



Boletín mensual
Momento Económico
(nueva época)

Contenido:

Presentación	1
Los programas contemporáneos para la superación de la pobreza	3
La Reforma Fiscal	12
La nueva Ley de telecomunicaciones: El intento de reglamentar la batalla entre monopolios	23

Número 32

México, D.F., Abril 2013

PRESENTACIÓN

En este número del *Boletín Momento Económico*, confirmamos el compromiso contraído por el Grupo de Análisis de la Coyuntura de la Economía Mexicana (GACEM), en cuanto a mantener una línea editorial que se propone contribuir al debate económico, con artículos que abordan las caras estructurales de la coyuntura. Lo anterior no es contradictorio, en virtud de que partimos de la consideración de que los diversos procesos en los que se ve inmersa la economía mexicana, algunos de los cuales tienen expresiones trascendentes en las políticas públicas, son situaciones que se corresponden con desarrollos de profundas raíces. De tal manera que revisar la coyuntura por ella misma, difícilmente nos acerca a un diagnóstico penetrante de la economía mexicana y de las condiciones de su inserción en el escenario mundial. En esa dirección, el contenido de los tres artículos aquí presentados van más allá del discurso circunstancial y ofrecen reflexiones que recuperan las diversas implicaciones y articulaciones de las políticas económicas que están cristalizando, en fechas recientes, en cuanto a tres aspectos centrales para el presente y futuro del país: los programas para la superación de la pobreza y las reformas fiscal y de telecomunicaciones.

En el primer artículo, “Los programas contemporáneos para la superación de la pobreza”, elaborado por la investigadora del IIEc, Verónica Villarespe, después de una revisión de los fundamentos de los programas de transferencias monetarias para aumentar las capacidades de los pobres; concluye que uno de sus supuestos centrales es que “la superación de los factores que dan lugar a y perpetúan la condición de pobreza

Boletín MOMENTO ECONÓMICO, año 3, núms. 32, Abril de 2013, es una publicación mensual editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., a través del Instituto de Investigaciones Económicas, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, México, D. F., www.iiec.unam.mx, tel. (55) 56230115. correo electrónico: bomotec@unam.mx Editor responsable: Dra. Genoveva Roldán Dávila, Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del título 04-2011-030212053900-203, ISSN en trámite, responsable de la última actualización de este número: María de Jesús Cervantes Hernández, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, México, D. F., www.iiec.unam.mx, tel. (55)56230115. Fecha de última modificación: 20 de mayo de 2013.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa.

depende fundamentalmente de la activa corresponsabilidad de las familias beneficiarias y sus comunidades”, planteamiento que se limita a recuperar al ámbito individual del fenómeno, pero no así el ámbito social en el que se encuentra inmerso. Estos proyectos lo que permiten es sólo aumentar ingresos y acceso a servicios clave, pero no redundan en una reorientación del estilo de desarrollo que es el que ha profundizado las causas de la pobreza.

Josefina Morales y Alejandro López, miembros del GACEM, autores de la segunda nota sobre “La Reforma Fiscal”, además de destacar las expectativas que ha generado la presentación de su proyecto, por el ejecutivo, en cuanto a impulsar el crecimiento económico, dotar de servicios públicos esenciales, financiar un nuevo esquema de protección social, además de darle mayor sostenibilidad a las finanzas públicas; presentan una minuciosa revisión sobre las características estructurales de la recaudación tributaria y sus deficiencias en cuanto a la captación y administración de los recursos públicos. Destacan sus reflexiones sobre la posible reforma fiscal que habrá de presentar el ejecutivo y que de avanzar en la dirección que se ha venido informando en diversos medios de comunicación, se observa el riesgo de efectos desiguales, en donde las más afectadas serán las familias más pobres.

El artículo elaborado por el economista Francisco Vidal, “La nueva ley de telecomunicaciones: el intento de reglamentar la batalla entre monopolios”, posiciona el desenvolvimiento económico que ha tenido este sector, al cual denomina “convergente”, ya que “reúne bajo un mismo paraguas a la producción de contenidos (medios) y al manejo de las redes de comunicación (telecomunicaciones)”. Definido el contexto, pasa a reflexionar sobre los postulados centrales de la propuesta de cambios a la ley de telecomunicaciones y que, actualmente, se encuentra en proceso de aprobación, para concluir que todo parece indicar que dicha reforma se propone regular las controversias de las empresas de este sector que actualmente se disputan el mercado nacional.

LA COORDINADORA

LOS PROGRAMAS CONTEMPORÁNEOS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA*

Verónica Villarespe Reyes
Investigadora del IIEc, UNAM

Los programas de transferencias monetarias condicionadas representan, un nuevo enfoque de la protección social y se han convertido en el centro de lo que se ha llamado la nueva política social asistencialista.

Estos programas derivan su filosofía y acción normativa en aumentar las capacidades de los pobres: alimentación, salud y educación, ya que suponen les proporcionarán funcionamientos adecuados para una calidad de vida mejor. Invertir en capital humano para desarrollar las capacidades implica revertir el círculo vicioso de la pobreza en uno virtuoso, al atacar las causas de la reproducción intergeneracional de la pobreza. De aquí que en los programas de trasferencias monetarias condicionadas, la inversión en capital humano sea el eje fundamental.

En nuestra opinión, tres grandes nociones teóricas han alimentado básicamente el surgimiento de estos programas: el capital humano, cuyos principales exponentes han sido Theodore W. Schultz y Gary S. Becker; las capacidades y funcionamientos, de Amartya Kumar Sen, y la focalización.

Para Schultz (1902-1998), como la mayor parte de la gente del mundo es pobre por los bajos ingresos que recibe, invertir en el mejoramiento de la calidad de la población puede aumentar significativamente las perspectivas económicas y de bienestar de los pobres, específicamente las inversiones en salud, en la atención a los niños, en la escolaridad y en el incremento de la experiencia laboral, adquiriendo así destrezas y habilidades.

* Una primera versión de este trabajo fue presentado en el Congreso Pobreza y Desigualdad Social: Retos para la reconfiguración de la política social, Centro Cultural Universitario Tlatelolco, 14 de marzo de 2013.

Los programas de transferencias monetarias se han convertido en el centro de lo que se ha llamado la nueva política social asistencialista

Para Becker, se han utilizado dos métodos para calcular el valor de los seres humanos. El primero se basa en estimar los costos reales, como costos de manutención causados en “producir” un ser humano; el segundo, calcula el valor presente de los ingresos futuros de un individuo, sea como costos netos o brutos de manutención. Se supone entonces que la crianza y la educación de los seres humanos tienen costos reales, y que la inversión en estos seres, al aumentar sus capacidades, destrezas y habilidades, incrementará su productividad, lo que se reflejará en un aumento de la riqueza nacional.

La inversión en capital humano habrá pues de formar “activos”, léase personas capacitadas para incorporarse al mercado laboral con mejores ingresos al futuro.

Amartya Kumar Sen (1933-), dirigió su atención a las capacidades. Las capacidades se diferencian tanto de los bienes como de sus características, por un lado, y de la utilidad o del bienestar que producen por el otro.

De ahí que la propuesta de Sen reemplaza ingreso y utilidad por la idea de capacidad: capacidad representa las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser y/o distintos funcionamientos que puede alcanzar. La calidad de vida debe evaluarse en relación con la capacidad para lograr funcionamientos valiosos. Y a su vez, las capacidades humanas constituyen una parte importante de la libertad individual.

La pobreza se enfoca hacia las identificaciones de niveles mínimos aceptables de ciertas capacidades básicas, y de los niveles por debajo de esos mínimos; dichas identificaciones son cruciales para el diagnóstico y la medición de la pobreza.

Sen subraya que el concepto pertinente de la pobreza se basa en lo insuficiente de los ingresos para generar capacidades mínimamente aceptables. Una línea de pobreza debe reconocer el fracaso de capacidades debido a la insuficiencia de medios económicos. En otras palabras, si la pobreza se expresa en ingresos, esos ingresos tendrán que relacionarse con las capacidades mínimas que no tienen los grupos sociales pobres.

Nuestra interpretación es, aunque Sen no lo plantea así, que la falta de capacidades mínimas para funcionar está vinculada estrechamente con la noción de capital humano. De aquí se sigue que si se invierte en capital humano, esta inversión redundará en la adquisición de capacidades mínimas; estas capacidades a su vez se traducirán en el individuo pobre en habilidades necesarias para mejorar su condición.

