



CEFP INNAP

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

60 Años
al servicio
de México

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



LOS AVANCES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: 1955-2015

I. LA ECONOMÍA Y LAS FINANZAS PÚBLICAS



LOS AVANCES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: 1955-2015

TOMO I: LA ECONOMÍA Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

TOMO II: LA VIDA SOCIAL

TOMO III: LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TOMO IV: LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA

**LXII LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS
H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

DIP. JULIO CÉSAR MORENO RIVERA PRESIDENTE (PRD)

VICEPRESIDENTES

DIP. TOMÁS TORRES MERCADO (PVEM)

DIP. FRANCISCO ARROYO VIEYRA (PRI)

DIP. MARTÍN ALONSO HEREDIA LIZÁRRAGA (PAN)

DIP. LIZBETH EUGENIA ROSAS MONTERO (PRD)

SECRETARIOS

DIP. FRANCISCA ELENA CORRALES CORRALES (PRI)

DIP. SERGIO AUGUSTO CHAN LUGO (PAN)

DIP. GRACIELA SALDAÑA FRAIRE (PRD)

DIP. JAVIER OROZCO GÓMEZ (PVEM)

DIP. MERILYN GÓMEZ POZOS (MC)

DIP. MAGDALENA DEL SOCORRO NÚÑEZ MONREAL (PT)

DIP. LUIS ANTONIO GONZÁLEZ ROLDÁN (NA)

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

DIP. MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA PRESIDENTE Y COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PRI)

DIP. RICARDO ANAYA CORTÉS COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PAN)

DIP. AGUSTÍN MIGUEL ALONSO RAYA COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PRD)

DIP. ARTURO ESCOBAR Y VEGA COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PVEM)

DIP. JUAN IGNACIO SAMPERIO MONTAÑO COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (MC)

DIP. ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PT)

DIP. MARÍA SANJUANA CERDA FRANCO COORDINADORA DEL GRUPO PARLAMENTARIO (NA)

SECRETARÍA GENERAL

MTRO. MAURICIO FARAH GEBARA

SECRETARIO GENERAL

LIC. JUAN CARLOS DELGADILLO SALAS

SECRETARIO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS

LIC. FRANCISCO DE JESÚS DE SILVA RUIZ

SECRETARIO DE SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA FINANZAS PÚBLICAS

DIP. CECILIA GONZÁLEZ GÓMEZ

PRESIDENTE DEL COMITÉ

MTRO. PEDRO ÁNGEL CONTRERAS LÓPEZ

DIRECTOR GENERAL

CONSEJO DIRECTIVO INAP 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente

Harvey Gutiérrez Álvarez
**Vicepresidente para los IAPs
de los estados, 2015-2016**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna

José Attolini Aguirre

Enrique Caamaño Muñoz

Antonio Carrillo Flores

Mario Cordera Pastor

Daniel Escalante Ortega

Gabino Fraga Magaña

Jorge Gaxiola Zendejas

José Iturriaga Saucó

Gilberto Loyo González

Rafael Mancera Ortiz

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero

Alfonso Noriega Cantú

Raúl Ortiz Mena

Manuel Palavicini Piñeiro

Álvaro Rodríguez Reyes

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Raúl Salinas Lozano

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Ricardo Torres Gaitán

Rafael Urrutia Millán

Gustavo R. Velasco Adalid



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



SECCION MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA.A.C.



“Los Avances del México Contemporáneo 1955-2015”

Pedro Ángel Contreras López
Director General
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
H. Cámara de Diputados

Carlos Reta Martínez
Presidente del Consejo Directivo
INAP

CEFP-H. Cámara de Diputados
Ildefonso Morales Velázquez
Elizabeth Macías Esquivias

INAP
Francisco Javier Gómez Velázquez
Anibal Uribe Vildoso
Olivia Cañizo Vázquez

Raúl Martínez Almazán
Coordinador General de la Obra

LOS AVANCES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: 1955-2015

I. LA ECONOMÍA Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

Los Avances del México Contemporáneo: 1955 – 2015

TOMO I. La Economía y las Finanzas Públicas

Derechos reservados conforme a la Ley

Primera edición: julio de 2015

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-9423-37-7

ISBN TOMO I: 978-607-9423-38-4

© Cámara de Diputados. LXII Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza; C.P. 15960 México, Distrito Federal.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (CEFP).

Av. Congreso de la Unión 66, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza; C.P. 15960 México, Distrito Federal; Edificio I, Nivel 1.

www.cefp.gob.mx

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-9026-54-7

ISBN TOMO I. 978-607-9026-55-4

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 57

www.inap.org.mx

Publicación de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**), integrada por cuatro tomos: Tomo I: La Economía y las Finanzas Públicas, Tomo II: La Vida Social, Tomo III: La Política y la Administración Pública, Tomo IV: La Educación y la Cultura.

La titularidad de los Derechos de Autor corresponden a la Cámara de Diputados y al Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**) por partes iguales de conformidad con la Ley Federal del Derecho de Autor.

El contenido de la obra, análisis, juicios de valor, opiniones, conclusiones y sus anexos son estrictamente responsabilidad de los autores. La Cámara de Diputados, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (**CEFP**) y el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**) no asumen responsabilidad alguna por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

PRESENTACIÓN GENERAL DE LA OBRA.

Manlio Fabio Beltrones.¹

Celebro la iniciativa del Instituto Nacional de Administración Pública A.C. y del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, para realizar esta obra colectiva. Una obra necesaria, que da cuenta del tránsito que ha tenido nuestro país en materia pública, durante los últimos 60 años.

Los avances del México Contemporáneo: 1955-2015, es fruto del esfuerzo y compromiso de destacadas personalidades del medio académico, intelectual y político, que muestra de una manera clara —tras una profunda tarea de investigación y análisis— los elementos fundamentales de la evolución política, económica, social y cultural del país, forjada durante este periodo de tiempo por distintas generaciones de mexicanos comprometidos con el desarrollo de la Nación.

El antecedente de esta edición, es la compilación denominada *México, 50 años de Revolución*, publicada por el Fondo de Cultura Económica, y en cuyo prólogo, el entonces Presidente, Adolfo López Mateos señaló con gran acierto que: “*los pueblos avanzan hacia metas superiores cuando tienen una percepción precisa de su pasado, asumen con entereza la responsabilidad de su presente y atisban con diafanidad su insustituible destino*”. Nosotros, ahora, con la publicación de esta obra, haciendo un recuento de nuestro pasado reciente, buscamos dimensionar nuestro presente para dar rumbo a nuestro futuro.

Destacan por su importancia, las denominadas “reformas estructurales”, impulsadas de manera visionaria desde el Pacto por México, durante el actual periodo del Presidente de la República Enrique Peña Nieto, de manera conjunta con el Congreso de la Unión en esta histórica LXII Legislatura. Reformas que se hicieron realidad gracias al consenso logrado entre los diversos partidos políticos y sectores sociales; y las cuales, sin lugar a dudas, permitirán recuperar el ritmo de crecimiento económico, la seguridad y la justicia social que México necesita y que la sociedad demanda para arribar a mejores estadios de desarrollo y bienestar que le permitan gozar de una buena calidad de vida.

¹Licenciado en Economía, Diputado Federal en la LII Legislatura 1982-85, Senador de la LIV Legislatura 1988, Subsecretario de Gobernación, Diputado en la LIX Legislatura 2003-06, Senador en la LX y LXI Legislaturas entre 2006 y 2012. De 1991 a 1997 se desempeñó como Gobernador de Sonora. Actualmente es el Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI de la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

En suma, *Los avances del México Contemporáneo: 1955-2015*, ofrece una visión profunda y crítica sobre los temas trascendentes de la vida nacional, la cual se desarrolla a partir de cuatro grandes vertientes que dan vida a cada Tomo: *La Economía y las Finanzas Públicas*; *La Vida Social*; *La Política y la Administración Pública*; y *La Educación y la Cultura*.

En el Tomo sobre Economía y Finanzas, se destaca que el desarrollo económico durante el periodo 55 al 60 se basó en la implementación del impulso al desarrollo industrial basado en el proceso de “Sustitución de Importaciones” (ISI), mismo que fue alentado por el fenómeno de la segunda guerra mundial. Durante la década de los 60, el país logró alcanzar tasas de crecimiento de alrededor del 7% anual, y adicionalmente, estabilidad cambiaria y financiera, caracterizando con ello el desarrollo estabilizador, también llamado “*el milagro mexicano*”.

Posteriormente, en la década de los setenta, comienzan a presentarse factores adversos de la economía mexicana tales como la inflación acelerada, un déficit fiscal en aumento y deuda pública creciente, concluyendo así 22 años de estabilidad cambiaria al devaluarse nuestra moneda en 1976, pasando de 12.5 pesos a 19.87 pesos por dólar. Sin embargo, el ambiente adverso se diluyó en 1978 con el anuncio del descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo, hecho que hizo olvidar la necesidad de emprender en lo inmediato una reforma fiscal para elevar los ingresos públicos.

Ante estos acontecimientos a principios de los 80, México adopta el modelo denominado de “Estabilidad con Ajuste Estructural y Liberación Económica”, el cual se mantiene en vigor hasta nuestros días.

La interrupción de los flujos externos de capital, luego de que México anunciara su moratoria unilateral en el pago de los servicios de la deuda en agosto de 1982, fue acompañada de una elevación en las tasas de interés en los mercados internacionales y de un deterioro en los términos de intercambio del mercado mundial, lo que derivó en una contracción del gasto público y a la postre generó una caída del Producto Interno Bruto de 0.6%, la primera luego de 60 años de crecimiento, y la que inauguraba una crisis que habría de prolongarse durante casi toda esa década. Asimismo, los salarios reales disminuyeron en más del 7% anual y el consumo privado durante los años 1984 a 1989 cayó en un 6.5% la inflación.

En septiembre de 1982, con una inflación en ese año de 98.8% y reducción de las divisas que llegaron a niveles de solo 1,800 millones de dólares, —o sea, el equivalente de sólo un mes de importaciones de mercancías y de servicios no factoriales— a fin de detener la fuga de capitales y garantizar el financiamiento al gobierno, frente a la inaccesibilidad a los fondos externos, se decidió la nacionalización de la banca y la instauración del control de cambios.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Una importante medida tomada en 1983, para fortalecer el federalismo fiscal con el objetivo de mejorar el financiamiento de los gobiernos locales, consistió en reformar el Artículo 115 Constitucional, con el propósito de otorgar facultades a los gobiernos municipales para cobrar el impuesto predial y administrar sus servicios públicos.

