó un crecimiento de la productividad laboral en la región sur-sureste de 1.2 puntos porcentuales, sin mencionar que en 2013 se experimentó un retroceso del índice. Por tanto, es evidente que la meta de 114 por ciento en el índice de productividad laboral de la región no se conseguirá.

Objetivo 5. Adoptar políticas públicas orientadas a elevar y democratizar la productividad

Resultados de los indicadores del objetivo

Nombre	Línea base	2013	2014	2015	Meta 2018
Índice de la Productividad Total de los Factores (anual)	100 (2012)	99.3	99.2	ND	106

Nota:

- ND: No disponible, la información para calcular el valor del indicador aún no se encuentra disponible.

Como era de esperarse, puesto que la tendencia del resto de los indicadores contemplados ha sido por mucho insuficiente para alcanzar los objetivos planteados, el Índice de la Productividad Total de los Factores, que muestra de manera puntual el propósito del PDP, ha presentado una tendencia negativa. Mientras que para 2013 el decremento del índice fue de 0.7 puntos porcentuales, el decremento para 2014 fue de 0.1 puntos porcentuales respecto al año anterior. Aunque no es abrumador este descenso, es difícil esperar que en 2018 se cumpla con el objetivo de incrementar el índice de productividad de los factores a 106 por ciento.

3.5 Aplicación de la Ficha de Evaluación al programa

A continuación se enumeran las preguntas del cuestionario acompañadas de su calificación y su respectiva justificación.

- 1) ¿Es coherente la propuesta del programa con las prioridades establecidas en las políticas de desarrollo del país?**

Es coherente el PDP con las prioridades de la agenda nacional establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, puesto que en ambos se prioriza el aumento en la productividad nacional. Sin embargo, el PDP no se encarga de llevar a cabo las acciones para aumentar la productividad, sino que sugiere puntos clave que deberán tomar en cuenta las políticas públicas venideras para alcanzar el incremento de esta variable, así como darle seguimiento a indicadores de la misma. Por tanto, al buscar la productividad pero no actuar activamente en alcanzarla, el PDP satisface la pregunta en un nivel “Alto”.

2) ¿Se considera creativa y pertinente la propuesta de programa para resolver el problema?

Entendiendo “propuesta creativa” a aquella que busca alcanzar sus metas de una manera como nunca antes se había intentado, el PDP cumple con el calificativo, pues al derivar de una estrategia transversal, busca influir con lineamientos generales a toda política pública creada a partir de su implementación. Sin embargo, no es del todo pertinente para resolver el problema, ya que no se involucra de manera activa en las acciones que intentan alcanzar los objetivos, lo cual aminora considerablemente su probabilidad de éxito. Por tanto, al ser una propuesta creativa pero no certera para acabar con la problemática que combate, el PDP satisface la pregunta en un nivel “Intermedio”.

3) ¿El tipo de programa es coherente al contexto social en el que se propone?

El aumento de la productividad es una meta que, a pesar de su indiscutible importancia para el crecimiento y desarrollo económico, ningún gobierno anterior al mandato del Presidente Enrique Peña Nieto había considerado

con tanto énfasis. Y aunque desde la última década se ha experimentado un descenso en el nivel de productividad del país, aún es tiempo de comenzar a implementar medidas que hagan frente a la problemática. Sin embargo, es difícil transformar una sociedad improductiva en productiva, dada la complejidad del término. Por tanto, al considerarse coherente la intención del PDP con las necesidades del contexto social actual, pero ambiciosa respecto a los recursos con que se parte, el PDP satisface la pregunta en un nivel “Alto”.

4) ¿Es coherente y suficiente el objetivo general en cuanto a los alcances del programa planteado?

Entendiendo “los alcances del programa” como los resultados previstos, el objetivo central del PDP contempla satisfactoria y coherentemente lo establecido en sus metas, pues el aumento en los indicadores de productividad nacional es reflejo de un progreso en el diseño y la implementación de las políticas públicas. Por tanto, al tenerse como objetivo el coordinar las acciones del gobierno para eliminar los obstáculos que inhiben la productividad y como resultados previstos el aumento de ésta, el PDP satisface la pregunta en un nivel “Muy alto”.