La lucha contra la pobreza pasa por establecer y elegir grupos de personas específicos que se caracterizan por bajo consumo, desnutrición, bajos niveles educativos, malas condiciones sanitarias, participación inestable en los sistemas productivos, actitudes de desaliento o anémicas, baja participación en los mecanismos de integración social, y adhesión a una escala de valores diferente a la del resto de la sociedad. Estos grupos serán la población objetivo de los programas focalizados contemporáneos para la superación de la pobreza.

En otras palabras, la focalización es condición necesaria para racionalizar el gasto social, dicho gasto deberá orientarse a una demanda racional, facilitando así la gestión y la capacidad de ejecución del aparato social del Estado.

Estas nociones se han alineado a una de las diez áreas de políticas de reforma del Consenso de Washington, la que se refiere a la priorización del gasto público. John Williamson, creador del término Consenso de Washington, explicaba en 1990: La educación y la salud se consideran como objetos esencialmente propios de los gastos de gobierno. Tienen el carácter de inversión en capital humano y de consumo. Tienden a ayudar a los menos favorecidos, así estos gastos deben recortarse menos o incluso incrementarse, pero siempre cuidadosamente dirigidos. Para Williamson, la educación primaria es mucho más importante que la universitaria, y la atención primaria de salud, especialmente la preventiva, son más beneficiosas para los pobres. Esto no quiere decir que no haya necesidad de universidades o de hospitales de primer nivel, continúa Williamson, los países en desarrollo necesitan entrenar y retener una élite educada tanto como incrementar los estándares de las masas y de los más pobres. En otras palabras, no se avalan los subsidios universales, sino solamente los subsidios para ayudar a los pobres.

A partir de la década de 1990, el Banco Mundial cambia sus propuestas en la lucha contra la pobreza, instrumentando los programas de transferencias monetarias condicionadas. Las transferencias son condicionadas porque los beneficiarios tienen que cumplir con determinadas

A partir de la década de 1990, el Banco Mundial cambia sus propuestas en la lucha contra la pobreza, instrumentando los programas de transferencias monetarias condicionadas

obligaciones que les son impuestas. El Banco plantea una doble estrategia para asegurar que los esfuerzos por reducir la pobreza tengan máxima eficacia: por una parte, las políticas tendientes a utilizar para fines productivos el activo que la población pobre posee en mayor abundancia –su trabajo– propician un rápido crecimiento y la reducción de la pobreza; por la otra, es fundamental la educación, la salud y la nutrición para la mejora de las condiciones de vida de los grupos pobres y la ampliación de su capacidad para aprovechar las oportunidades de obtención de ingreso que brinde el crecimiento económico.

Como puede fácilmente desprenderse de lo anterior, los programas de transferencias monetarias condicionadas caen justamente dentro de la segunda parte del esquema planteado por el Banco Mundial.

Siguiendo esta línea, en México se instrumenta, en 1997, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), renombrado en 2002 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (de aquí en adelante Oportunidades). La pobreza no se relaciona más con el desarrollo económico sino con el aumento de capacidades de los individuos.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas, además de en México, se establecieron en diversos países de América Latina, por ejemplo: en Brasil, el Programa Nacional de Bolsa Escola (BE); en Honduras, el Programa de Asignación Familiar (PRAF); en Nicaragua, la Red de Protección Social (RPS); en Paraguay, la Red de Protección y Promoción Social; y en Perú, el Programa Juntos.

Mientras que los detalles del diseño del programa varían (por ejemplo, pueden ser montos de dinero transferidos a los desempleados, conocidos como Dinero por Trabajo), todos estos programas transfieren recursos a los hogares pobres, condicionados a que sus hijos asistan a la escuela, visiten regularmente el servicio médico, y sus madres vayan a pláticas para saber cómo alimentarse mejor.

Los programas de transferencias entonces persiguen dos objetivos: a) proveer a los hogares pobres un piso mínimo para el consumo y b) promover la acumulación de capital humano para trascender el círculo vicioso de la pobreza, así los montos transferidos se orientan a alimentación, educación y salud.

Solidaridad, programa anterior al Progresá-Oportunidades, giró en torno al desarrollo regional, ejecutando obras de infraestructura, proyectos productivos y de desarrollo

social, pues se presuponía que ello sentaba las bases para que las comunidades accedieran al desarrollo; Progresía utiliza la focalización geográfica, y otorga recursos monetarios a las familias-objetivo y ciertos servicios suponiendo que como la pobreza se hereda, se rompe así el círculo vicioso de la pobreza y ésta ya no se reproducirá generacionalmente.

Oportunidades parte de un enfoque integral, en el que a mayor nivel de educación el uso de los servicios de salud mejora, favoreciendo la higiene y la prevención; la salud infantil y juvenil incide en un mayor y mejor rendimiento escolar; y un mejor estado nutricional coadyuva a desarrollar las capacidades de las personas, como hemos anotado más arriba.

En una óptica meramente subjetiva e individualista, se afirma que la superación de los factores que dan lugar a y perpetúan la condición de pobreza depende fundamentalmente de la activa corresponsabilidad de las familias beneficiarias y sus comunidades. Además se ha argumentado que el Programa no desalienta la autoayuda, y en ese sentido se establecen los montos de las transferencias mensuales. Aquí encontramos en el fondo la vieja discusión que se dio en Inglaterra, en los siglos XVII y XVIII, acerca de si la ayuda a los pobres desalentaba su interés por ser empleados, por trabajar, como si el ser empleado, el trabajar, dependiera de ellos y no de condiciones externas y ajenas a ellos.

En los programas contemporáneos de superación de la pobreza, como Oportunidades, la educación –entendida como una mayor escolaridad que posibilite la adquisición de destrezas y habilidades– se considera un puntal estratégico. Aunque son evidentes los beneficios sociales de una población mejor preparada, la educación por sí misma no es suficiente para que los individuos superen las condiciones de pobreza en que viven, pues si el mercado no es capaz de absorber esa población, el individuo, aunque educado, seguiría en estado de pobreza pues no tendría ingresos para traspasar esa condición. En otras palabras, se es pobre por falta de educación y se tiene poca educación por el hecho de ser pobre. No basta con educar a las personas para superar la pobreza si no se garantiza un entorno macroeconómico favorable, específicamente en términos de empleo.

No basta con educar a las personas para superar la pobreza si no se garantiza un entorno macroeconómico favorable, específicamente en términos de empleo

En la concepción dominante contemporánea de la pobreza, ser pobre es carecer de los recursos y servicios para satisfacer las necesidades básicas y participar de lleno en la sociedad. Como apunta Oscar Altimir, exdirector de la Revista de la CEPAL, la pobreza es frecuentemente definida con normas que cubren solamente situaciones de privación crítica o bien a un determinado porcentaje de la población en la base de la pirámide del ingreso. En consecuencia con esta concepción, los programas contra la pobreza de corte asistencialista involucran acciones orientadas a aumentar los ingresos de los pobres y al acceso de servicios clave, pero no implican una reorientación del estilo de desarrollo. Si la meta es satisfacer las necesidades básicas y no reformar o transformar el modelo de desarrollo, la pobreza no será eliminada, sino solamente aliviada.

Muchos esfuerzos se han realizado –y se realizan– para enfrentar la pobreza, en nuestros días con programas específicos, sin embargo sus propósitos no han sido cancelarla, sino paliarla, aliviarla, mitigarla. Además, cumplen con un objetivo político-social primordial: siguiendo a Sen, la mejoría de la condición humana es más que una proposición humanitaria justa para la década que viene, es una necesidad de sobrevivencia, para todos los desposeídos y los no desposeídos. El peligro estriba que un orden político no estable puede ser construido sobre las bases de sociedades perturbadas a causa de la pobreza extrema.

Otro aspecto toral en los mencionados programas es el cuidado de la salud. Sin embargo, consideramos que no basta inducir a las personas pobres a que tengan mayores cuidados médicos, ni condicionarlas a que asistan a las clínicas de salud para atender prácticas preventivas. Desde luego que esto es importante, pero si en las localidades que habitan y en sus propios hogares no existen condiciones mínimas de higiene ni los servicios correspondientes, como agua potable y drenaje, el mantener la salud resulta casi imposible. Lo mismo sucede con el aspecto de la alimentación: no basta con dar sobres de nutrientes a los bebés, si a medida que crecen sus familias no tienen los ingresos suficientes para continuar con una nutrición adecuada.