En 1985 se emprendió la primera acción bajo la égida del cambio estructural, para virar hacia una política de liberación comercial, mediante la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés).

En síntesis, la crisis de deuda y el proceso de ajuste de los años 80 se caracterizaron por la caída en la actividad económica, lo que provocó la caída en los indicadores sociales, reflejándose en que durante esta época el PIB por habitante cayó 1.8% al año; entre 1984 y 1989 la pobreza extrema subió de 13.9 a 17.1% y la pobreza aumentó de 28.5 a 32.6%.

Los años ochenta concluyeron con la renegociación de la deuda externa, mediante la suscripción del Plan Brady en 1989, que permitió al país reducir de forma importante la carga financiera que significaba su servicio. En estos años, se enmarca el cambio de modelo de desarrollo, orientado a una apertura hacia el exterior.

Con la formalización del Pacto de Solidaridad Económica, firmado a fines de los noventa, conjuntamente por el gobierno y por los representantes de los trabajadores, los productores agrícolas y el sector empresarial, el gobierno coordinó la realización de un proyecto para solventar los problemas económicos y sociales vigentes, el que consistió básicamente en un compromiso tendiente a reducir el déficit fiscal, una política monetaria más restrictiva, la liberación comercial y, por primera vez desde la crisis de 1982, una política de ingresos que cubría precios y salarios.

En esta condición, México emprendió una nueva etapa de reformas estructurales en la década de los noventa, que fueron pauta para la liberación financiera, mediante la reprivatización total del sistema bancario mexicano, y la autonomía al Banco de México.

En 1993 se firma el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLC), acción determinante para insertar al país en la Globalización. Posteriormente, México ingresó a la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En 1994 se avanzó en la firma de tratados de libre comercio, entre los que destacan, los llevados a cabo con Chile y la Unión Europea.

No obstante este denuedo, en 1995 se hizo presente una corrida de capitales que desembocó en una crisis económica, la cual reavivó la inflación, desatándose una nueva

devaluación y desató la recesión económica, cuya recuperación se vio entorpecida por los efectos de la crisis financiera internacional de Asia en 1997 y 1998, además de la caída del precio del petróleo en esos años.

Hacia fines de los noventa, se buscó dar un nuevo impulso al federalismo mexicano que pretendía descentralizar los servicios de educación, salud y desarrollo social en los Estados, canalizándose para ello recursos en el Ramo 33. No obstante, este hecho no impidió que el endeudamiento de los gobiernos subnacionales tendiera a incrementarse, por lo que surgió la necesidad de discutir en el Congreso sus límites.

En esta dinámica, el fin del siglo XX y el comienzo del presente, se vio marcado por el nuevo modelo de desarrollo y su política económica, los cuales lograron cierta estabilidad de precios y equilibrio fiscal y financiero, resultado alcanzado con una lenta dinámica económica, caracterizada por bajos niveles de ingreso, inversión y empleo, el aumento de la desigualdad social y la pobreza; así como una baja recaudación de ingresos tributarios. De ahí, que se pensaba en la necesidad de impulsar nuevas reformas legislativas que contribuyeran a modificar la estructura económica del país, así como dar continuidad a las ya emprendidas para insertar al país y a la economía mexicana, en condiciones de ventaja.

En 2002 comienza la recuperación de los precios del petróleo a nivel mundial y con ello una nueva etapa de ingresos públicos en constante alza, que permitieron fondar un gasto público expansivo, pero siempre cuidando mantener el equilibrio fiscal y la estabilidad de precios, sin embargo, la interrupción de las acciones emprendidas en la década anterior, así como el precario estímulo de la planta productiva nacional, propiciaron que en 2009 la limitada capacidad de crecimiento de la economía mexicana, altamente dependiente de la demanda de importaciones de los Estados Unidos, resintiera los efectos de la crisis hipotecaria de este país, sufriendo de nueva cuenta otro episodio de crisis y de recesión económica, el ingreso cayó en 4.8%.

La situación por la que atravesaba el país en la primera década del Siglo XX, animó nuevamente la decisión de impulsar el paquete de las llamadas “*reformas estructurales*” que, a partir del año 2012, comenzaron a discutirse y aprobarse en el seno del Poder Legislativo: seis en materia económica, tres que fortalecen los derechos y libertades de los mexicanos y dos reformas para consolidar nuestro régimen democrático e institucional y fortalecer la gobernabilidad.

Dentro de las reformas económicas, se encuentran, la Laboral, la Financiera, la Hacendaria, la de Competencia Económica, la de Telecomunicaciones y la Energética.

Hoy tenemos una ley acorde a las nuevas reglas y formas organizativas del mundo laboral que incorpora novedosos mecanismos e instrumentos de fomento y protección

del empleo como una responsabilidad sustantiva del Estado. Una legislación laboral que reconoce a la fuerza de trabajo como un capital valioso e irremplazable.

Por lo que respecta a las Telecomunicaciones, la reforma combate las prácticas monopólicas y sienta las bases para reducir la brecha digital. Un nuevo marco regulatorio constituye el andamiaje legal que hará frente a los acelerados cambios tecnológicos que han hecho de las telecomunicaciones una herramienta fundamental para el desarrollo de los individuos y de las naciones. Destaca la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) como órganos constitucionales autónomos.

Con la aprobación de la Reforma Energética se permite al Estado llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares; también posibilita los contratos con particulares en materia de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Y se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Confiamos en que la vigencia de las reformas económicas, darán el impulso a la economía que requerimos para lograr altos niveles de inversión, empleo y productividad, y así revertir los niveles de pobreza y desigualdad.

En el Tomo “La vida social en México”, se destaca que, durante los últimos sesenta años la sociedad mexicana ha continuado con la profunda transformación, que inició en la primera mitad del siglo XX, como resultado de la expansión demográfica, el proceso de urbanización y el arribo del modernismo, a la par del inicio de nuevas tendencias culturales en el país; sin embargo, al interior de estas fuerzas de cambio han subsistido atavismo y viejos problemas que se proyectan hasta la sociedad mexicana contemporánea.

El proceso de urbanización e industrialización del país estimuló la migración del campo a la ciudad, la concentración de la población en el centro del país y la formación de una clase media creciente; esta última provino del impulso que se dio a la educación superior, que actuó como factor positivo de movilidad social, junto con la integración de una clase de pequeños empresarios surgida con la industrialización. Al mismo tiempo, un sector de la población quedó al margen del progreso: los migrantes rurales excluidos de la reforma agraria o aquéllos que no se beneficiaron del desarrollo agrícola y los trabajadores industriales no calificados, que percibían bajas remuneraciones.

La estructura social de México se hizo más compleja en las décadas de los cincuenta y sesenta, nutrida además por el importante crecimiento demográfico y una desigualdad en la distribución del ingreso. Durante una de las etapas de mayor crecimiento económico ocurrió un proceso de polarización social, que llevó al surgimiento de diversos movimientos

sociales de naturaleza distinta: el movimiento campesino de 1957; magisterial en 1958; obrero, como la huelga ferrocarrilera de 1959; los movimientos guerrilleros de la década de los sesenta; la huelga de los médicos en 1964, y el movimiento estudiantil de 1968.

Un factor que impidió que estos movimientos sociales escalaran su magnitud fue la presencia de un Estado Benefactor, surgido como resultado tanto de un modelo de política económica del Estado Interventor, como del espíritu social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emanada de la revolución de 1910, en cuyo ideario destacaba el concepto de justicia social; principio en el que se basó la institucionalización del sistema de seguridad social, los servicios de salud y la gratuidad de la educación, elementos que favorecieron la mejoría en las condiciones de vida de la población a pesar de los índices de desigualdad económica y social.

A finales de la década de los años 80, el proceso de urbanización se había acelerado, asentándose la mayor parte de la población en áreas urbanas, lo cual influyó en un cambio cultural de relevancia. En esta etapa, la capacidad financiera del país en general, y del Estado en particular, disminuyó como efecto de las crisis económicas, lo que llevó a la adopción de un nuevo modelo de desarrollo que significó un cambio importante en la concepción del Estado Benefactor, el que promovía la participación social como mecanismo complementario de atención, lo que propició el surgimiento y multiplicación de organizaciones de la sociedad civil.

En los años noventa, más de la mitad de la población mexicana vivía en pobreza. Los sectores más afectados eran los grupos vulnerables, tales como la población indígena, los adultos mayores y los niños. Fue en esta década cuando cobró relevancia el papel de las instituciones creadas para la protección social de la población; instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otras, fueron y han sido las encargadas de brindar mejores condiciones de vida a la sociedad mexicana.

Por otro lado, en los últimos años, la política social ha cobrado mayor importancia dentro de las finanzas públicas, a tal grado que el gasto social ha llegado a representar más de la mitad del gasto público, incluidos los gastos en educación y salud.

En los últimos veinte años del siglo XX, la transición que conducía a México hacia una economía abierta trajo consigo reacomodos con consecuencias adversas desde el punto de vista del empleo y los salarios reales, además de cambios en el comportamiento migratorio. La migración de las ciudades pasó de ser circular, en el que el individuo iba y venía entre ambos países, en su mayoría masculina y originaria sólo de algunas regiones del país a ser una de asentamiento permanente, familiar y más urbano hacia Estados Unidos.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

El cambio cultural derivado de una mayor libertad de expresión ha significado una creciente participación social, lo que propició, entre otras cosas, el aumento en la búsqueda del respeto a los derechos humanos. Asimismo, como parte de este cambio cultural ha ocurrido una participación creciente de las mujeres en la vida social, política, cultural y económica del país, que ha dado cauce a una reivindicación de sus derechos sociales, logrando con ello mayor igualdad y equidad de género.

México enfrenta grandes retos al inicio del siglo XXI, con una población cuatro veces mayor a la de hace 60 años concentrada en los centros urbanos. Se tienen una escolaridad promedio de 9 años, tres veces superior a la de entonces; una mortalidad infantil de 15.2 por cada mil, es decir, cinco veces inferior a la de la década de los años 50; sin embargo, es necesario seguir trabajando en los problemas que persisten en la sociedad mexicana: la desigualdad del ingreso, el correcto cumplimiento y ejercicio de los derechos humanos, garantizar la seguridad social universal a la población, es decir, aquellos aspectos sociales que permitan brindar un futuro en que la sociedad tenga los medios necesarios para desarrollarse en un contexto de amplio respeto a sus garantías individuales.