5) ¿Son coherentes y suficientes los objetivos específicos para lograr el general y muestran los aspectos concretos que se deben alcanzar?

Los objetivos específicos son coherentes y suficientes para lograr el objetivo general, ya que combaten todos los factores que inhiben la productividad a nivel nacional detectados en el diagnóstico del programa. Asimismo, contemplan en su redacción las circunstancias que deben propiciar para que el objetivo central se cumpla. Por tanto, al establecerse coherentemente los objetivos específicos, el PDP satisface la pregunta en un nivel “Muy alto”.

6) ¿Se han definido claramente los beneficiarios directos e indirectos, de acuerdo al perfil del programa?

No se definieron con detalle los beneficiarios del programa. Únicamente se limita a señalar como beneficiarios, de manera general, a todos los ciudadanos y empresas del país. Mientras que en los objetivos específicos se menciona a los trabajadores, empresas y productores como beneficiarios del programa. Por tanto, al no establecerse de manera específica quienes se verán favorecidos con las acciones del programa, el PDP satisface la pregunta en un nivel “Intermedio”.

7) ¿Es acorde el tiempo que se plantea para la realización del programa en cuanto a sus alcances y objetivos?

Para elevar la productividad es necesario generar previamente un ambiente económico y social propicio, que conjugue estabilidad macroeconómica, crecimiento económico y participación social en armonía con las exigencias del capital. Estas condiciones no pueden crearse en el corto o mediano plazo. Se requiere de fuertes inversiones que, después de varios años, pueden o no rendir frutos. Por tanto, al prever que se alcanzarán objetivos ambiciosos en favor de la productividad en un sexenio, el PDP satisface la pregunta en un nivel “Muy bajo”.

8) ¿Son suficientes y coherentes los productos que se quiere generar para lograr los objetivos específicos?

Entendiendo “productos” como las herramientas que se crearán con el fin de combatir la problemática, debe señalarse que en el programa únicamente se menciona al Comité Nacional de Productividad, al Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México y a las Comisiones Estatales de Productividad como los organismos creados para auxiliar en el

correcto desempeño del programa. Sin embargo, cualquier intervención proveniente de estos organismos, al ocurrir durante la implementación del programa, retrasará las acciones previstas, y a menos de que sean pertinentes las intervenciones, el cumplimiento de los objetivos se verá afectado. Por otro lado, al contemplarse comisiones estatales, un consejo empresarial y un comité nacional, es evidente la necesidad de una buena complementación y entendimiento entre los organismos y las dependencias de gobierno encargadas de encaminar sus respectivas políticas hacia la democratización de la productividad. Por tanto, al ser relativamente grande la cantidad de productos y tener como objetivo cada uno proponer mejoras al programa a través de comunicados e informes de resultados, el PDP satisface la pregunta en un nivel “Bajo”.

9) ¿Están claramente establecidos el (los) impacto(s) que se quiere(n) lograr con la ejecución del programa?

El impacto buscado en el programa se encuentra presente en sus objetivos específicos. Sin embargo, su objetivo central sugiere un impacto distinto, orientado no necesariamente al aumento de la productividad, sino al mejoramiento en el diseño de los programas sociales posteriores. Esto quiere decir que mediante el impacto en el diseño de políticas públicas, éste programa busca impactar los niveles de productividad del país. Ahora bien, tener como prioridad el impacto en el diseño de políticas públicas no garantiza un aumento en los índices de productividad; y menos teniendo en cuenta que impactar en el diseño de políticas puede conducir a un aplazamiento de las actividades programadas y que dicho aplazamiento es riesgoso para un programa que tenga una pronta fecha de término. Por tanto, al tener una prioridad que puede alejar al programa de alcanzar sus objetivos, el PDP satisface la pregunta en un nivel “Intermedio”.

10) Desde el punto de vista técnico ¿Se definen adecuadamente los indicadores de medición y seguimiento del programa?