Definir las destrezas y/o la adquisición de ellas como capital no es relativamente importante; la distinción entre destrezas y la persona es, sin embargo, lo importante. En consecuencia consideramos que el conceptualizar a un ser humano como capital por las

inversiones que en él se hacen y por los rendimientos que se esperan, es verlo solamente como un factor más de la producción, omitiendo el entorno y las condiciones reales en las que vive. La primera esfera corresponde al ámbito individual, la segunda al ámbito social.

La teoría del capital humano se inserta dentro del modelo neoliberal que privilegia el valor económico del individuo en el mercado y su “libre elección” de participar en las leyes del mercado. Por el contrario, concebir al ser humano como un ser social involucra privilegiar el entorno social en el que vive y se desarrolla y que impacta, necesariamente, su futuro; además, implica la responsabilidad del Estado, como cohesionador de la sociedad y como planeador de la política económica, para conducir a la sociedad por caminos incluyentes, acotando la dominación del mercado.

Así, con relación al pasado, ahora, dentro del más puro lenguaje neoliberalista, se presenta una diferencia sustancial que parece de forma pero es significativa de contenido: los pobres ya no son pobres, ahora son capital humano. El capital humano se clasifica con el capital físico (privado y público) y el capital social, es decir en activos. En este caso, el capital humano es un “activo móvil”. Los activos –móviles y fijos–, dependiendo de los mercados, generan ingresos o bienestar.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas se insertan, además, en la concepción de Milton Friedman (1912-2006), representante de la Segunda Escuela de Chicago que se inició en la década de 1960. Para Friedman, si el Estado ayuda a los pobres deberá hacerlo en metálico, pues así se establece claramente lo que esa ayuda le cuesta a la sociedad. De acuerdo con su defensa de la “libertad”, plantea que el recurso más conveniente para la “eliminación” de la pobreza, es la caridad, en tanto que ésta es voluntaria y no obligatoria. Aunque pudiera aceptar, dice, la acción del Estado en dicha eliminación para establecer un mínimo en el nivel de vida de cada miembro de la sociedad, estaría a discusión “cuánto y cómo hacerlo”: a) si el objetivo es el alivio a la pobreza se debe tener un programa encaminado a ayudar al pobre

Ahora, dentro del más puro lenguaje neoliberalista, se presenta una diferencia sustancial que parece de forma pero es significativa de contenido: los pobres ya no son pobres, ahora son capital humano

(“ayudar a la gente como gente”) y b) dicho programa “no debería deformar el mercado o impedir su funcionamiento, si es que ha de establecerse a través del mercado”. También propone graduar la escala de subsidios y de impuestos, sobre la exención, para fijar un mínimo de ingreso debajo del cual no se encuentre ningún miembro de la sociedad, después de incluir el subsidio. Ese mínimo estaría en relación con la capacidad de financiamiento de la sociedad.

Conclusiones

A riesgo de obviar, consideramos que Oportunidades es un programa de caridad institucionalizada, pues las ayudas monetarias que otorga son eso, ayudas, que no transforman las condiciones en las que se origina y desarrolla la pobreza, pero sí manifiestan a la sociedad cuánto cuesta luchar contra ella.

Vuelvo a escribir lo que hemos sostenido en diversas ocasiones y en otros textos: la pobreza se hereda y su círculo vicioso no puede convertirse en uno virtuoso, pues la pobreza se reproduce, dentro del mismo sistema que la engendra. Los pobres generalmente provienen de familias pobres que en su mayoría desdeñan la educación, en aras de la premura porque sus hijos generen ingresos inmediatos para la subsistencia del hogar; ello se convierte en un freno para la movilidad social intergeneracional, eliminando la posibilidad de que los hijos se vinculen al mercado laboral con una mejor remuneración. Por todo lo anterior, se hace necesario que la política económica promueva una efectiva y eficiente inclusión en el mercado laboral.

Reiteramos entonces que lo fundamental, a nuestro juicio, es que los programas basados en las transferencias no inciden, ni pretenden incidir, en la transformación de las estructuras que originan la pobreza. Estos programas tratan a los pobres como si estuvieran fuera de la producción, la distribución, el intercambio y el consumo, es decir como si los pobres estuvieran aislados del sistema que los procrea y no inmersos y viviendo dentro de él como están.

Es por ello que la pobreza no es solamente cuestión de política social, sino más bien y sobre todo de política económica. Ninguna política social puede acabar con la pobreza si no existe una política económica reorientada hacia un desarrollo incluyente con importante generación de empleo formal y salarios dignos, que permita una distribución del ingreso no concentradora, en el que en lugar de exclusión estén presentes los derechos sociales universales. En otras palabras, un desarrollo que ataque y revierta las causas de la pobreza, beneficiando de manera permanente a los más necesitados que, por cierto en nuestro país, y según cifras oficiales, son 52 millones de personas, 46 de cada 100 mexicanos.

Los programas basados en las transferencias no inciden, ni pretenden incidir en la transformación de las estructuras que originan la pobreza

LA REFORMA FISCAL

***Alejandro López Bolaños
Josefina Morales Ramírez***
Integrantes del GACEM

En el conjunto de reformas económicas de corte neoliberal pretendidas por la actual presidencia, la reforma fiscal será una de las más importantes, pues se ha justificado el posible cobro de impuestos generales al consumo aduciendo que con esta medida se obtendrán los ingresos necesarios para impulsar el crecimiento económico, dotar de servicios públicos esenciales, financiar un nuevo esquema de protección social, además de darle mayor sostenibilidad a las finanzas públicas. Todo ello, dentro del marco de una propuesta mucho más amplia que es la reforma hacendaria, la cual implica no sólo la mencionada reforma fiscal, también abarca la reforma de la seguridad social, la del manejo de la deuda estatal y municipal, la de la seguridad social e inclusive se mencionan adecuaciones al funcionamiento del sistema financiero, principalmente el bancario.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en reiteradas ocasiones ha manifestado que “la solidez de las finanzas públicas seguirá siendo el pilar de la economía nacional”, palabras que corroboran la escasa posibilidad de utilizar el gasto público como estímulo para la economía, pues en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que el gasto deberá apearse al equilibrio presupuestario y sólo en eventualidades se podrá prever un déficit fiscal.

Para ejecutar gasto se requiere obtener ingreso, y es aquí donde se centran los grandes temas de debate en la posiciones respecto a la reforma, pues para el sector empresarial en voz del Centro de Estudios del Sector Privado, la ausencia de una reforma fiscal ha llevado al país a que la deuda del sector público sea equivalente a 38.5% del PIB en 2013 cuando en 2007 era de 29.5%; los empresarios afirman que la actual estructura del impuesto al valor agregado (IVA) y que haya subsidios generalizados como los de gasolina, gas, electricidad y agua son regresivos. Además, indican que la reforma hacendaria trastoca el tratamiento de Pemex y por ello se propone su apertura al sector privado, además de

implicar cambios sustanciales al sistema de pensiones, seguridad social y salud pública.

En esta misma dirección, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), ha propuesto una reforma al sistema de protección social (RSPS), eliminando el sistema dual que hay actualmente para hacerlo sostenible fiscalmente con impuestos universales y que sirva para promover el crecimiento económico. La propuesta de la RSPS afirma que para ser viable, el financiamiento se obtendrá de recursos públicos provenientes de impuestos generales al consumo, a los ingresos y a las ganancias, la eliminación de los regímenes especiales y del subsidio a las gasolinas y, en consecuencia, de una mayor eficiencia tributaria. Para el incremento de los recursos, la propuesta se centra en: a) la eliminación de los regímenes tributarios especiales incluyendo la generalización del IVA, con esta medida se espera recaudar el equivalente a 3.4% del PIB; b) eliminar los subsidios a la gasolina (recaudación estimadas de 1.5% a 2% del PIB), y c) mejorar la administración fiscal, lo cual representaría ingresar el equivalente a 0.5% del producto interno bruto.