En el Tomo “La Política y la Administración Pública”, destaca que, entre las principales reformas constitucionales que marcaron la modernización del Estado Mexicano, y fortalecieron el federalismo durante el periodo de 1960 a 1990, fueron la erección, como estados, de Baja California Sur y de Quintana Roo y la instauración de la Asamblea del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana. Así mismo destaca en este periodo la nacionalización del sector eléctrico. Otra reforma trascendente en este periodo y anticipándonos a otros países desarrollados se incorpora en la Constitución el principio de igualdad ante la ley, del varón y la mujer.

En 1976, con la emisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que estableció las bases de la organización de la Administración Pública federal, centralizada y paraestatal, se llevó a cabo una reforma integral de la Administración Pública. Además de las Secretarías y Departamentos se incluyeron los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, señalando cabezas de sector.

En la década de los 80, ante los problemas financieros que enfrentaba el Estado se llevó a cabo un programa de venta, liquidación y fusión de las entidades del sector paraestatal, con objeto de reducir el gasto público.

A partir de los 90 se hacen, en nuestra Carta Magna, reformas importantes en materia de justicia, destacando la reducción del número de ministros de la Suprema Corte de Justicia; la creación del Consejo de la Judicatura Federal; se incorporan las figuras de

controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad; se somete a la ratificación del Senado el nombramiento de Procurador General de la República y se faculta al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad pública que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

Como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, surgen diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público. En 1990 nace por decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Para 1992 se eleva la CNDH a rango constitucional y, en 1999, se constituye como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria.

En materia de seguridad destacan los siguientes avances: en 1994 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sientan las bases de coordinación en materia de seguridad, al establecerse que es una función que compete a los tres órdenes de gobierno y que éstos se coordinarán para establecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública y de esta forma pasa a ser una responsabilidad explícita del Estado Mexicano. En 1999 se instituye la Policía Federal Preventiva. Para el año 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y, en 2008, se realiza una reforma al sistema penitenciario y a la seguridad pública. Finalmente, en 2013, la SSP se convierte en la Comisión Nacional de Seguridad Pública, como órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Es una realidad que los gobiernos siempre han estado preocupados por el combate a la corrupción, sin embargo, fue hasta 1982 que con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se hace un esfuerzo orientado a sentar las bases para un mejor control de la corrupción y la impunidad. En 1994, la SECOGEF se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) a la cual se le sumaron responsabilidades de modernización administrativa que se acentuarían aún más en 2003, cuando la SECODAM se convirtió en la Secretaría de la Función Pública, encargada de liderar nuevas responsabilidades, como la implementación del servicio profesional de carrera, contemplado en ley del mismo nombre.

Con la misma finalidad de reforzar el combate a la corrupción, se ve necesario fortalecer las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) de la Cámara de Diputados, se crea mediante reforma constitucional del 30 de julio de 1999, la Auditoría Superior de la Federación.

La reforma publicada en el DOF el 14 de agosto de 2001, denominada la “Reforma Indígena”, recoge y da cumplimiento a lo pactado en los Acuerdos sobre Derechos

y Cultura Indígena, mejor conocidos como Acuerdos de San Andrés, y la cual fue de gran relevancia para el país, ya que significó un parteaguas en el reconocimiento y protección de los derechos de las minorías. En esta reforma, se hace explícito el reconocimiento estatal y social de los aportes indígenas, al establecer que *“la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”*. En este orden de ideas, se prohíbe también toda forma de discriminación por motivos étnicos, se establecen acciones afirmativas para este importante sector poblacional, y se ordena el respeto a sus usos y costumbres, pero, sobre todo, se reconoce y garantiza la autonomía de sus pueblos y comunidades, al tiempo que se les considera sujetos titulares de derechos, al igual que a los individuos que las integran.

En 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, donde se sientan las bases para una cultura de transparencia y de un sistema de rendición de cuentas a la sociedad que ayudará a combatir la corrupción, además nace el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, “IFAI”, encargado de garantizar que todas las dependencias federales en México hagan pública su información. En 2009 se establece el derecho de toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición. Finalmente el IFAI, en 2014, se fortalece constituyéndole como órgano autónomo de rango constitucional.

El proceso de reformas en materia electoral, ha ido evolucionando con la madurez democrática del país; en 1963 se da cabida a la elección de los diputados de partido, por representación proporcional. En 1973 se establece el derecho de voto de los ciudadanos con edad de 18 años. En 1977 se amplía el número de integrantes de la Cámara de Diputados, pasando de 300 a 400, de los cuales 300 serían de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Para diciembre de 1986, se incrementa a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional.

Cabe destacar que, en 1996, se da una reforma constitucional que da autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE), quedando el gobierno sin representación alguna en el Consejo General, que es su máximo órgano de dirección; las decisiones recayeron en nueve consejeros sin vínculos partidistas o gubernamentales, marcando su independencia con respecto a cualquier autoridad.

En 2014, producto de la Reforma Político Electoral, —que formó parte del paquete de las reformas estratégicas—, el Instituto Nacional Electoral (INE) reemplaza al Instituto Federal Electoral (IFE), después de 24 años de existencia de este último. Nuestro país

necesitaba renovar, equilibrar y fortalecer su máxima institución electoral, dotarla de liderazgo para lograr un flujo eficaz y legitimado, tanto de las decisiones políticas como de las decisiones ciudadanas; se crea para dar cauce a los nuevos mecanismos de participación democrática y asegurar los ya existentes, fortalecer la autonomía del organismo electoral y asegurar su máxima transparencia para otorgar certeza a la población. El INE cuenta hoy con 74 nuevas atribuciones que lo colocan a la vanguardia internacional.

El fortalecimiento institucional es para nuestro país, una condición indispensable para la consolidación democrática, el desarrollo y la paz social. El INE constituirá un parteaguas en la historia moderna de México, ya que sentará las bases de una nueva cultura político-electoral en donde los ciudadanos ejerzan nuevos derechos y asuman también nuevas responsabilidades.

Como consecuencia de la reforma constitucional, el COFIPE fue abrogado y cobra vigencia la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, publicadas en mayo de 2014, en donde se establecen las nuevas reglas y mecanismos de participación, tanto para los partidos políticos como para los ciudadanos. En este sentido precisa enfatizar que se disponen las nuevas condiciones en favor de los derechos políticos de las mujeres para ser electas en los cargos de representación popular, destacando que, ahora es obligación de los partidos políticos promover la paridad de género en candidaturas propietarias y suplentes al Congreso Federal y a los Congresos Locales, así como destinar el 3% de su gasto ordinario para capacitar a las mujeres; además se atribuye al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la facultad de rechazar el registro de las candidaturas que no respeten el principio de paridad de género, lo que significa un avance sustancial en el adelanto democrático de las mujeres.

Entre otros elementos destacados de esta reforma, se encuentran la incorporación, consolidación y viabilidad para la reelección consecutiva de senadores y diputados federales, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos, establece la paridad de género; así como el establecimiento de nuevos mecanismos de participación democrática para los ciudadanos tales como lo iniciativa ciudadana y la consulta popular. En este mismo sentido, se consolida y sientan las bases para que los ciudadanos puedan acceder a cargos de elección popular, a través de candidaturas independientes, sin la intermediación de los partidos políticos.

En esta tesitura, el 10 de febrero de 2014, se dota de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. De igual forma se presentan cambios significativos como la modificación a la fecha de inicio del cargo de Presidente de la República, se faculta a las Cámaras del Congreso para ratificar a

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

determinados Secretarios de Estado y se crea la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.

En la materia en comento, y adicionalmente a la Reforma Político-Electoral, destacan el resto de las reformas estratégicas que, ocuparon una parte fundamental de la agenda legislativa durante la presente legislatura, las reformas que fortalecen los derechos y libertades de los mexicanos: la Reforma Educativa —que por sus alcances se aborda con mayor amplitud más adelante—; la nueva Ley de Amparo y el Código Nacional de Procedimientos Penales. Así como la reforma que consolida nuestro régimen democrático e institucional y fortalece nuestra gobernabilidad democrática: la Reforma en materia de Transparencia.

En el Tomo “La Educación y la Cultura”, destaca el impulso a la educación y la cultura ha sido una preocupación fundamental del gobierno mexicano. Es así que para el periodo de 1959 a 1970 se implementó el *Plan de Once Años para la Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria*. Fue el primer intento de planificar el sistema educativo; dentro de las acciones más relevantes contenidas en este instrumento, se implantó el libro de texto gratuito para la primaria, para lo que se creó la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito (CONALITEG) y se reformaron los planes y programas de estudio de primaria y secundaria. También se construyeron los edificios de las escuelas normales de Especialización y Superior de Maestros y la Universidad Pedagógica Nacional. Y con el apoyo del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) y del Voluntariado Nacional se distribuyeron en toda la República los desayunos escolares.

Durante la década de los sesenta se destinaron mayores recursos financieros a la educación superior, creándose instituciones como el Centro Nacional de Educación Tecnológica Industrial y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN); los Institutos Tecnológicos Regionales; las universidades estatales ampliaron sus matrículas y las instituciones particulares iniciaron su expansión. Para la población que no se incorporó a la educación superior se emprendieron programas de adiestramiento para el trabajo industrial y agrícola a través de las Escuelas Tecnológicas Agropecuarias.

En la siguiente década ocurrió una considerable expansión y diversificación de los servicios educativos, se multiplicaron las instituciones educativas en todo el país, se llevaron a cabo reformas a los planes y programas de enseñanza primaria y secundaria, se actualizó la versión del libro de texto gratuito y se promulgaron nuevas leyes en materia educativa y de patrimonio cultural. Destacan la creación del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Centro de Estudios de Métodos y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el establecimiento del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

En 1972 se promulga la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, con lo que se legaliza la propiedad nacional del patrimonio histórico y artístico, su protección y exploración.

En 1973, dentro de las principales políticas implementadas en materia de Educación y Cultura, se emite la Ley Federal de Educación que estableció a la educación como un servicio de carácter público que ejerce el Estado y la iniciativa privada bajo las condiciones que éste señale; la Ley organizó al sistema educativo nacional, estableció la función social educativa, las bases del proceso educativo y los derechos y obligaciones sobre la materia. En marzo de 1978 se crean las delegaciones de la SEP en los estados de la República, iniciando así la descentralización educativa.