En lo que respecta a los indicadores del programa, cabe recordar que, en la mayoría de los casos, son insuficientes para dar un seguimiento completo a los objetivos del programa. Pero en cuanto a los indicadores contemplados, puede decirse que están definidos de manera adecuada desde un punto de vista técnico. Por tanto, al contar con pocos indicadores que miden satisfactoriamente el progreso del programa, a pesar de estar definidos correctamente desde el punto de vista técnico, el PDP satisface la pregunta en un nivel “Alto”.

11) ¿Se prevén en el programa las formas de verificación de los indicadores para medir los logros obtenidos?

En el programa se señalan claramente los organismos encargados de dar seguimiento a los indicadores. Se trata únicamente de Instituciones autónomas (INEGI) o no gubernamentales (OCDE, BM), lo cual brinda veracidad a los resultados emitidos por el gobierno a través de ellas. Por tanto, al preverse la procedencia de los datos que verificarán el nivel de cumplimiento de los indicadores, el PDP satisface la pregunta en un nivel “Muy alto”.

12) ¿Están contemplados en el programa, hechos o condiciones fuera del control del proyecto que puedan afectar su ejecución?

En ningún apartado del programa se enuncian externalidades que pudieran afectar el desempeño del programa, salvo la sujeción de las acciones planeadas a la disponibilidad del presupuesto. Por tanto, al no contemplar hechos concretos que pudieran intervenir en el cumplimiento de los objetivos del programa, el PDP satisface la pregunta en un nivel “Bajo”.

13) ¿Qué factibilidad real tendría el programa para su ejecución exitosa?

Mediante la obtención de la calificación promedio hasta la pregunta 12, es decir, la división de la calificación acumulada hasta la pregunta 12 (39 puntos) entre el número de preguntas, se puede acordar el nivel objetivo de factibilidad que podría tener el programa para su ejecución exitosa. Por tanto, al obtener una calificación promedio de 3, según los criterios que van del 1 al 5, el PDP satisface la pregunta en un nivel “Intermedio”.

A continuación se presenta un cuadro con las preguntas del cuestionario acompañadas de su respectiva calificación acumulada. Las casillas marcadas de color negro son las calificaciones correspondientes a cada pregunta. Finalmente, la calificación total del cuestionario es 42 puntos, lo que sugiere que el diseño del programa es Favorable con cambios, es decir que, corrigiendo las dificultades señaladas en las preguntas satisfechas deficientemente (preguntas donde se obtuvo entre 1 y 3 puntos), es posible conseguir con mayor facilidad las metas establecidas en el programa.

Cuadro 8. Ficha de Evaluación. Viabilidad del diseño del PDP.

Preguntas	1	2	3	4	5
1. ¿Es coherente la propuesta del programa con las prioridades establecidas en las políticas de desarrollo del país?				4	
2. ¿Se considera creativa y pertinente la propuesta de programa para resolver el problema?			7		
3. ¿El tipo de programa es coherente al contexto social en el que se propone?				11	
4. ¿Es coherente y suficiente el objetivo general en cuanto a los alcances del programa planteado?					16

5. ¿Son coherentes y suficientes los objetivos específicos para lograr el general y muestran los aspectos concretos que se deben alcanzar?					19
6. ¿Se han definido claramente los beneficiarios directos e indirectos, de acuerdo al perfil del programa?			22		
7. ¿Es acorde el tiempo que se plantea para la realización del programa en cuanto a sus alcances y objetivos?	23				
8. ¿Son suficientes y coherentes los productos que se quiere generar para lograr los objetivos específicos?		25			
9. ¿Están claramente establecidos el (los) impacto(s) que se quiere(n) lograr con la ejecución del programa?			28		
10. Desde el punto de vista técnico ¿Se definen adecuadamente los indicadores de medición y seguimiento del programa?				32	
11. ¿Se prevén en el programa las formas de verificación de los indicadores para medir los logros obtenidos?					37
12. ¿Están contemplados en el programa, hechos o condiciones fuera del control del proyecto que puedan afectar su ejecución?		39			
13. ¿Qué factibilidad real tendría el programa para su ejecución exitosa?			42		

3.6 Reflexiones: transformación estructural a largo plazo

El PDP persigue un objetivo ambicioso: generar cambios en las políticas públicas para fomentar la productividad entre los agentes económicos. Aunque merece reconocimiento que el mandato del Presidente Enrique Peña Nieto enfatice la importancia de un aumento sustancial en la productividad para conseguir un crecimiento y desarrollo económico sostenido en el país, las acciones siempre tendrán más trascendencia que las buenas intenciones. Por ello, el objetivo de la evaluación planteada en este tercer capítulo fue comprobar, de manera objetiva, la

efectividad en el diseño del PDP, y así inferir el éxito de la implementación del programa.