Para el CEEY, el IVA en México deja de recaudar al menos dos puntos porcentuales del PIB al considerar tasas diferenciadas y preferenciales. Se insiste en la aparente incidencia regresiva del IVA. En su conclusión, generalizarlo lo haría un impuesto más progresivo. Se estima que actualmente el IVA es equivalente a 3.68% del PIB, con su generalización en el cobro, éste subiría a 7.10% del producto interno bruto.

El partido gobernante, apoyado en el estudio del CEEY, modificó sus estatutos para adoptar estos criterios como el proyecto de reforma fiscal integral a proponer que en conjunto modificará también la estructura de Pemex.

En el año 2012, los ingresos tributarios representaron 44.3% del total de los presupuestarios. Del total de los primeros, el impuesto sobre la renta (ISR) fue equivalente a 51%, el IVA 38% y el controvertido impuesto empresarial a tasa única (IETU) 3%; el restante 8% está distri-

**En 2012, los
ingresos
tributarios
representaron
44.3% del total
de los
presupuestarios**

buido entre el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) y el impuesto a los rendimientos petroleros entre otros.

De acuerdo a la información que proporciona la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los impuestos sobre la renta y las utilidades equivalen en promedio a 25.5% de la recaudación en los países de América Latina, mientras que el promedio de la OCDE es de 33.2%. Los impuestos generales al consumo (principalmente el IVA y los impuestos sobre las ventas) significaron 34.7% de los ingresos tributarios en los países de América Latina en 2010 (frente a 20.5% en los países de la OCDE). El hecho de que la recaudación vía el IVA sea mayor que por impuestos sobre la renta y utilidades, refleja la insuficiente e ineficaz recaudación de impuestos directos; mientras que las contribuciones a la seguridad social representaron 17.2% en las economías latinoamericanas y 26.4% en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

El impuesto al patrimonio, compuesto por los impuestos al inmueble, a la riqueza neta, a herencias y donaciones y a las transacciones financieras, representó en 2010, en los países de la OCDE, 1.8% del PIB: en Alemania 0.8%, en Canadá 3.4%. Por servicio de los trabajadores de febrero y en Estados Unidos 3.2%. En América Latina, sólo cuatro de 15 países registrados tienen una recaudación patrimonial entre 3.2% y 1.34% del PIB (Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay); México, sólo recauda 0.3%, correspondiendo las dos terceras partes al impuesto predial y el resto a los depósitos financieros en efectivo, pues no debe olvidarse que en el artículo 109 fracción XVIII de la Ley del ISR se estipula que no se pagará el impuesto por la herencia de un bien inmueble.

Los organismos y empresas estatales contribuyeron con 30% de los ingresos federales y de éstos, Pemex aportó 42%. Considerando los impuestos pagados, el petróleo tributó cerca de la tercera parte de los ingresos totales de 2012 (recursos aproximados a 1 104 miles de millones de pesos). Al respecto debe mencionarse que los impuestos cobrados a Pemex representaron 54.6% de sus ventas totales, pero Hacienda se apropió de 90% de sus rendimientos, estas cargas impositivas representan en total 4.2% del producto interno bruto.

En síntesis, México tiene uno de los sistemas impositivos con menor recaudación, equivalente a cerca de 9.6% del PIB, cuando el promedio en los países que integran la OCDE es de 24.7%. En América Latina, entre 2000 y 2011, los gobiernos lograron incrementar su recaudación de 12.7% del PIB a 15.7%, en promedio, y mientras en Argentina, que es el país con mayor recaudación, se incrementó de 18.1% a 27.4%, en el mismo lapso en México se mantuvo en un promedio de 9.3%. Si tomáramos en cuenta, los ingresos por los derechos que cubren la explotación de los recursos naturales, en nuestro país los ingresos públicos totales pasaron de representar 17.4% a 19.5% del PIB y los de Argentina se elevaron de 25% a 38% en el mismo periodo.

Si en México se aplicara un impuesto del tipo Tobin, como el que se aplica en algunas economías de Europa (0.1% para las compras de acciones y bonos y de un 0.01% para las operaciones con derivados, lo cual ya es un porcentaje bajo dada la rentabilidad que obtienen en el sistema financiero), se podrían haber obtenido recursos adicionales en 2011 por 2 189 millones de dólares, casi el equivalente a lo recaudado por el IETU en ese año.

Los impuestos son mayoritariamente recaudados por los gobiernos nacionales. En México, el gobierno federal concentra 95% del total, los gobiernos estatales apenas 3.4% y los municipales 1.6%. Esto muestra la limitada capacidad de las entidades para generar sus propios recursos, los cuales representaban en promedio 10% de sus recursos totales en diciembre de 2012. Esta situación ha llevado a un creciente endeudamiento de estados y municipios. El saldo de las obligaciones financieras de los estados y municipios pasó de 26 729 millones de pesos en 1994 a 99 063 millones en 2001; para diciembre de 2012, la deuda ya registraba 434 761 millones de pesos, 4.3 veces más a la registrada en 2001. El año pasado esta deuda equivalía a 86.1% de las participaciones federales y 2.9% del PIB; el plazo promedio para pagar es de 15 años a una tasa de 6.5 por ciento.

En 2012, los impuestos cobrados a Pemex representaron 54.6% de sus ventas totales, pero Hacienda se apropió de 90% de sus rendimientos

La debilidad de las finanzas estatales se observa al constatar que la mayoría de su endeudamiento con la banca comercial, de desarrollo y emisiones bursátiles está garantizada por las participaciones federales que reciben y excepcionalmente con ingresos propios. A pesar de que la SHCP considera de bajo riesgo para las finanzas públicas el endeudamiento de los estados, esta situación se ha utilizado políticamente para promover una probable reforma fiscal que amplíe la base gravable y así evitar en lo posible más situaciones como las antes descritas.

Los recursos públicos no sólo son insuficientes: están mal administrados

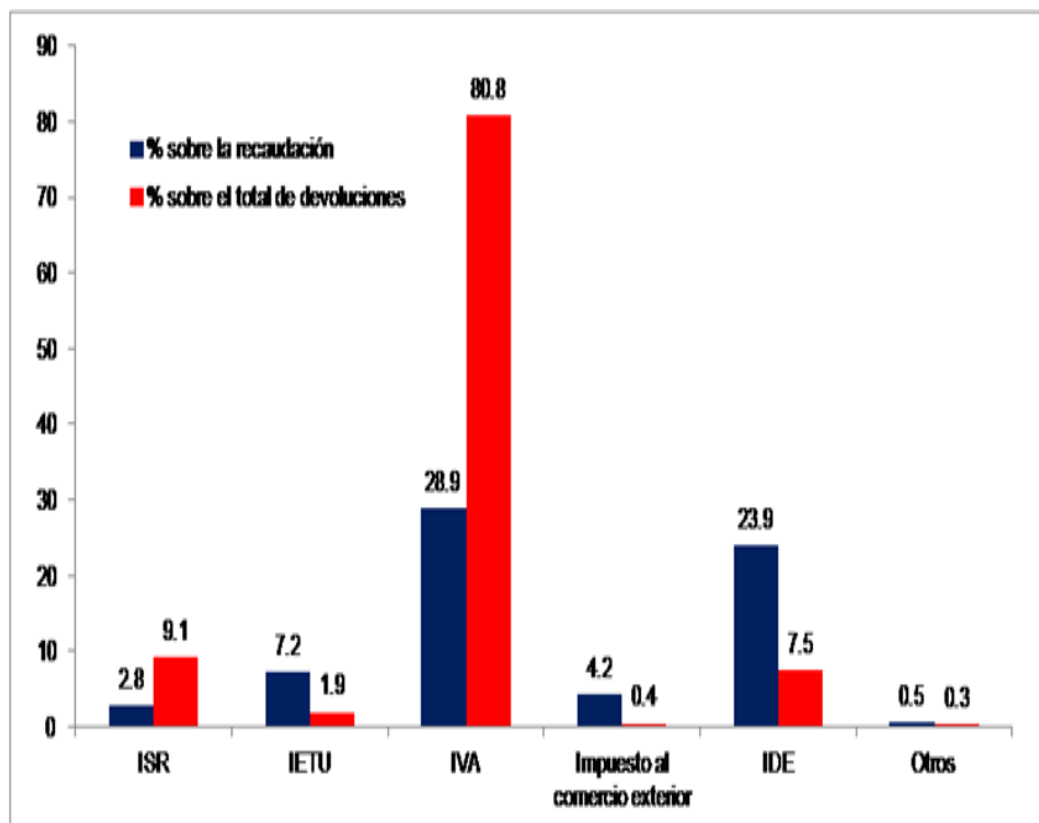
Un ejemplo de esta situación es la desigualdad de los ingresos entre los funcionarios y los empleados del sector público: mientras el presidente y los secretarios ganan más de 145 000 pesos mensuales y los empleados de confianza tienen un ingreso promedio entre 50 000 y 100 000 pesos (el cual no se les ha aumentado desde el gobierno de Fox); los empleados de base apenas si reciben un ingreso promedio de entre 6 000 y 8 000 pesos mensuales. A pesar de que ya se aprobó una ley sobre los ingresos de los funcionarios públicos que no permite que ningún funcionario gane más que el presidente (193 478 pesos mensuales), los ministros de la Suprema Corte ganan el doble y muchos gobernadores e incluso presidentes municipales tienen ingresos similares al presidencial. A esta excepción deben agregarse los miembros del alto mando de las fuerzas armadas a quienes se les autorizan pagos adicionales a los que tienen derecho, de acuerdo con su antigüedad en el servicio (el actual secretario de Defensa percibe un ingreso de 200 000 pesos mensuales). Las prestaciones adicionales elevan los salarios con el cargo al erario de camionetas, choferes, seguros médicos privados, celulares, viajes con todo pagado, tabletas electrónicas, etc. El ahorro que podría obtenerse de ajustar el gasto público corriente, el cual representa 59% del gasto total, sin hacerlo recaer sobre la mayoría de los trabajadores del Estado, podría ser significativo.