Con la emisión de la Ley de Planeación en 1983 se hace obligatoria la elaboración de los planes nacionales de desarrollo cada sexenio. En este periodo se transformó la Normal Superior de México, creándose varios centros regionales de investigación educativa al interior de la República, aprovechando la infraestructura de cuatro normales superiores estatales, que se transformaron en institutos de investigación educativa.

México es un país de enorme riqueza cultural, proveniente de la diversidad étnica, conocimientos, patrimonio, tradiciones y lenguajes. Ello requiere de una activa intervención para su promoción, fomento y conservación. En diciembre de 1988, se decreta la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) como órgano administrativo desconcentrado de la SEP, cuya labor es promover y difundir la cultura y las artes.

Con la finalidad de dar un impulso decidido al federalismo educativo, en 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica por todos los gobernadores de las entidades federativas, los representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el Presidente de la República, con ello se estableció una nueva relación entre el Estado, la sociedad, y los niveles de gobierno entre sí. A partir de este Acuerdo, el gobierno federal transfirió a los estados el manejo y control de sus respectivos sistemas educativos en los niveles de educación básica y normal, dando impulso de esta forma al federalismo educativo.

En el periodo 1994-2000 se conjuntó el Programa de Desarrollo Educativo, que convirtió a los ciclos primario y secundario en educación básica y obligatoria y promovió una reformulación de los contenidos y materiales educativos para reforzar las capacidades básicas; se impulsó la participación de México en las evaluaciones internacionales. Además se publicaron libros en lenguas indígenas.

Con la finalidad de reordenar los proyectos en esta materia, se llevó a cabo el “Programa Nacional de Educación 2001-2006”; así como el denominado “Por una educación de

buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI” y el Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

Merecen una atención especial, las reformas constitucionales que se han aprobado los últimos años en materia de cultura y educación, en abril de 2009 se promulgó aquélla que garantiza a la población el derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. Esta reforma satisfizo el compromiso de México con diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (o Pacto de San José), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (o Protocolo de San Salvador), entre otros. En 2012 queda establecido en el artículo 3.º de la Ley Fundamental que “todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”.

El 25 de febrero de 2013, se promulgó la Reforma en materia de educación, la cual permitirá crear condiciones más favorables para el mejoramiento de la educación pública e incluye modificaciones a la Ley General de Educación, así como la creación de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente. En febrero de 2013 con la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano autónomo, se establecieron las bases del sistema nacional de evaluación educativa y del servicio profesional docente.

En diciembre de 2013 se publica el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.

En junio de 2014 se publicó el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018, para abatir los rezagos el Programa Especial en Ciencia, Tecnología e Innovación, que propicia la vinculación de las instituciones de educación superior y los centros de investigación con los sectores público, social y privado y contribuye al fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica del país.

En suma, tienen en sus manos, un material de gran rigor académico que hace un recuento puntual y sumamente útil de los últimos 60 años por los que México ha transitado. Estoy seguro que esta obra dará lugar a fructíferas reflexiones y a la determinación de importantes orientaciones y líneas de acción.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Todo mi agradecimiento y reconocimiento para los académicos, funcionarios y exfuncionarios, estudiosos y especialistas que han colaborado, generosa y solidariamente, en la edición de estos cuatro Tomos; en especial al Lic. Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación; al Dr. Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público; al Dr. Juan José Guerra Abud, Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales; al Dr. Agustín Carstens Carstens, Gobernador del Banco de México; al C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación; al Dr. Eruviel Ávila Villegas, Gobernador del Estado de México; al Dr. José Ángel Gurría Treviño, Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); al Dr. Alejandro Werner Wainfeld, Director para el Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional; al Dr. Hugo Eduardo Beteta Méndez-Ruiz, Director de la Sede Subregional de la CEPAL en México; al Dip. Agustín Miguel Alonso Raya, Coordinador de la Bancada del PRD y a todos los Diputados integrantes de esta LXII Legislatura que participaron en esta obra; al Mtro. Pedro Ángel Contreras López, Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados; al Mtro. Alejandro Romero Gudiño, Titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados; al Lic. Carlos Reta Martínez, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública; al Dr. José Narro Robles, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; al Dr. Sergio López Ayllón, Director General del CIDE; al Dr. Gonzalo Hernández Licona, Secretario Ejecutivo del CONEVAL; a la Dra. Sylvia Schmelkes del Valle, Titular del Instituto Nacional de Evaluación Educativa; al Dr. Rafael Tovar y de Teresa, Presidente del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; al Dr. David Moctezuma Navarro, Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM; al Lic. Francisco Suárez Dávila, Embajador de México en Canadá; al Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, Ex Gobernador del Estado de México; al Dr. Sergio García Ramírez, Ex Procurador General de la República; al Dr. Fernando Solana Morales, Ex Secretario de Educación; al Dr. Alejandro Carrillo Castro, Director General de la Fundación Miguel Alemán, A. C.; al Dr. Luis de la Calle Pardo, miembro del Consejo de Administración de la CFE; al Lic. Carlos Alazraki Grossmann, reconocido publicista mexicano, al Maestro Raúl Martínez Almazán promotor de esta obra, y a todos los demás autores que han colaborado para enriquecer este libro.

Tenemos por delante muchos retos que debemos afrontar al igual que el convencimiento y la voluntad para resolverlos y con audacia y paciencia para afrontarlos, no hay problema que no pueda ser resuelto. Para seguir avanzando es apremiante contar con la participación decidida de todos los actores de la sociedad; estamos comprometidos

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

con México en seguir emprendiendo numerosas acciones, con fortaleza, optimismo realista y siempre con la certeza de cumplir la profunda responsabilidad que tenemos con nuestra sociedad.

En esta obra encontraremos elementos y juicios críticos que desde la perspectiva de cada una de las temáticas analizadas, constituyen un soporte que justifica plenamente el porqué de las reformas estructurales que el Presidente de la República planteó desde el inicio de su Administración. Con objeto de sentar las bases de una estructura sana para poder atender los principales problemas que aquejaban y continúan siendo grandes obstáculos para el desarrollo nacional, el Presidente de la República, con un proyecto de largo plazo, concibió que la única forma de combatir los complejos problemas —como la pobreza, la falta de empleo, los elevados índices de inseguridad pública, el bajo poder adquisitivo de la población y el estancamiento económico—, era fundamental plantear reformas estructurales de fondo, enfocadas a lograr una mayor productividad en todos los sectores e igualdad de oportunidades para la clase trabajadora.

Es importante resaltar la sobresaliente labor realizada por la LXII Legislatura que, en hito histórico por la unidad de propósitos con el Ejecutivo, pudo concretar en tan escaso tiempo —apenas dos años— las reformas en materia educativa, hacendaria y de seguridad social, energética, financiera y de telecomunicaciones.

Reconocemos que la nación exigía, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, el actuar con compromiso, responsabilidad y diligencia a la vez que con determinación y audacia, valores necesarios para impulsar el verdadero progreso y la justicia social.

PRESENTACIÓN GENERAL DE LA OBRA.

Carlos Reta Martínez.¹

Uno de los principales objetivos que el Instituto Nacional de Administración Pública ha tenido desde su fundación es la difusión de la cultura administrativa en el ámbito nacional, regional e internacional. De ahí que, a lo largo de sus 60 años de existencia, haya desarrollado un programa editorial orientado a la publicación de obras de investigación que contribuyan a la discusión de los asuntos públicos.

Por tal motivo, es particularmente satisfactoria la publicación de la obra colectiva *Los Avances del México Contemporáneo: 1955-2015*, a cargo de la H. Cámara de Diputados y el INAP, coordinada por Raúl Martínez Almazán. Cabe señalar que este proyecto constituye una continuación del esfuerzo intelectual que significó la aparición —hace poco más de medio siglo— de la obra *México: 50 años de la Revolución* y hace veinticinco años de la consecuente, *México: 75 años de Revolución*, ambas editadas por el Fondo de Cultura Económica e integradas cada una con cuatro tomos.

El cambio en la referencia del título a la Revolución mexicana obedece más a cuestiones de la pertinencia que tiene la discusión y lo que nos transmite a los lectores actuales, y

¹Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, donde realizó también estudios de Ingeniería y de maestría en Administración Pública, habiendo concluido satisfactoriamente las actividades académicas. En la administración pública se ha desempeñado como Secretario General de Gobierno y Secretario General C del Departamento del Distrito Federal; Director General del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE-UNESCO); Director General de Materiales Didácticos y Culturales, así como asesor del C. Secretario en la SEP. Ha sido Director General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación; Director General de Comunicación Social del Departamento del Distrito Federal, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y dos veces de la Secretaría de Educación Pública. En el Sector Paraestatal ha sido Consejero de las siguientes entidades: Sistema de Transporte Colectivo (Metro), Servicios de Transportes Eléctricos, Industrial de Abastos, Almacenes para los Trabajadores del DDF y Servicios Metropolitanos (1986-1988). También ha participado en los Consejos de Administración de NOTIMEX, El Nacional, IMER, Canal 22, IMCINE, PIPSA y TELECOM. Fue Presidente del Comité Técnico del Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU) y del Comité Técnico y de Distribución de Fondos del Fideicomiso Casa Propia. En INMECAFE asesoró los programas de descentralización geográfica y reforma administrativa. Diputado Federal de la LVI Legislatura (1994-1997). Más de diez años como académico en la UNAM. En 1975 inició sus actividades docentes como profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, así como en el INAP, donde fue miembro de su Consejo Directivo durante seis años. Coautor de los libros “Derecho y Ética de la Información”, “Medios de Comunicación, México, 1995” y “La Agenda Política Electoral 2003. Reflexiones Colectivas”, Editorial Laguna, México 2003. Actualmente es Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública y Vicepresidente para la Región de América Latina del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

no a un distanciamiento de los ideales que representa. Después de todo, a más de cien años de la revolución mexicana, los asuntos y temas que se discuten en el siglo XXI han cambiado, aún con el reconocimiento de la vigencia de las exigencias originales.

En la estructura de esta obra, al igual que en las ediciones anteriores, se ha respetado la idea de organizar la exposición alrededor de cuatro ejes temáticos que son a los que obedecen cada uno de los tomos: i) la economía y las finanzas públicas, ii) la vida social, iii) la política y la administración pública y iv) la educación y la cultura.

Cada uno de los tomos de la obra contiene un conjunto de artículos a cargo de los autores más representativos o especializados en la materia, complementados con los de funcionarios y políticos de primer nivel y probada trayectoria. En consecuencia, se ha construido una perspectiva amplia y equilibrada al momento de abordar cada uno de los temas, por lo que la estamos ante una obra técnica y erudita a la vez.