Aunque en la evaluación presentada no se revisa directamente la implementación, salvo los resultados de los indicadores hasta 2015, sí se da un juicio sobre lo pertinentes que son las actividades programadas. Así, utilizando como herramientas de análisis el Árbol del Problema, la Matriz del Marco Lógico y la Ficha de Evaluación del Diseño del Programa, se llegó a la conclusión de que la estructura del PDP rendirá resultados favorables siempre que se realicen ciertos cambios, los cuales se resumen en los siguientes puntos:

- Previsión específica de las consecuencias de la baja productividad
- Especificación del objetivo general
- Amplitud en el alcance de los indicadores
- Precisión en los beneficiarios
- Contemplación de externalidades desfavorables al objetivo
- Coherencia entre la realidad del problema y el tiempo estimado para darle solución

Las observaciones anteriormente descritas, en conjunto con los resultados de los indicadores que se tienen hasta la fecha, evidencian un impacto mínimo en favor de los supuestos beneficiarios y de las instituciones gubernamentales involucradas, pues no se han hecho visibles los incrementos en la productividad de los factores. Y si bien es cierto que el diseño del programa guarda coherencia con el diagnóstico del problema, es poco preciso en algunas de sus intenciones, provocando así una dispersión de los esfuerzos.

Además, mucho tienen que ver los deficientes resultados obtenidos a través de los indicadores propuestos en este programa con la manera en la que se implementaron los demás programas sociales en el país —lo cual no se revisó en este trabajo—. Así, por más cambios que se hagan al diseño del PDP para mejorar su eficacia, las metas no se alcanzarán si no se corrigen con anticipación las

dificultades —en diseño e ejecución—presentes en cada programa creado a partir del mismo.

Ahora bien, si se busca arduamente la solución de algo tan complejo como la baja productividad, no basta con analizar la problemática desde un sólo punto de vista. Es necesaria la colaboración entre instituciones públicas, privadas y no gubernamentales. De esta manera, la planeación encaminada al desarrollo económico por parte del Estado, la participación visionaria del sector empresarial y la constante revisión de las limitaciones teóricas a cargo de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), son acciones que, en conjunto, pueden hacer superable cualquier obstáculo.

Un ejemplo de ONG interesada por los niveles de productividad en los países latinoamericanos y que bien se hubiese podido tomar en cuenta para la elaboración del PDP es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este organismo establece en su publicación de 2010, *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*, entre otras cosas, supuestos teóricos fundamentales para promover el incremento de la productividad a través de las políticas públicas. Entre los postulados del BID que deberían tomarse en cuenta para incentivar la productividad se encuentran: a) La necesidad de una política pública a largo plazo; b) La poca cohesión entre los actores económicos; y c) El contexto político, económico y social del país.

En América Latina no se le ha dado prioridad al aumento de la productividad principalmente por intereses políticos, los cuales persiguen metas a corto plazo. La lucha constante por el poder vuelve indispensable mostrar resultados inmediatos a la población para argumentar que “se está trabajando” y así perpetuar la permanencia de ciertos partidos en el gobierno. Éste es el caso de México, donde las acciones gubernamentales suelen ser planeadas para realizarse en periodos no mayores a seis años. Lamentablemente, “Para aumentar la productividad se necesita mucho tiempo y la voluntad de invertir una cantidad considerable de recursos económicos y políticos.” (BID, 2010, p. 351)

Cada actor económico tiene intereses distintos que muchas veces no concuerdan con un aumento de la productividad. No obstante, la agregación de los actores económicos —la gran organización entre empresas o industrias para representar todo un sector económico— tiende a generar intereses más abarcadores que facilitan el ambiente de negocios beneficiando a los intereses más generales. Por obvias razones, una agregación puede beneficiar la productividad al interior de sus actores siempre que la cooperación con el gobierno sea imparcial y no dé preferencia a actores económicos en particular, ya sean empresas poderosas, sindicatos o sectores vulnerables de la sociedad.