Otro aspecto de la mala administración es la corrupción, fundamentalmente de los altos funcionarios: el llamado “diezmo”, el pago de 10% por un contrato es una práctica cotidiana, además de los casos documentados de contratos para obra y obtención de licita-

ciones en beneficio de las empresas propiedad de los funcionarios (incluyendo gobernadores y presidentes municipales), o de algún miembro cercano de su familia.

A esto se suman las cuantiosas devoluciones de impuestos que, de acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su revisión de la cuenta pública, en 2011 el Servicio de Administración Tributaria (SAT) devolvió en efectivo un monto que asciende a 284 854.3 millones de pesos equivalente a 9.2% de los ingresos recaudados y a 13.8% de los impuestos recaudados. Este proceso concierne a impuestos tales como el ISR, IVA, IDE, IETU, impuestos al comercio exterior y otras contribuciones. En la gráfica 1 se presenta el comparativo de restituciones en la recaudación y en el total de devoluciones.

Gráfica 1. Comparativo de ingresos recaudados y devoluciones por impuesto, 2011 (porcentaje)

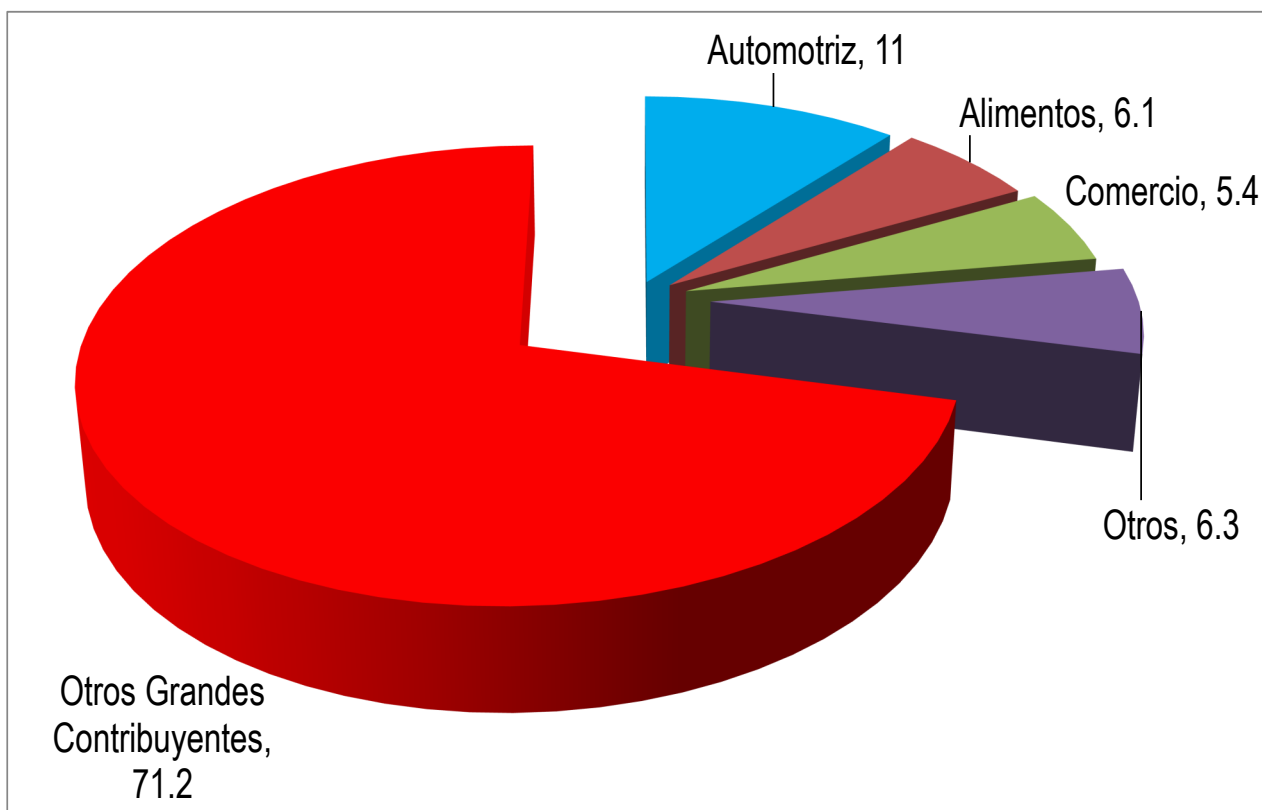


Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011.

A los grandes contribuyentes se les devolvieron más de 219 mil millones de pesos, cifra equivalente a 10.7 % de los ingresos recaudados

Pero a los grandes contribuyentes se le regresaron más de 219 000 millones de pesos, equivalentes a 78.1% de todas las devoluciones, cifra equivalente a 10.7% de los ingresos recaudados. La propia ASF expresa que las devoluciones pagadas en la recaudación de contribuciones de 2011 tienen un efecto en los ingresos del IVA, al representar 80.8% de las devoluciones de impuestos y 28.9% de la recaudación del impuesto. En la gráfica 2 se observan los principales sectores a los cuales se les devuelven más ingresos; hay que destacar la poca transparencia existente al no presentar el nombre de las empresas, además de que en el rubro de “Otros grandes contribuyentes”, éstos no están identificados ni desglosados.

Gráfica 2. Devoluciones de grandes contribuyentes 2011
(porcentaje del total de devoluciones)



Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011.

Algunos grupos empresariales que en teoría saldrían perjudicados con el gravamen del IVA en alimentos, tal es el caso de la empresa Bimbo, están a favor de esta medida fiscal, ya que reciben 6% de las devoluciones que corresponden a los grandes contribuyentes (véase gráfica 2). De aprobarse, estas empresas tendrían mayores devoluciones y mejorarían sus ganancias cargando el peso del impuesto en sus consumidores. Esto sucede porque el IVA es un impuesto percibido por el vendedor en el momento de la transacción comercial, pues la empresa tiene derecho a apropiarse del IVA que ha pagado a otros (crédito fiscal), deduciéndolo de su monto cobrado a los clientes (débito fiscal). El gravar a los alimentos significará que en la cadena de producción, Bimbo pagará más IVA a otros intermediarios (el crédito será mayor al débito), lo cual implica un saldo a favor, expresado en una devolución del impuesto. Los consumidores finales tienen la obligación de pagar este impuesto sin derecho a reembolso, lo que es controlado por el fisco obligando a la empresa a entregar comprobantes de venta al consumidor final e integrar copias de éstas a la contabilidad de la compañía.