Los tomos que componen el libro están dirigidos al público amplio en general, tanto a especialistas en cada uno de los temas, así como a funcionarios y servidores públicos; pero también al ciudadano interesado en conocer y comprender el devenir reciente del país. Cada uno de estos grupos tendrá algo novedoso, útil o sugerente que encontrar a lo largo de sus páginas.

El primer tomo de la obra, dedicado a la economía y las finanzas públicas, elabora un recuento del rumbo que ha tomado este ámbito tan fundamental en la vida pública por sus repercusiones en la vida inmediata de la gente. Por ejemplo, nos recuerda el auge económico que vivió nuestro país, conocido como el desarrollo estabilizador, cuyos efectos se disfrutaron hasta finales de la década de 1960. Se trató del momento de mayor crecimiento económico de forma sostenida que haya experimentado nuestro país.

De igual forma, se analizan las causas del inicio de las recurrentes crisis económicas. Varios factores llevaron a la economía mexicana a estancarse y a decrecer; entre ellos está la volatilidad que experimentaron los precios del petróleo y en general el entorno internacional.

Como respuesta a esta situación tan adversa se hizo inevitable la aplicación de medidas económicas orientadas a disminuir el gasto público. Es en la década de 1980 cuando da inicio, de forma abierta, la adopción de políticas de libre mercado que más tarde se conocerían como reformas estructurales.

Con el cambio de siglo y de partido en la presidencia de la República comenzó a establecerse una tendencia a la alza de los precios del petróleo a nivel internacional. Esta situación permitió que la alternancia política se suavizara pues generó una coyuntura favorable para la relación más cooperativa entre el gobierno Federal y los de las entidades

federativas, sustentada en el excedente de recursos que, por medio de las participaciones, benefició a estados y municipios.

Desafortunadamente, esta situación de bonanza de recursos no podía durar eternamente. El surgimiento de la crisis internacional de 2008, producto de la especulación financiera de algunos de los principales bancos de Estados Unidos, tuvo repercusiones en todo el mundo, por lo que México no escapó a su alcance. A partir de entonces, la economía mexicana ha luchado por salir adelante y recuperar sus niveles de alto crecimiento económico. En este sentido, el renovado interés por recuperar la agenda de las reformas estructurales por parte del actual gobierno del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, se orienta a generar los medios que permitan reactivar la economía.

El segundo tomo de la obra, dedicado al tema de “La vida social”, da cuenta de dos grandes procesos que atravesó la sociedad mexicana, ambos íntimamente relacionados. Por un lado, está el proceso de urbanización y, por el otro, el del cambio demográfico. De hecho, en gran parte los dos procesos fueron producto de la industrialización asociada al crecimiento económico que experimentó el país.

En efecto, el crecimiento económico ejerció una fuerte presión en la dinámica de la vida social en nuestro país. Por un lado, sentó las bases de la urbanización, esto es, del desarrollo y ampliación de las ciudades frente al territorio rural que había sido característico de la mayor parte de la historia de nuestro país.

No debemos olvidar que el crecimiento económico requiere de una mayor cantidad de fuerza de trabajo, en principio sólo preocupada por el volumen, la cual, por obvias razones, no podía más que provenir del campo, pero más adelante se ha requerido trabajadores capacitados y eficientes. De esta forma, la población en las ciudades aumentó cada vez más; situación que hace necesario el replanteamiento de la lógica territorial. Concretamente, en este caso, la Ciudad de México, ha sido la que ha enfrentado la mayor cantidad de tensiones.

Por su parte, el cambio demográfico que se ha gestado a lo largo de estos últimos sesenta años, también ha estado marcado tanto por el ciclo económico como por el cultural. En efecto, el crecimiento económico trajo como consecuencia la creación de todo un sistema de salud y de protección social, que se expresó en el surgimiento del Estado benefactor. Con ello se hizo posible el aumento en la esperanza de vida del mexicano promedio así como la reducción de la mortalidad infantil. De esta forma, sumada a las buenas expectativas de desarrollo profesional, las familias fueron creciendo cada vez más en número.

Sin embargo, el crecimiento económico no trajo aparejado consigo un desarrollo social, por el contrario, lo que se presentó fue una acentuación de la desigualdad

económica. Esta situación se hizo manifiesta con el surgimiento de protestas focalizadas y movilizaciones de descontento social, ya sea de los maestros, los médicos o los estudiantes. Se trataba, después de todo, del sector medio de la población formada a partir del crecimiento económico previo que comenzaba a ver estancada su situación. Sin duda representó el momento de mayor tensión al que fue sujeto el sistema político.

La situación de la pobreza que se gestó, afectando a más de la mitad de la población del país cada vez comenzó a cobrar mayor relevancia en la agenda de gobierno. Desafortunadamente, ésta se encontraba concentrada en los grupos vulnerables: mayoritariamente población rural, dispersa geográficamente, indígenas, mujeres, adultos mayores y niños. Por tal motivo, a finales del siglo XX se dio origen al programa que ha institucionalizado y focalizado la atención en el combate a la pobreza. El Programa Nacional de Solidaridad, el Programa Oportunidades, después Progresa, y ahora Prospera, han significado un importante esfuerzo por cambiar la situación en la que vive un amplio segmento de la población en este país.

El tomo III, en la parte política, analiza uno de los aspectos más estudiados del sistema político mexicano desde finales del siglo pasado y la década que llevamos de éste, el de la transición democrática. La relevancia de la transición mexicana radica en su carácter peculiar: que se trata de un proceso gradual de apertura pacífica al pluralismo dentro de las instituciones.² La centralidad del proceso de la transición se ubica en el ámbito electoral; de ahí que no sea gratuita la denominación de “transición votada”.

La fecha de inicio de la transición democrática es un tema sujeto a debate dentro de los especialistas; hay quienes la ubican en 1968, otros en 1977 y, finalmente, algunos en 1988. No obstante, el juicio de la mayoría la ubica con la reforma electoral de 1977 por su importancia en la transformación del sistema de partidos. Esta reforma fue la llave que permitió el abandono del sistema de partido hegemónico para el establecimiento del sistema de pluralismo moderado.

En México tenía lugar “un ritual electoral que no recogía lo que estaba pasando en esa sociedad, una institucionalidad que era incapaz de encauzar y representar la realidad del país”.³ Por lo tanto, la reforma tuvo el propósito de encausar por la vía institucional a las fuerzas políticas excluidas por el régimen, principalmente grupos de izquierda. El límite de la situación se hizo evidente con la negativa del PAN, el partido de oposición de mayor fuerza, de presentarse a las elecciones presidenciales de 1976, dejando contender solo a José López Portillo.

² Para una interpretación de los diversos aspectos que caracterizan la transición democrática ver José Woldenberg, “La transición democrática mexicana: seis tesis”, en Enrique Suárez-Íñiguez (coord.), *Enfoques sobre la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa-FCPyS UNAM, 2003.

³ *Ibidem*, pp. 79-80.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

La interpretación compartida es, entonces, que la reforma de 1977 fue la que permitió la apertura a la pluralidad política en el sistema de partidos, siendo la semilla del sistema multipartidista que hoy tenemos.

Un objetivo central, que se puede inferir, era el de evitar la tendencia hacia el bipartidismo que se estaba forjando entre el PRI y el PAN. A partir de entonces se inició una sucesión de reformas electorales orientadas al mejoramiento de la representación política, así como en la legalidad y equidad del proceso electoral.

En 1997 da comienzo una nueva dinámica de la vida política en el país: los gobiernos divididos. En efecto, desde entonces ningún partido del Presidente ha contado con la mayoría calificada para avanzar su agenda de reformas, situación que los ha obligado a la negociación con otras fuerzas políticas.

En este sentido, quizá el mayor esfuerzo de acuerdo político hasta ahora ha sido el Pacto por México al que se llegó con el inicio del actual Presidente. Se trató de un compromiso político de primer nivel entre los principales partidos que permitió la aprobación de las reformas estructurales que estaban pendientes desde finales del siglo pasado.

El tomo IV se refiere también a temas centrales, la educación y la cultura. Sin duda, la mejor forma de enfrentar los desafíos de un país: crisis económicas, conflictos sociales, riesgos naturales, avance tecnológico, es a través de una sociedad con mayores grados de educación, para proponer respuestas basadas en el conocimiento. La educación genera confianza en las generaciones presentes y venideras, motiva el cambio de paradigmas y mueve la conciencia del individuo y la colectividad. Nuestra realidad no está segmentada, en ella conviven los procesos económicos, políticos, sociales y culturales en un entramado complejo que reclama nuestra inteligencia para comprenderlos y solucionar los conflictos que se generen, ineludiblemente, en un sistema vivo que se interrelaciona al interior y al exterior.

Esta obra viene a colmar un vacío en términos de historia contemporánea. Por tal motivo, estamos seguros de que en su conjunto, así como en lo particular cada uno de los tomos, se convertirá en material obligado de consulta en la investigación especializada, referencia ineludible en las aulas de universidades, pero que también podrá ser consultada por asesores, consultores o por los mismos políticos.

Agradezco las brillantes contribuciones de la comunidad INAP, los Consejeros de Honor, los asociados y académicos que no podían faltar en esta obra que engalana nuestros 60 años de vida. Desde luego hago extensivo el agradecimiento a los académicos de otras instituciones educativas, los funcionarios públicos que a pesar de las intensas tareas que deben cumplir, se dan tiempo para compartir sus reflexiones y pensamiento. Sin duda, las perspectivas de los legisladores dan vida a la discusión de estos temas tan relevantes para la vida nacional.

REFORMAR A MÉXICO PARA COMPARTIR LA PROSPERIDAD.