Finalmente, para llevar a cabo políticas de fomento a la productividad es necesario que el Estado cuente con estabilidad a largo plazo, la capacidad de corregir las fallas de las políticas y la capacidad de coordinar políticas entre distintos ámbitos. “Si el gobierno no tiene la credibilidad para lograr la realización de tales políticas a largo plazo tendientes a aumentar la productividad, los grupos de interés pueden terminar demandando políticas que otorguen beneficios rápidos y más seguros para sí mismos” (BID, 2010, p. 359)

Conclusión

El objetivo de la presente investigación ha consistido en describir los beneficios que traería el aumento de la productividad laboral en el país, así como los retos a los que se enfrentaría la administración pública en dicha tarea. Para ello se comenzó abordando, desde la concepción teórica, el problema del desarrollo insuficiente y los caminos por los cuales sería posible que una nación salga de un atraso económico y social. A través de una selección de autores especializados en el tema del desarrollo económico en países atrasados, se comprendió: a) La diferencia entre crecimiento económico —condición cuantitativa— y desarrollo económico que incrementa el bienestar social —condiciones cualitativas—; b) El subdesarrollo económico como una circunstancia estructural de un país, la cual está dada por una serie de accidentes o acontecimientos históricos, económicos y sociales dentro del sistema capitalista; y c) El crecimiento económico y la actitud de la sociedad como componentes indispensables para detonar el desarrollo económico⁴⁶.

Aunque las principales teorías del desarrollo en la segunda mitad del siglo XX analizan desde diferentes ópticas el insuficiente desarrollo económico que han venido experimentando algunas naciones, cada una de ellas llega a conclusiones similares. Mientras los pioneros establecen que las actitudes del individuo hacia el trabajo, en conjunto con un abasto de recursos pueden ser capaces de mitigar la desigualdad social a través del crecimiento productivo, los estructuralistas y neoestructuralistas sostienen que es la industrialización para sustituir importaciones la que daría la oportunidad de forjar una estructura productiva distinta, donde las capacidades del trabajador serían indispensables para perpetuar la nueva estructura e incrementar el bienestar.

⁴⁶ El crecimiento y la actitud productiva de la sociedad generan un desarrollo económico a través del aumento del empleo y del nivel de ingresos de la población. En concreto, en esta investigación se comprobó que, tanto en la teoría como en la práctica, la productividad laboral impacta positivamente en los ingresos.

Por unanimidad, la forma de confrontar las características del subdesarrollo sería a través de la intervención consciente del individuo para cambiar la estructura social y productiva de su país. Y las teorías que hablan de manera más completa sobre el incremento del bienestar económico en una nación subdesarrollada por medio de las actitudes de la sociedad son la estructuralista y neoestructuralista. Por ello, se decantó finalmente por analizar el caso mexicano a la luz del pensamiento cepalino.

Para la CEPAL, la industrialización juega un papel relevante en el desarrollo económico. Sin embargo, la adaptación de la fuerza laboral a nuevas tecnologías y, más aún, la optimización de los procesos productivos a través de la innovación darían a la sociedad latinoamericana el crecimiento incluyente esperado. Por tanto, el siguiente paso en esta investigación ha sido analizar el nivel de productividad laboral en México en los últimos años.

Con el segundo capítulo, donde se analizaron los niveles de producción y de oferta laboral a nivel nacional antes de entrar de lleno en la revisión del comportamiento de la productividad laboral en el país, fue posible identificar que: a) México pertenece al grupo de países llamados subdesarrollados, pues presenta un exceso de población dependiente, rezago educativo, explosión demográfica, niveles desiguales de ingreso entre su población, entre otras cosas; b) El problema estructural de México imposibilita el crecimiento económico incluyente, y con éste, el de la productividad laboral; c) El índice de productividad laboral no explica las causas de su comportamiento⁴⁷, pero a pesar de ello, la evidente desigualdad de condiciones entre la sociedad mexicana sugiere que los bajos niveles de productividad se deben a las pocas aptitudes de la población ocupada; y d) El aumento de la productividad laboral conduce a un aumento en el nivel de ingresos de la población.