A lo anterior se suma la privatización de los impuestos vía las fundaciones y la beneficencia pública. Los recursos cuantiosos de las fundaciones de las grandes empresas son, en gran parte, impuestos no pagados al gobierno federal. De acuerdo con el SAT, en México hay más de 9 000 entidades donatarias autorizadas que abarcan un universo de actividades: asistenciales, educativas, ecológicas, museos privados, promotores de la cultura, etc. Un ejemplo de ello es el Teletón, evento organizado por Televisa que entre 1997 y 2011 recaudó cerca de 4 000 millones de pesos para atender a niños con discapacidad y cáncer.

Un estudio elaborado por investigadores de El Colegio de México (2011), difundido por el portal electrónico del SAT subrayó que entre 2007 y 2009, la evasión empleando comprobantes apócrifos representó alrededor de 16 000 millones de pesos anuales: 11 000 millones corresponden a ISR y 5 000 millones al IVA. La evasión de éste por uso

La evasión del IVA por uso de comprobantes apócrifos representó poco más de 4% de la evasión total del impuesto entre 2007 y 2009

de comprobantes apócrifos representó poco más de 4% de la evasión total del impuesto. En cuanto al ISR, más de 21% de la evasión total del tributo lo realizaron personas morales.

La consultora Global Financial Integrity en su documento “México: Flujos Financieros Ilícitos, Desequilibrios Macroeconómicos y la Economía Sumergida” (2012) expresa que, durante los años noventa y dos mil, la facturación fraudulenta representó 80% de los fondos ilícitos que salieron del país, cifra que aumentó con rapidez tras la firma del TLCAN. Durante la primera década de este siglo, sus flujos salientes anuales medios ascendieron a 50 000 millones de dólares, cifra que no incluye el tráfico de drogas, la trata de seres humanos ni algunas formas de facturación fraudulenta. Es evidente que identificar y castigar este tipo de prácticas ayudaría a incrementar los ingresos tributarios.

La reforma fiscal por venir

Todavía no tenemos una propuesta oficial de reforma hacendaria, pero lo de que más se habla es de la aplicación generalizada del IVA en medicinas y alimentos, eliminar los subsidios a los energéticos (aumento de precios de luz y gasolina en palabras llanas), y aplicar impuestos a la economía informal, además de un posterior aumento del IVA, actualmente en 16 por ciento.

Para la población el efecto de la reforma fiscal será diferente, según los ingresos recibidos. La última encuesta sobre ingreso y gastos de las familias mexicanas, muestra en 2010 que se mantiene la concentración de la riqueza haciendo de nuestro país uno de los más desiguales del mundo. Los hogares de menores ingresos en el país (deciles I y II) perciben 5% del ingreso total, mientras que los hogares de los deciles IX y X (los más acaudalados) concentran 51% del ingreso total. Medido en función de los salarios, la mayoría de las familias mexicanas percibe de 2.01 a 7.00 salarios mínimos, un rango de 126 a 442 pesos diarios.

El principal gasto de los hogares mexicanos se registra en alimentos y bebidas (36% del total del gasto), seguido de transporte (20.4%), educación y esparcimiento (15%) y vivienda y servicios (10.3%), en conjunto estas cuatro categorías concentran 81.7% del gasto total. Pero en el caso de 20% de la población con menores ingresos, 52.3% de su ingreso se destina a la adquisición de alimentos, en contraste con 28.4% de su gasto que canalizan los hogares de mayores ingresos en la compra de alimentos, por esta razón, un gravamen del IVA en alimentos afectaría de manera más significativa a las familias más pobres.

En el año 2000, 62% del gasto de los hogares más pobres estaba exento del IVA y sólo 38.2% pagaba el impuesto; considerando gasto en alimentos, salud y otros. Por su parte, las tres cuartas partes del gasto de los más ricos pagaba IVA. Con la estructura actual del impuesto, los hogares más ricos pagan 41.1% del total de este impuesto y el 10% más pobre 1.1% (véase cuadro 1). Con la generalización del IVA, los más pobres verán subir el pago de este impuesto 161.2%, mientras para los más ricos aumentará menos de 50%. Los más pobres cubrirán ahora 1.7% del pago total del impuesto en el país y el decil de mayores ingresos 36.2%, proporcionalmente menos que antes.

Cuadro 1. Efecto del IVA generalizado

Decil	IVA actual		IVA general		Aumento IVA	
	pesos	porcentaje	pesos	porcentaje	pesos	porcentaje
I	116.0	1.1	303.0	1.7	187.0	161.2
II	213.0	2.0	552.0	3.0	339.0	159.2
III	303.0	2.8	748.0	4.1	445.0	146.9
IV	417.0	3.9	945.0	5.2	528.0	126.6
V	535.0	5.0	1170.0	6.5	635.0	118.7
VI	698.0	6.6	1428.0	7.9	730.0	104.6
VII	921.0	8.7	1757.0	9.7	836.0	90.8
VIII	1244.0	11.7	2246.0	12.5	1002.0	80.5
IX	1819.0	17.1	3062.0	17.1	1243.0	68.3
X	4373.0	41.1	6459.0	36.2	2086.0	47.7

Fuente: Estimaciones realizadas por Josefina Morales con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010.

Con la generalización del IVA, los más pobres verán subir el pago de este impuesto 161.2%, mientras para los más ricos aumentará menos de 50 por ciento

Más allá de este pretendido incremento del IVA, se debe avanzar en una mejor recaudación, con la insistencia de que quienes obtengan mayores recursos, sean quienes más tributen, omitiendo prácticas como la consolidación fiscal (la cual permite que en un conjunto de empresas se puedan transferir las pérdidas para reducir así las ganancias y pagar menos impuestos).

La reforma fiscal que grave alimentos y medicinas además de regresiva, contribuirá a darle certeza al capital financiero, pues además de no pagar impuestos, exige para su ingreso ciertas condiciones tales como la acumulación de reservas, el equilibrio fiscal, el incremento de la deuda pública interna (pues ésta no puede caer en *default*) y la ampliación de la base tributaria.

Una reforma fiscal como la que se someterá a discusión en los meses próximos no contribuirá a mejorar la estructura de los ingresos tributarios, pero sí dará certeza y protección al gran capital, particularmente al financiero. Además, de avanzar la apertura y posterior privatización de Pemex, la baja en la recaudación será estrepitosa, pues como ya se mencionó, Hacienda compensa con los ingresos y utilidades de la paraestatal lo que no cobra (e inclusive devuelve) a las grandes empresas.

Modificar el régimen fiscal implicaría cobrar impuestos a las ganancias, sin la posibilidad de deducir mediante fundaciones, además de eliminar la consolidación fiscal, implementar medidas contra el capital especulativo tales como tasas tributarias o penalizaciones monetarias si abandonan el país en el corto plazo, e incluso, gravar las utilidades de las compañías mineras que recién pagarán una contribución mínima por sus altos caudales extraídos, pero que son escasamente penalizadas si generan daños al ecosistema. Medidas que desafortunadamente, no están contempladas en la agenda de las autoridades hacendarias.

LA NUEVA LEY DE TELECOMUNICACIONES: EL INTENTO DE REGLAMENTAR LA BATALLA ENTRE MONOPOLIOS*

Francisco Vidal Bonifaz
Economista por la Facultad de Economía, UNAM

Después de meses de espera, el pasado 11 de marzo se dio a conocer el proyecto de reforma a la Constitución en los capítulos que tienen que ver con el desarrollo de la industria de telecomunicaciones en el país. Vale la pena resaltar que, en realidad, lo que se está intentando es ajustar la legislación de uno de los sectores más nuevos de la economía nacional: el sector convergente, que reúne bajo un mismo paraguas a la producción de contenidos (medios) y al manejo de las redes de comunicación (telecomunicaciones). No se trata, por tanto, simplemente de una reforma al sector de las telecomunicaciones. Los términos de la versión final de la misma todavía se tramitan en el Congreso de la Unión y, a reserva de los cambios que se realicen, ofrecemos aquí una primera evaluación de la misma.

El contexto de la reforma

El proyecto de reforma se da en el contexto de un acelerado desempeño del sector convergente de la economía nacional. Mientras que en los últimos 20 años (entre 1993 y 2012) el PIB nacional reportó una tasa promedio anual de crecimiento de 2.6%, el sector convergente de la economía nacional —que agrupa a los medios masivos y las telecomunicaciones— logró una expansión promedio de 5.8% al año, o sea, más que duplicó la tasa de crecimiento general.