Ángel Gurría.¹

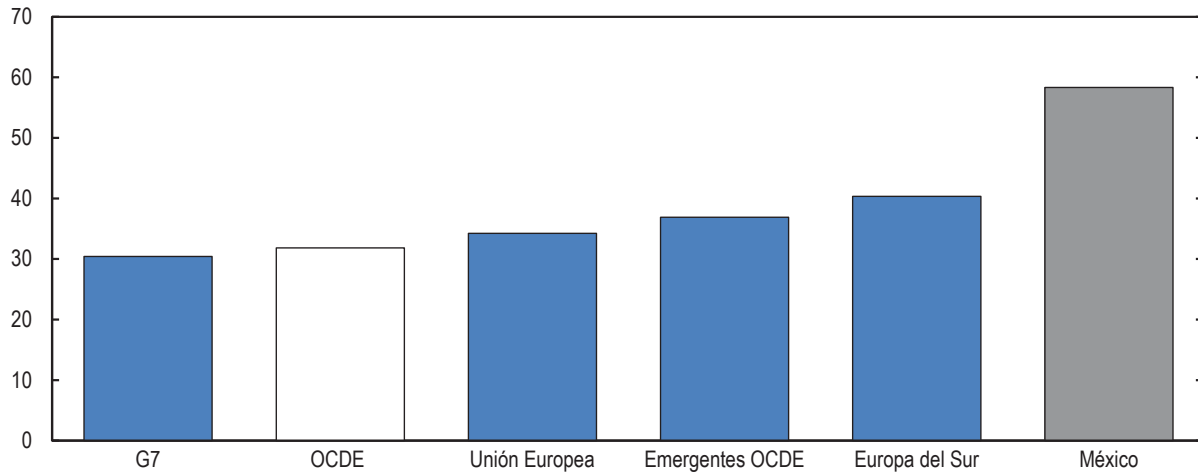
INTRODUCCIÓN.

Entre 2013 y 2014, México promovió y aprobó el paquete de reformas más importante de su historia moderna. Las reformas que el Gobierno del Presidente Peña Nieto impulsó, mediante el Pacto por México, ya han comenzado a dar sus primeros frutos. La reforma laboral ha flexibilizado de forma significativa la contratación, facilitando el acceso al mercado laboral formal, fortaleciendo la aplicación de la justicia laboral y promoviendo la inclusión de las mujeres y de los jóvenes al mercado laboral; la reforma de los amparos ha dotado de mayor equidad y fluidez al sistema jurídico, ha promovido la adopción de un código penal nacional y ha sentado las bases para la creación de un organismo anticorrupción; la reforma educativa ha establecido normas más claras y sistemas de evaluación para los maestros y las escuelas; mientras que la reforma fiscal ha reforzado la eficiencia del sistema tributario y elevado el coeficiente de recaudación fiscal.

Otros cambios destacados han sido las modificaciones en materia de competencia en la economía en su conjunto, con reformas en los sectores financiero, de telecomunicaciones y energético —los cuales han sido liberalizados tras estar mucho tiempo cerrados a la competencia— y con medidas que han fortalecido las facultades de los organismos reguladores. Por último, la reforma política ha hecho posible la reelección de legisladores, lo cual debería conferirles una perspectiva temporal más amplia en el ejercicio de la política. Todos estos cambios han convertido a México en el país más reformador de la OCDE.

¹ Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde junio de 2006. En México, fue Secretario de Relaciones Exteriores de diciembre de 1994 a enero de 1998. De 1998 a diciembre de 2000 fue Secretario de Hacienda y Crédito Público. Licenciado en Economía por la UNAM, maestría en Universidad de Leeds en Gran Bretaña y posgrado en la Universidad de Harvard y la Universidad del Sur de California en Estados Unidos.

GRÁFICA 1.
LA ACTIVIDAD REFORMISTA EN MÉXICO ES LA MÁS INTENSA
EN LA OCDE.
PROPORCIÓN DE RECOMENDACIONES DE LA OCDE QUE DERIVARON EN
ACCIONES IMPORTANTES EN 2013-14.



Nota: Los emergentes OCDE incluyen a Chile, Estonia, Hungría, México, Polonia, y Turquía. Europa del Sur incluye a: Grecia, Italia, Portugal y España.

Fuente: OECD (2015), *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, OECD Publishing, p. 17.

Si bien estos son avances muy loables, el beneficio potencial de las reformas es aún más grande, dependiendo en gran medida de la manera en como se implementen. Si se implementan correctamente, la OCDE estima que las reformas podrían aumentar el crecimiento tendencial del PIB per cápita, hasta en un punto porcentual al año durante la próxima década. Asimismo, la apertura a la competencia de sectores antes protegidos podría contribuir a incrementar la productividad y la inversión, así como a facilitar la expansión de la cuota de mercado de las empresas más productivas. Estas reformas podrían igualmente disminuir la desigualdad mediante la ampliación de las transferencias y prestaciones sociales, el aumento de las oportunidades resultado de mejores niveles educativos y la participación en los sectores formales de la economía.

Debemos, sin embargo, ser prudentes en nuestras expectativas. Diversos gobiernos en décadas anteriores han intentado hacer frente a estos desafíos por medio de distintas iniciativas cuyos procesos legislativos no fueron completados, o fueron parcialmente revertidas durante su implementación, impidiendo con ello obtener los resultados esperados, a pesar de que el proceso reformista en curso ya ha conseguido avances sustanciales, con buena parte de la legislación secundaria aprobada, México tendrá

que hacer un esfuerzo extraordinario para asegurar la cabal implementación de estas reformas. Para ello será indispensable potenciar la capacidad de gestión administrativa y regulatoria en los distintos niveles de gobierno, hacer frente a los retos de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción e impunidad y asegurar que el sistema judicial fomente el cumplimiento e interpretación objetiva de las decisiones regulatorias.

LA SEGUNDA OLA DE REFORMAS.

Para lograr una implementación efectiva de las reformas estructurales de los pasados tres años, el Gobierno de México necesitará promover una segunda fase de reformas que permita superar algunos otros obstáculos estructurales y fomentar un acercamiento aún mayor a mejores prácticas de la OCDE.

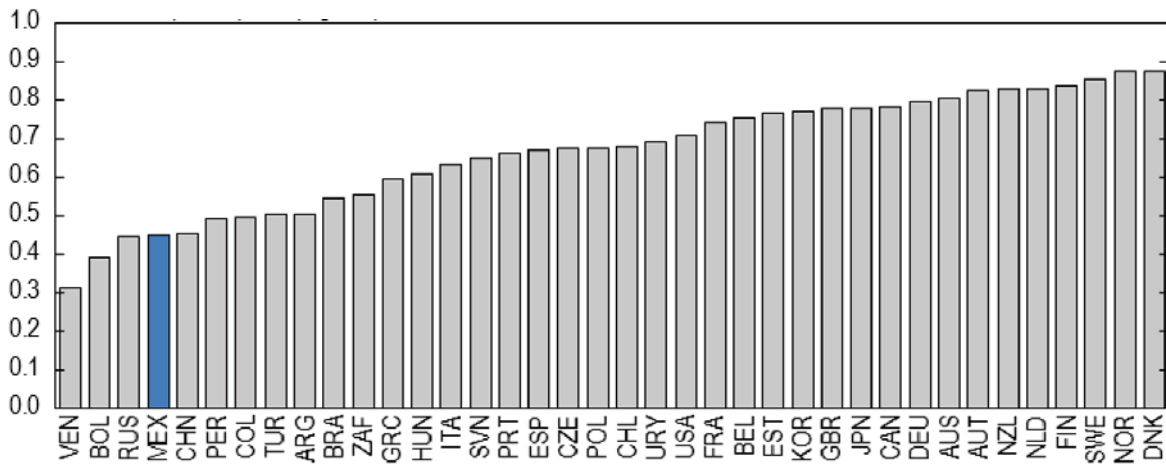
La OCDE ha identificado un conjunto de áreas en donde se requiere impulsar nuevas reformas. El diseño y la implementación de nuevas reformas de fondo en estos campos puede ayudar a incrementar el crecimiento potencial anual en 1 punto adicional, así como contribuir a reducir las desigualdades que tanto daño hacen a nuestro país.

FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO.

Para obtener beneficio pleno de las reformas estructurales emprendidas por el gobierno, incrementar la productividad y modificar nuestra cultura económica se requerirán instituciones judiciales más fuertes que promuevan el cumplimiento del marco legal y sean capaces de solucionar litigios de manera efectiva (Gráfica 2).

GRÁFICA 2²

EL APEGO AL ESTADO DE DERECHO ES RELATIVAMENTE DÉBIL
LA CLASIFICACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO ES BAJA
ÍNDICE DE 0 (MÁS BAJA) A 1 (MÁS ALTA), 2014.



Fuente: OECD (2015), *op. cit.*, p. 31, con datos de *The World Justice Project* (2014), www.worldjusticeproject.org.

Será necesario fortalecer los órganos judiciales, consolidar el principio de legalidad, abordar los problemas de seguridad pública y prevenir la corrupción con medidas dirigidas a mejorar la eficacia de los tribunales en la resolución de asuntos civiles, mercantiles y penales. Para fortalecer el crecimiento y materializar las reformas estructurales será necesario contar con órganos judiciales más capaces de hacer cumplir las leyes y reglamentos y resolver litigios. Existe un amplio margen para elevar la calidad del sistema judicial y facilitar la ejecución de los contratos y los procedimientos de insolvencia y quiebra, lo cual permitiría un crecimiento más dinámico de las empresas y promovería mejoras en la productividad.

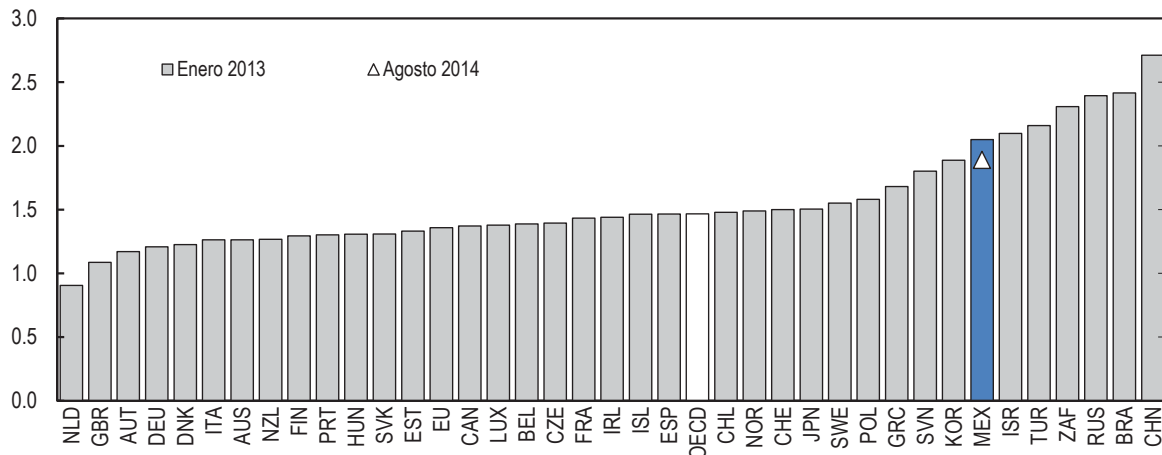
La debilidad del sistema judicial penal propicia la corrupción; si bien esto obedece en parte a la ineficiencia del propio sistema legal, también es consecuencia de otras debilidades institucionales. Por ello es urgente que el nuevo organismo de lucha contra la corrupción empiece a actuar en los ámbitos federal y estatal. La corrupción fomenta también diversas actividades ilegales, tales como el incumplimiento de la normativa tributaria y de las obligaciones que impone la regulación, y la economía informal, lo cual, a su vez, repercute negativamente en la productividad. Para superar esa situación será necesario facilitar que las empresas puedan incorporarse a la economía formal, tal como prevén los programas de la reforma fiscal.