A través del análisis estadístico se logró reconocer algunas actividades donde se podría incurrir para aumentar el crecimiento, entre las que destacan la pesca, la

⁴⁷ Su comportamiento depende de distintos factores, por ejemplo, de la incorporación de tecnología al proceso productivo, de nuevos modos de organización en la producción, del aumento de las capacidades del personal ocupado, entre otras cosas.

fabricación de equipos eléctricos y equipo de transporte, o simplemente la fabricación de bienes de capital. Sin embargo, ninguna de estas actividades rendiría frutos sin la creatividad ni las aptitudes de la población. Por tanto, el impulso de la productividad laboral es más importante que el crecimiento económico obtenido únicamente por un aumento en las inversiones.

Como el impedimento para detonar la productividad laboral en el país es la desigualdad misma —conocida teóricamente como heterogeneidad estructural—, debe procurarse la integración de la sociedad mexicana, eliminando la desigualdad de condiciones, de manera que sean cada vez más las personas con alto nivel educativo, más las que laboren dentro de la formalidad, y las que residan en zonas altamente urbanizadas. Combatir la informalidad, el ínfimo tamaño de las unidades económicas y la preponderancia de las actividades terciarias sobre las secundarias, repercutiría de manera favorable en la productividad laboral, y, por ende, en el desarrollo del país.

La prueba que justificaría cualquier esfuerzo por aumentar los niveles de productividad laboral en México está dada por la situación que se vive en algunos estados de la República. Independientemente de que México sea el país con la productividad más baja de entre los países miembros de la OCDE, al interior existen estados con más densidad productiva que otros, así como con mayor nivel de ingreso entre su población ocupada. Al analizar la relación entre productividad e ingreso en estos estados se concluye que, como se menciona en la teoría, la productividad garantiza un aumento en los ingresos medios⁴⁸.

La evidencia acumulada hasta ese instante de la investigación fue suficiente para pasar a revisar los esfuerzos del gobierno por acrecentar los niveles de productividad laboral en el país. Tras inspeccionar los planes nacionales de desarrollo de los últimos tres sexenios, se encontró que únicamente en el mandato del Presidente Enrique Peña Nieto se enfatizó la importancia de un aumento

⁴⁸ De los once estados con mayor productividad, siete (Distrito Federal, Nuevo León, Baja California Sur, Querétaro, Sonora, Quintana Roo y Aguascalientes) resultaron tener además entre el 40 y 50 por ciento de población ocupada con nivel de ingresos superior a 3 salarios mínimos.

sustancial en la productividad para conseguir un desarrollo económico sostenido en el país. La iniciativa del “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, correspondiente a la estrategia transversal “Democratizar la Productividad”, tiene por nombre “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018” (PDP).

El objetivo del PDP es generar cambios en las políticas públicas subsecuentes, con el fin de fomentar la productividad entre los agentes económicos. Ante la existencia de una acción gubernamental, en el tercer capítulo se dedicó a evaluar su efectividad, con lo que finalmente se obtuvieron las siguientes observaciones: a) La correcta evaluación de un programa social debe abarcar tres momentos distintos, el diseño del programa, la implementación del programa y los resultados del programa; sin embargo, para el caso del PDP fue pertinente evaluar únicamente su diseño, debido al poco tiempo que tenía la implementación; b) El diagnóstico del PDP fue acertado y coherente con el diagnóstico recabado en la presente investigación —a lo largo del primer y segundo capítulo—; c) El PDP está encausado a fomentar el incremento de la productividad total de los factores, mas no exclusivamente al de la productividad laboral; y d) Los indicadores propuestos para evaluar el cumplimiento de los objetivos fueron insuficientes, así como el tiempo delimitado para alcanzar los resultados esperados.