Es más, las telecomunicaciones en lo individual reportan una tasa media anual de crecimiento de 10.1% entre 1993 y 2012, lo que la convierte en la rama más dinámica de la economía nacional en los últimos 20 años.

* Versión ligeramente modificada del artículo publicado el 25 de marzo en la bitácora en línea La Rueda de la Fortuna: www.ruedadelafortuna.com.mx

Las telecomunicaciones reportan una tasa media anual de crecimiento de 10.1% entre 1993 y 2012, lo que la convierte en la rama más dinámica de la economía nacional

En contraste la actividad de los medios de comunicación se mantuvo prácticamente estancada como consecuencia de la crisis estructural que enfrentan los medios impresos y la reducción en el crecimiento y la rentabilidad en la televisión y radio abierta. Esta tendencia explicaría, en principio, el interés de Televisa y TV Azteca por entrar a competir en las telecomunicaciones, lo que lograron durante los dos últimos sexenios panistas.

La expansión de las operaciones económicas de las telecomunicaciones se reflejó en un incremento en la penetración y la diversificación de sus servicios. Entre 1990 y 2010 el número de suscriptores de la telefonía móvil creció 43.9% en promedio anual, al grado de que se está a punto de alcanzar la cuota de un teléfono por habitante. En el mismo periodo, el número de conexiones de la televisión de paga aumentó 13.6% en promedio anual.

Incluso internet, en su primera década de expansión (2000-2010) reportó una media anual de crecimiento de 26.5%. Es más, pese a la lenta expansión de la telefonía fija (6.8% de crecimiento promedio anual entre 1990 y 2010), su progresión es superior al de muchas ramas de la actividad económica.

En contraste, la radio y televisión abierta reportaron dos etapas de desarrollo bien diferenciadas. Entre 1990 y 2000 se realizó el último gran reparto de las concesiones. En el caso de la televisión se otorgaron 217 concesiones, de las que cuando menos 160 quedaron en manos de TV Azteca y Televisa. El número de nuevas licencias comerciales para estaciones de radio fue muy similar (226) a las de las estaciones de televisión.

En sentido inverso, en la última década, se detuvo el crecimiento de la infraestructura de televisión abierta comercial, pese a todo, su penetración ha alcanzado ya a prácticamente todas las viviendas del país.

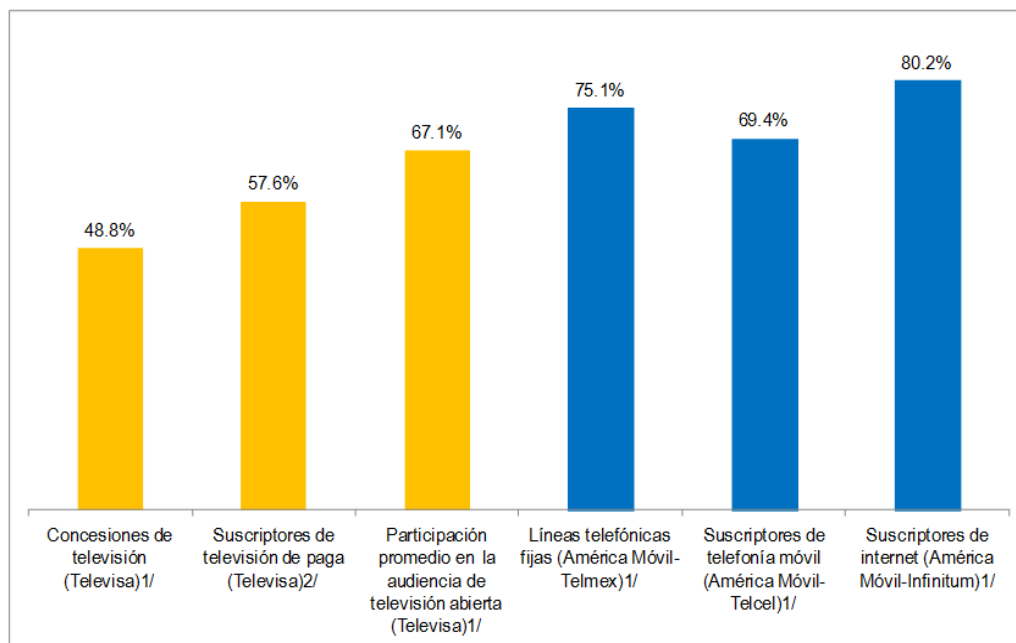
En los últimos años el consumidor ha tenido acceso a más servicios y a una reducción de sus costos. Aunque las mediciones de los índices de precios han estado sujetas a ajustes que impiden hacer comparaciones de muy largo plazo, la mayoría de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones reportan una baja. Destaca una caída de 28.2% en los precios de la telefonía móvil en los últimos dos años y de 20.1% de los precios de internet en los últimos once.

Pese a todo, el sector convergente todavía muestra serios rezagos en su desarrollo, ya sea en el caso de la penetración, la calidad o el precio de sus servicios. De acuerdo con un reciente reporte emitido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la penetración del servicio de acceso a internet en México (35% en 2011) se encuentra lejos de Chile (52%), país líder en la región; adicionalmente las tarifa del acceso a banda ancha —medida en un megabit por segundo (Mbps) en relación al PIB per cápita— es mucho más onerosa (1.54%) que la que hay en Uruguay (1.00%), país que encabeza la lista en la región de acuerdo al trabajo de Barrantes, Jordán y Rojas (2013) publicado por la CEPAL.

Más allá de sus rezagos y limitaciones, el sector convergente de la economía nacional está lejos de vivir en la postración. Al contrario, y por ello se vuelve en una preciada presa para las diferentes fuerzas que buscan su control.

Este sector de la economía ha vivido prácticamente toda su historia con un alto grado de concentración. El estado actual del control de alguna de sus actividades puede ilustrarse en la gráfica 1.

Gráfica 1. Concentración de los mercados convergentes. Empresa y porcentaje del mercado



1/ Datos al año 2011.

2/ Datos al año 2012.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cofetel y de las empresas.

La historia reciente de la actividad convergente ha estado marcada por el enfrentamiento continuo entre las dos fuerzas más importantes, América Móvil y Televisa y sus respectivos aliados, que buscan tener la supremacía en este dinámico mercado. La propuesta de cambios a la legislación está encaminada, precisamente, a crear los instrumentos para una gestión más adecuada de ese conflicto.

La propuesta de cambios a la ley

En el fondo, la propuesta de reforma trata de regular el desarrollo del mercado único convergente, que conjuga –como ya hemos dicho– a las actividades de manejo de redes con las de creación de contenidos. Con este marco de referencia, es importante revisar algunos de los postulados centrales de la propuesta enviada al legislativo.

a) La reforma romperá el duopolio en la televisión abierta. La televisión abierta es un segmento de la actividad económica que tiende a perder importancia. Es necesario partir de una realidad contundente: en 2010 de acuerdo con las cifras censales, el 92.6% de las viviendas particulares del país tenían acceso a la televisión. Televisa, por su parte, calculaba en su reporte anual que en 2011 el canal 2 tenía acceso a 98.3% de los hogares.

La red de televisión abierta se ha extendido tanto que, precisamente por ello, es muy difícil que tenga importantes tasas de expansión en los próximos años. Es más, la televisión abierta es un servicio que tiende a estar en desuso y a ser sustituido por diversas variantes del mercado audiovisual: televisión por cable, satélite, televisión por IP (internet), televisión móvil.

Las propias cifras de Televisa no dejan lugar a dudas de lo que se afirma. Entre 2008 y 2012 las ventas de televisión abierta del consorcio no han sobrepasado los 24 000 millones de pesos anuales reales —cifra que, por cierto, se logró en 2008— y, medidos en pesos reales, los ingresos por concepto de la televisión abierta de Televisa sólo han reportado un incremento real en 2010.

Por otra parte, el Latin American Multichannel Advertising Council (LAMAC) estima que entre 2008 y 2011 la audiencia de la televisión de paga (*rating*) creció 19 por ciento.