² Nota: El Índice de Estado de Derecho del World Justice Project (WJP Rule of Law Index) es una herramienta de evaluación cuantitativa diseñada para ofrecer un panorama del grado en que los países se apegan al Estado de Derecho en la práctica.

MEJORA REGULATORIA.

A pesar de la apertura en sectores fundamentales como el energético, financiero o de telecomunicaciones, el dinamismo de la economía mexicana sigue viéndose obstaculizado por regulaciones excesivas o innecesarias (gráfica 3).

GRÁFICA 3
LA REGULACIÓN GENERAL DEL MERCADO SIGUE
SIENDO RESTRICTIVA.
ESCALA DEL ÍNDICE DE 0-6, DE LA MENOS RESTRICTIVA
A LA MÁS RESTRICTIVA.



Fuente: OECD (2015), *op. cit.*, p. 79.

Aún subsiste un gran número de requisitos y normas en lo relativo a la creación de empresas y al desarrollo de sus actividades en el ámbito estatal y local. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ha avanzado mucho en el análisis y simplificación de las normas federales. Sin embargo, las medidas destinadas a simplificar las normativas estatales y locales han enfrentado dificultades considerables que obligan a reflexionar sobre qué tipo de incentivos se pueden ofrecer a los gobiernos locales, a fin de que reduzcan y eventualmente desaparezcan las regulaciones excesivas e innecesarias.

Será además indispensable mejorar la capacidad de numerosos organismos y gobiernos locales y estatales, a fin de asegurar la coherencia en la implementación de las políticas. Para ello, será necesario intensificar la formación y promover la calidad de los funcionarios locales con incentivos claros que premien el buen gobierno y castiguen la corrupción.

REFORMA AGRÍCOLA.

La agricultura es otra área pendiente de una reforma de fondo. Aunque el sector emplea al 12.5% de la población activa, sólo representa el 3.6% del PIB.³ Uno de sus problemas principales radica todavía en los obstáculos a la transmisión de la propiedad ejidal, que representa la mitad del territorio de México. El sistema de derechos de propiedad de esas tierras promueve el minifundismo y limita las economías de escala. Aunque la reforma constitucional de 1992 permitió la transmisión de estas parcelas, en más de dos décadas, sólo el 2.5% de la tierra ha pasado a propiedad privada.⁴ Con el fin de asegurar un uso más productivo de la tierra, debería estudiarse la posibilidad de simplificar de manera significativa el proceso de registro y transmisión. En efecto, los datos muestran que las transmisiones de tierra pueden crear incentivos para la inversión e impulsar sustancialmente la productividad agrícola.

Por otra parte, deben reconsiderarse los subsidios agrícolas. Aunque el nivel general de ayudas al productor es bajo en México, está orientado hacia el apoyo a los insumos, lo cual tiende a beneficiar a los agricultores de mayores recursos. La OCDE está de acuerdo con la intención del Gobierno de México, expresada a finales de 2013, para pasar de un régimen de subsidios a otro de incentivos productivos, así como para diferenciar la agricultura de subsistencia de la agricultura comercial. Estas iniciativas podrían complementarse con programas de financiamiento colectivo a pequeños agricultores, la eliminación gradual de los subsidios para el bombeo de agua y combustible, y la consideración de apoyos directos a los ingresos rurales.

COMBATE A LA DESIGUALDAD.

Uno de los grandes impedimentos para sacarle el mayor provecho a las reformas son las enormes desigualdades que existen en México, donde el ingreso del 10% más rico es 30 veces mayor que el del 10% más pobre, en comparación con 10 veces en promedio en la OCDE.⁵ Estudios recientes de la OCDE revelan que las desigualdades en el ingreso tienen un impacto negativo y estadísticamente significativo sobre el crecimiento a mediano plazo. De acuerdo con estimaciones de la OCDE, el aumento en la desigualdad le restó a México 10 puntos porcentuales de crecimiento acumulado entre 1990 y 2010.⁶ Si bien muchas de las reformas aprobadas pueden tener un impacto

³ OECD (2015), *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, OECD Publishing, p. 88.

⁴ *Ibid.*, p. 89.

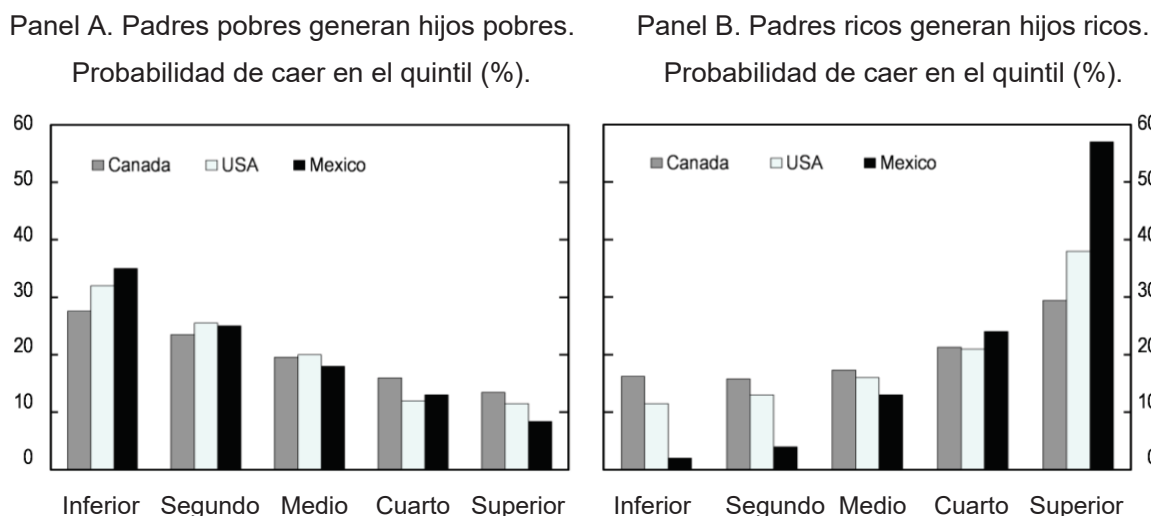
⁵ OECD (2015), *In It Together. Why Less Inequality Benefits All*, May 2015, p. 56.

⁶ OECD (2014), *Focus on Inequality and Growth – December 2014*, p. 2.

importante sobre la disminución de la desigualdad, queda todavía un largo camino por delante para consolidar un México más incluyente, en el que los frutos del crecimiento sean ampliamente compartidos (Gráficas 4 & 5).

GRÁFICA 4⁷

LA MOVILIDAD SOCIAL EN MÉXICO ES BAJA.



Fuente: OECD (2015), *op. cit.*, p. 104 con datos de OECD (2014), *How's Life? Measuring Well-being*, OECD Publishing.

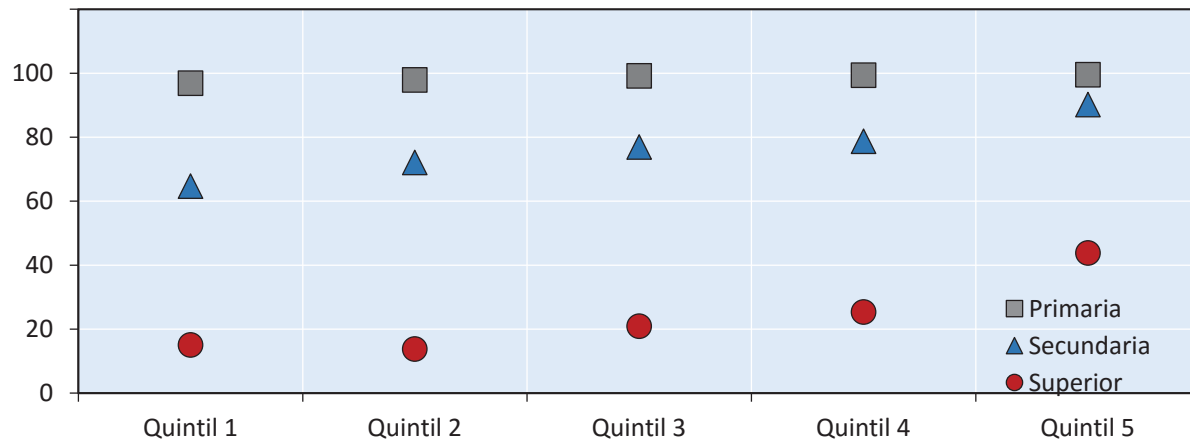
El Gobierno de México ya ha introducido reformas significativas orientadas a disminuir la desigualdad, mejorar la calidad y el acceso a la educación, fomentar la integración en la economía formal y mitigar la pobreza. Estas políticas se basan en programas como el plan de transferencias monetarias condicionadas, antes denominado PROGRESA y hoy llamado PROSPERA, de mayor amplitud.

⁷ El Panel A muestra la distribución de los salarios de los hijos cuyos padres tienen remuneraciones que los ubican en la parte inferior de la distribución del ingreso. El Panel B muestra la distribución de los salarios de los hijos cuyos padres tienen remuneraciones que los ubican en la parte superior del ingreso.

GRÁFICA 5.

JÓVENES DE FAMILIAS DE ALTOS INGRESOS TIENEN MÁS
PROBABILIDAD DE CURSAR ESTUDIOS UNIVERSITARIOS QUE JÓVENES
DE FAMILIAS DE BAJOS INGRESOS.

TASA NETA DE MATRICULACIÓN POR QUINTIL DE INGRESOS
EN PORCENTAJE, 2011.



Fuente: SEDLAC & Banco Mundial (2014), Base de datos socioeconómica para América Latina y el Caribe.