Así, utilizando como herramientas de análisis el Árbol del Problema, la Matriz del Marco Lógico y la Ficha de Evaluación del Diseño del Programa, se llegó a la conclusión de que la estructura del PDP rendirá resultados favorables siempre que se realicen ciertos cambios referentes a la especificación del objetivo general, a la amplitud en el alcance de los indicadores, a la precisión en los beneficiarios, a la contemplación de externalidades desfavorables para el cumplimiento de los objetivos y a la coherencia entre la realidad del problema y el tiempo estimado para darle solución.

Las deficiencias en el diseño del programa, así como los resultados de los indicadores que se tienen hasta la fecha, evidencian un impacto mínimo en favor de los supuestos beneficiarios. Ahora bien, si se busca arduamente la solución de algo tan complejo como la baja productividad, es necesaria la colaboración entre

instituciones públicas, privadas y no gubernamentales. De esta manera, la planeación encaminada al desarrollo económico por parte del Estado, la participación visionaria del sector empresarial y la constante revisión de las limitaciones teóricas a cargo de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), son acciones que, en conjunto, pueden hacer superable cualquier obstáculo.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para incentivar la productividad es necesaria una política pública a largo plazo, así como una cooperación entre los agentes económicos, todo bajo un contexto político, económico y social estable. Lamentablemente, en América Latina no se le ha dado prioridad al aumento de la productividad principalmente por intereses políticos, los cuales persiguen metas a corto plazo. La lucha constante por el poder vuelve indispensable mostrar resultados inmediatos con el fin de perpetuar la permanencia de ciertos partidos en el gobierno. Éste es el caso de México, donde las acciones gubernamentales suelen ser planeadas para realizarse en periodos no mayores a seis años.

Así, las conclusiones obtenidas a través de cada sección en esta investigación rechazan el planteamiento inicial, que la implementación del “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018” mejoraría los indicadores de productividad para el final de la gestión presidencial, propiciando el desarrollo económico de México. Si bien el PDP ubica un gran freno al crecimiento del país, no combate eficientemente esa problemática. La vaga propuesta de coordinar la formulación de nuevos programas para democratizar la productividad pretende, por si sola, conducir a México a un crecimiento y desarrollo económico, pero al no puntualizar la necesidad de mejorar las aptitudes de la sociedad mexicana —a través de la mejora en la calidad educativa, en la inclusión educativa y el aumento de personal capacitado—, se ve condenada al fracaso.

En México, es indispensable minimizar el rezago en las capacidades productivas de la sociedad. Esto se lograría tras un cambio en la estructura social y económica, donde los niveles de población dependiente se reduzcan, exista una equidad de género en el ámbito laboral y educativo, y la imparcialidad del aparato Estatal

permita la eficiente distribución de los recursos. Sin embargo, el cambio estructural requiere de un compromiso a largo plazo entre empresas, gobierno y sociedad.

Bibliografía

- Aravena, C., Escobar, L. E., & Hofman, A. (2015). *Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe, 1990-2013*. CEPAL.
- Baran, P. (1957). *La Economía Política del Crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BID. (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. iadb.org.
- Bustelo, P. (1999). *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*. España: Editorial Síntesis.
- Cardoso, F. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Cardozo Brum, M. I. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Miguel Ángel Porrúa.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. CEPAL.
- Colander, D., & Landreth, H. (2006). *Historia del pensamiento económico*. McGraw-Hill.
- DOF. (20 de mayo de 2013). DECRETO por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, pág. Segunda Sección.
- DOF. (30 de agosto de 2013). DECRETO por el que se aprueba el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, págs. 93-128.
- Dornbusch, R., Fischer, S., & Startz, R. (2004). *Macroeconomía*. McGraw-Hill.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.
- Gallo, M. Á. (2007). *Del origen del hombre al imperialismo*. México: Ediciones Quinto Sol.
- Gobierno de la República. (2015). Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018: Logros 2015. Mexico.
- Gunder Frank, A. (1960). *América Latina: Subdesarrollo o Revolución*. México: Era.
- Hays. (2014). El dinamismo del talento para una economía en movimiento. Reporte laboral México 2014. México.
- Heath, J. (2012). *Lo que indican los indicadores: cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México*. México: INEGI.
- Hirschman, A. (1958). *La estrategia del desarrollo económico* (1961 ed.). Fondo de Cultura Económica.
- INEGI. (1995). *El ABC de los indicadores de la productividad*. INEGI.