El duopolio de la televisión se ha roto, paradójicamente debido a que la televisión de paga ha penetrado ya en 40% de los hogares del país (estimaciones iniciales a 2012) y su alcance seguirá creciendo en los próximos años, al grado de que al ritmo en que se expande, puede alcanzar su meta máxima de penetración en cinco o seis años más.

b) La reforma permitirá que el público de la televisión de paga tenga acceso a las señales locales. Todo indica que, de prosperar la reforma, es posible que los servicios de televisión de paga distribuyan y tengan la obligación de transmitir las señales de los canales locales.

Hasta ahora Televisa y TV Azteca habían condicionado la venta de sus señales locales y, en algunos casos, habían bloqueado el acceso a las mismas a algunas empresas de televisión de paga, como Dish.

El ajuste, que se ha discutido bajo el paraguas de los anglicismos de *must carry* y *must offer*, encierra una paradoja, toda vez que 73.8% del mercado de la televisión de paga está bajo el control de la alianza que han establecido Televisa y Megacable para la comercialización conjunta de la marca Yoo que, además de los servicios de televisión de paga, incluye el acceso a internet y a la telefonía fija.

Hasta diciembre de 2012, las cuatro filiales de Televisa controlaban 57.6% del mercado de televisión de paga (incluye cable y satélite) y Megacable un 16.2% adicional. De esta forma, en conjunto pueden adquirir sin dificultad todas las señales abiertas propiedad de Televisa.

Pese a que el proyecto de reforma establece de forma ambigua la manera en que se resolverá este problema, es probable que en el transcurso de los próximos años la situación se transforme radicalmente, gracias al desarrollo de los servicios pagados, que convertirá en intrascendente la división entre televisión abierta y de paga.

Por el momento, este asunto es muy relevante para Dish, competidor de Televisa en televisión satelital y, eventualmente, si se autoriza que Telmex pueda ofrecer el servicio de televisión de paga por medio de su red de telefonía fija.

La reforma pasa por alto, el problema de la producción y distribución de contenidos mediante la televisión abierta

c) La reforma promoverá una mayor competencia en telefonía fija. Difícilmente. En principio, el sector de la telefonía fija está en declive en escala mundial. De acuerdo con estadísticas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) la telefonía fija creció a una tasa media anual de 0.4% entre 2001 y 2011 mientras que, para contrastar, la telefonía móvil lo hizo 18.7 por ciento.

Por si fuera poco, no parece sencillo que arriben varias empresas de otros países, aunque este segmento esté abierto a recibir hasta 100% de inversión extranjera. La dificultad estriba en que algunas de las más poderosas firmas extranjeras de telecomunicaciones ya operan en México: la segunda más grande del planeta, la estadounidense AT&T ya es socia de América Móvil (Telmex-Telcel), con 7.5% de las acciones de la firma de Slim.

Telefónica, la quinta empresa más importante del orbe, ya opera en México y ofrece —bajo un permiso oficial— servicios de telefonía fija. Con la reforma es posible que Telefónica amplíe su presencia en este mercado. Y América Móvil, la octava firma más importante del planeta, no sólo opera en el país, sino que además controla el grueso de esta sección del mercado de las telecomunicaciones.

En este contexto, parece difícil que tengan planes de operar en México empresas como la japonesa NT&T, la más grande del mundo y que ha desplegado su poderío en Japón y el sudeste asiático. La estadounidense Verizon y China Mobile están enfocadas sustancialmente al mercado de comunicaciones móviles. Las europeas Deutsche Telekom y France Telecom están enfrascadas en el enfrentamiento a los peores estragos de la crisis económica en sus respectivos países y en Europa, su área de operación más importante.

De esta forma, Televisa, que es un jugador menor en el mercado mundial de las telecomunicaciones fijas, es de las pocas empresas que buscará ampliar su participación en el mercado local por medio de sus tres filiales para compensar la caída en los ingresos de la televisión abierta. La reforma, en todo caso, regularizará la competencia entre Telmex-Telcel, Telefónica y Televisa.

d) La reforma atacará frontalmente a los monopolios y creará los instrumentos para acabar con ellos. La lucha contra los monopolios forma ya parte de la mitología económica mexicana. La propia estructura económica contemporánea nació bajo

un alto grado de monopolio en varias de sus actividades más importantes y a medida que ha pasado el tiempo los monopolios siguen siendo los reyes de la baraja económica.

Internacionalmente la tendencia es la concentración en las actividades convergentes (manejo de redes y de contenidos) y no a la inversa. Ahora se han formado verdaderos trasatlánticos multinacionales, de los que ya hemos hablado párrafos antes y, cuando menos, parece ingenuo pensar que México podrá estar ausente de esta realidad.

En todo caso, es más pertinente pensar que nuestra economía se convertirá en el terreno ideal de la lucha de algunas empresas –la mayoría ya presentes en el territorio– por repartirse el mercado nacional convergente:

En las redes de televisión abierta no se anticipan mayores cambios, una vez que solamente se permitirá 49% de inversión extranjera. Así que, en un clima de relativa depresión de esta actividad, no sería extraño que las eventuales nuevas fuerzas que entren al mercado –las nuevas “cadenas”–, acaben siendo derrotadas, absorbidas o combinadas por Televisa y TV Azteca.

La reforma pasa por alto, por cierto, el problema de la producción y distribución de contenidos mediante la televisión abierta. Aquí las grandes fuerzas que dominan la actividad son Televisa, TV Azteca y los cinco grandes consorcios estadounidenses del entretenimiento: Time Warner, Disney, News, Viacom-CBS y Comcast.

El mercado de la televisión de paga, por su parte, estará dominado por la dupla Televisa-Megacable que se enfrentará al equipo formado por Telmex-Dish. En este caso, se avecina un posible ajuste de grandes proporciones. En el sistema Sky de Televisa participa como accionista minoritario la firma DirectTV y en Dish México hace lo propio Dish Network. El portal Investor Place dio a conocer en enero de este año que se especula sobre la posible fusión de las dos empresas estadounidenses. De consumarse el matrimonio corporativo: ¿qué sucederá con sus intereses en México?

Se está desperdiciando la oportunidad de desarrollar una política de Estado para los medios públicos

En telefonía móvil la contienda se desarrollará entre Telcel, Telefónica y Televisa. Si eventualmente ingresan al mercado otros participantes, podrán apropiarse de pequeñas partes del mercado.

La telefonía fija será campo de disputa de las mismas fuerzas que acabamos de mencionar, con la peculiaridad de que Televisa o Telefónica podrían absorber a Axtel que tiene una participación ligeramente superior a 5% en este segmento.

La reforma puede provocar reacomodos entre las principales fuerzas en pugna (por ejemplo, una caída de la presencia en el mercado de Telcel y Telmex), pero difícilmente entrañará el regreso a un idílico mercado de competencia.

En esta perspectiva, los ajustes a los órganos gubernamentales que regulan estas actividades, están encaminados a que los diferentes litigios de las principales fuerzas en pugna por el control del mercado no empañen su desarrollo.

Por esta misma razón, el gobierno federal se encargará de fortalecer el despliegue de una red troncal de fibra óptica que está bajo el mando de la Comisión Federal de Electricidad y traspasar el control administrativo a Telecomunicaciones de México. Pero al mismo tiempo se está desperdiciando la oportunidad de desarrollar una política de Estado para los medios públicos (por ejemplo, más de 200 estaciones de televisión operadas por el gobierno federal, los gobiernos estatales y escuelas y universidades públicas) y acciones de apoyo al desarrollo de medios audiovisuales para las comunidades indígenas.

En síntesis: la reforma parece ser el instrumento para reglamentar la lucha de los monopolios de la convergencia que se disputan la supremacía en el mercado nacional.

Directorio

Dra. Verónica Villarespe Reyes
Directora

Mtro. Gustavo López Pardo
Secretario Académico

Aristeo Tovías García
Secretario Técnico

Dra. Genoveva Roldán Dávila
Coordinadora GACEM

Dra. Josefina Morales Ramírez
Mtro. Juan A. Arancibia Córdova
Dr. Alejandro López Bolaños
Dra. Genoveva Roldán Dávila
Grupo de Análisis de la Coyuntura de Economía Mexicana (GACEM)

María de Jesús Cervantes Hernández
María Elena Gutiérrez Aguado
Asistentes

Marisol Simón Pinero
Corrección de estilo