- INEGI. (2002). *Guía de conceptos, uso e interpretación de la Estadística sobre la Fuerza Laboral en México*. INEGI.
- INEGI. (2009). *Micro, pequeña, mediana y gran empresa. Estratificación de los establecimientos. Censos económicos 2009*. INEGI.
- INEGI. (2011). *INEGI/Sistema Nacional de Clasificación de Ocupaciones (SINCO) 2011*. Obtenido de INEGI/Aspectos Normativos y Metodológicos:
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/clasificaciones/sinco/sinco.aspx>
- INEGI. (2014). *La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico*. INEGI.
- INEGI. (2015). *Cálculo de los índices de productividad laboral y del costo unitario de la mano de obra 2015: Metodología*. INEGI.
- INEGI. (s.f.). *INEGI/Medición de la Economía Informal, 2014 preliminar. Año Base 2008*. Obtenido de INEGI/PIB y Cuentas Nacionales de México:
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/informal/>
- José Lasa, A. (Octubre-Diciembre de 1991). Crecimiento, productividad y empleo. Un breve examen de las perspectivas de México. *Investigación Económica. Revista de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México*(198), 71-84.
- Lewis, A. (1955). *Teoría del Desarrollo Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Matos Bazó, R. (2005). Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 360-377.
- Myint, H. (1964). *Economía de los países en desarrollo* (1965 ed.). España: Rialp.
- Myrdal, G. (1957). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas* (1959 ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Nurkse, R. (1953). *Problemas de Formación de Capital en los Países Insuficientemente Desarrollados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE. (Mayo de 2015). *Políticas Prioritarias para Fomentar las Habilidades y Conocimientos de los Mexicanos para la Productividad y la Innovación*.
- OCDE. (2016). *ODCE/GDP per hour worked*. Obtenido de ODCE/Data:
<https://data.oecd.org/lprdty/gdp-per-hour-worked.htm>
- Parkin, M. (1995). *Macroeconomía. Edición Especial en Español Actualizada*. Addison-Wesley Iberoamericana.
- Porter, M. (1987). *Ventaja Competitiva: Creación y Sostenimiento de un Desempeño Superior*. México: Compañía Editorial Continental.
- Prebisch, R. (1949). *El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas*. CEPAL.

- Ramos, J., Sosa, J., & Acosta, F. (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*. Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- Ricardo, D. (1817). *Principios de economía política y tributación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, O. (1977). Sobre la Concepción del Sistema Centro-Periferia. *Revista de la CEPAL*.
- Rostow, W. W. (1960). *Las Etapas del Crecimiento Económico: Un Manifiesto No Comunista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Santos, T. (1978). *Imperialismo y dependencia*. Era.
- SHCP. (2013). Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México. Obtenido de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/21942/guiatecnica_pnd2013_2018.pdf
- Singer, H. (1975). *La estrategia del desarrollo internacional: Ensayos sobre el atraso económico* (1981 ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Sotelo Valencia, A. (2005). *América Latina: De Crisis y Paradigmas. La Teoría de la Dependencia en el Siglo XXI*. México: Plaza Y Valdés.
- Sunkel, O., & Paz, P. (1970). *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. México: Siglo XXI.
- Tello, C. (2007). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México: UNAM.
- Tinbergen, J. (1967). *Planificación del desarrollo*. España: Guadarrama.
- Todaro, M. (1985). *El Desarrollo Económico del Tercer Mundo*. España: Alianza Editorial.
- Toharia, L. (1983). *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones. Lecturas seleccionadas*. España: Alianza.
- Trejo Reyes, S. (1973). *Industrialización y empleo en México*. Fondo de Cultura Económica.
- Urquidí, V. (2005). *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*. Fondo de Cultura Económica.
- Viner, J. (1952). *Comercio internacional y desarrollo económico*. España: Tecnos.
- Weller, J., & Kaldewei, C. (2013). *Empleo, crecimiento sostenible e igualdad*. CEPAL.