En lo sucesivo, sin embargo, será indispensable que los programas propuestos por el gobierno para ofrecer pensiones universales y seguro de desempleo sean puestos en marcha a la mayor brevedad posible, a fin de mejorar la protección contra las pérdidas de ingresos y promover un crecimiento más incluyente. Por supuesto, habrá siempre que considerar el impacto en las finanzas públicas. En materia de acceso a servicios de salud, el Seguro Popular ha significado un avance sustancial hacia la cobertura universal; sin embargo no todas las familias tienen acceso a una atención sanitaria de calidad. Si bien hacer frente a este déficit de calidad implicaría elevar el gasto sanitario, existe todavía un amplio margen para mejorar la eficiencia del sistema actual y generar ahorros que compensen dicho aumento.

LA OCDE PUEDE AYUDAR.

La OCDE ya está ayudando a México a diseñar los cambios necesarios en algunas de estas áreas, y puede hacer más. En lo que se refiere al fortalecimiento del Estado de Derecho, hemos lanzando una nueva cooperación con el Gobierno del Presidente Peña Nieto, que busca evaluar el nivel de vulnerabilidad a la corrupción en áreas clave del sector público en México y documentar las mejores prácticas de los países de la OCDE para hacerle frente a este desafío. También estamos explorando nuevas vías de colaboración que permitan mejorar y monitorear el desempeño del sistema de justicia y seguridad y contribuir a los objetivos del recién creado Sistema Nacional Anticorrupción.

En materia de mejora regulatoria y competitividad, hemos establecido un acuerdo con la Secretaría de Economía para medir el desempeño regulatorio de los Estados de la Federación, fortalecer las instituciones de la política regulatoria a nivel estatal y local y analizar las mejores prácticas internacionales sobre el diseño institucional y la operación de los organismos reguladores. Este proyecto incluye una agenda para el fomento de la competencia económica a todos los niveles.

La OCDE también está apoyando a México para que, como complemento a la reforma energética, incremente sus inversiones en infraestructura de energía limpia.⁸ En materia de desigualdad, estamos colaborando con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y con la Organización Internacional del Trabajo en el proyecto “Construyendo Desarrollo: Empleo y Trabajo Digno en Chiapas, Guerrero y Oaxaca”, que busca poner en marcha una serie de acciones conjuntas en materia de productividad y trabajo decente, formación dual para jóvenes, desarrollo de competencias, trabajo infantil, e integración de trabajadores migrantes; todo con el propósito de reducir significativamente la pobreza y fomentar el crecimiento incluyente.

Asimismo, la OCDE está contribuyendo a que México fortalezca sus estrategias para impulsar la productividad y la innovación por medio de mejoras en las competencias de la población, ya que el país tiene un nivel de inversión pública y privada en investigación y desarrollo entre cuatro y cinco veces por debajo del de la OCDE e inclusive inferior al de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica).⁹

⁸ Las emisiones de CO₂ en México crecieron de manera considerable durante las últimas dos décadas, al aumentar cerca de un tercio entre 1990 y 2010. Sin embargo, reformas recientes incluyen disposiciones específicas orientadas a eliminar los obstáculos para la adopción de energías renovables, y a considerar el uso de certificados verdes y la adopción de legislación específica para la promoción del uso de energía geotérmica. La reciente reforma fiscal también preservó el subsidio para la deducción acelerada de las inversiones en generación de energía con fuentes renovables. En OCDE (2015), *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, p. 75.

⁹ OCDE (2015), *Políticas para Fomentar las Habilidades y Conocimientos de los Mexicanos para la Productividad y la Innovación*, Serie “Mejores Políticas”, Mayo 2015, p. 3.

CONCLUSIÓN.

México ha dado un paso muy importante al aprobar un paquete integral de reformas que, de implementarse correctamente, promoverá un crecimiento más incluyente, sostenible y sustentable de la economía mexicana. Sin embargo, los resultados dependerán del seguimiento e implementación de las reformas, así como de la capacidad administrativa y de impartición de justicia del país.

Por ello, reformas complementarias en los sistemas judicial, regulatorio y de transferencias sociales podrían generar importantes avances en el nivel de vida de los mexicanos, mediante la disminución de los niveles de desigualdad y de informalidad. La OCDE está lista para seguir trabajando con México para promover mejores políticas para una vida mejor.

LOS ÚLTIMOS 60 AÑOS DE POLÍTICA MONETARIA Y EL PAPEL DEL BANCO DE MÉXICO.

Agustín Carstens Carstens.¹

RESUMEN.

Los últimos 60 años cubren diversos episodios en los que prevalecieron distintos regímenes monetarios en México. Durante los primeros 40 años que abarca el estudio (1954 a 1994), imperaron esquemas de tipo de cambio fijo o regímenes en los cuales se predeterminaba la paridad cambiaria. Se buscaba que el tipo de cambio funcionara como ancla nominal de la economía, lo que requería políticas fiscales y monetarias congruentes con el régimen cambiario imperante. No obstante, hubo periodos en los que el Banco Central enfrentó serias dificultades para mantener un entorno de estabilidad de precios. Dichos periodos coincidieron con el desarrollo de grandes

¹ Agustín Guillermo Carstens Carstens nació el 9 de junio de 1958 en la Ciudad de México. Cuenta con una maestría (1983) y un doctorado (1985) en Economía por la Universidad de Chicago (1985). Estudió la licenciatura en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), de donde se graduó con mención honorífica en 1982. El doctor Carstens inició su carrera en 1980 en el Banco de México, en donde ocupó diversos cargos en la división internacional del banco central, en la unidad de investigación económica y en la oficina del Gobernador. De 1999 a 2000 fungió como director ejecutivo en el Fondo Monetario Internacional (FMI), institución en la que representó los intereses de España, México, Centroamérica y Venezuela. El doctor Carstens fue subsecretario del ramo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de diciembre de 2000 a agosto de 2003, fecha en la que se incorporó al Fondo Monetario Internacional como subdirector gerente, en donde se hizo cargo de la relación del Fondo con aproximadamente 70 países miembros. El 1 de diciembre de 2006, el Presidente Calderón lo nombró secretario de Hacienda y Crédito Público, puesto que ocupó hasta el 9 de diciembre de 2009. Siendo secretario de Hacienda, el doctor Carstens se desempeñó también como presidente del Comité de Desarrollo del FMI y del Banco Mundial de marzo de 2007 a octubre 2009. El 9 de diciembre de 2009 fue propuesto por el Presidente Calderón como nuevo integrante de la Junta de Gobierno del Banco de México. Una vez ratificada dicha designación por el Senado de la República, el 28 de diciembre fue nombrado gobernador del Banco de México para el periodo del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre del 2015. Desde 2010 es miembro del Grupo Director (Steering Committee) del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés). El 10 de enero de 2011, el Consejo de Administración del Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés) eligió al doctor Carstens como nuevo integrante de dicho Consejo. A partir del 1 de julio de 2013 preside el Comité Económico Consultivo (Economic Consultative Council, ECC) y la Reunión de la Economía Mundial (Global Economy Meeting, GEM) del Banco de Pagos Internacionales (Bank for International Settlements, BIS), ambos encomendados de llevar a cabo las tareas de coordinación y cooperación entre bancos centrales en pro de la estabilidad monetaria y financiera global. El 20 de febrero de 2015 fue elegido por los miembros del Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI), el órgano rector de las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI), Presidente del Comité para un periodo de tres años, a partir del 23 de marzo de 2015.

desbalances macroeconómicos que dieron lugar a presiones sobre la inflación y a crecientes déficits en cuenta corriente. Tales desbalances desembocaron en crisis de balanzas de pagos y en el colapso del régimen cambiario.

Posteriormente, a partir de la crisis financiera y bancaria de 1995 se adoptó un régimen de tipo de cambio flexible. Asimismo, era necesaria una nueva ancla nominal para la economía y la política monetaria, enfocada en la estabilidad de precios, habría de desempeñar dicha función. En un primer momento, en medio de la crisis de 1995 se establecieron objetivos intermedios para agregados monetarios. No obstante, conforme se avanzó en la estabilización de la economía y en el control de la inflación, se fue dando una transición hacia un esquema de objetivos de inflación. Dicho esquema, junto con políticas fiscales prudentes y un fortalecimiento de la regulación financiera, coadyuvó a avanzar en la creación de un entorno de estabilidad de precios. Un factor que hizo posible lo anterior fue el cambio en el marco institucional del Instituto Central, al cual en 1994 se le había otorgado autonomía y asignado como objetivo prioritario la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

A partir del análisis de la política monetaria durante los últimos 60 años en México es posible extraer algunas lecciones. Sobresale la importancia que para la política monetaria tienen: i) la elección del régimen cambiario, ii) la autonomía y mandato del Banco Central, iii) mantener una política fiscal sostenible, y iv) un sistema financiero sano.

En primer término, la elección del arreglo cambiario afecta el alcance y flexibilidad del resto de las políticas macroeconómicas. En principio, mientras menor sea la flexibilidad cambiaria mayor es la rigidez que se impone al resto de las políticas macroeconómicas, incluida la monetaria. Dada la rigidez que imponen regímenes de ese tipo, éstos se adoptaron como un mecanismo de compromiso que, en la medida en que fueran creíbles, podían constituirse en ancla nominal de la economía. No obstante, ante la formación de desbalances macroeconómicos, en diversas ocasiones resultó sumamente complicada la defensa de la paridad cambiaria, por lo que el régimen finalmente colapsaba.

En segundo término, el caso de México ilustra la importancia que la autonomía y un mandato de estabilidad de precios tienen para que la conducción de la política monetaria. En diversas ocasiones, las decisiones de política monetaria estuvieron fuertemente influenciadas por gobiernos que llevaron a cabo políticas fiscales expansivas que fueron, en parte, financiadas mediante emisión de dinero. Invariablemente el resultado final fue una inflación elevada y una importante pérdida de bienestar. En este sentido, puede afirmarse que la reforma constitucional que otorgó autonomía legal al Banco de México y asignó como objetivo prioritario la procuración de la estabilidad del poder

adquisitivo de la moneda nacional, ha sido una de las reformas estructurales más exitosas y de mayor trascendencia para la economía del país.

Finalmente, la experiencia de México muestra que las crisis financieras y bancarias tienen un costo de consideración sobre el bienestar de la población. La crisis financiera de 1995 se combinó con una crisis bancaria que requirió de programas de apoyo a la banca nacional, financiados con recursos fiscales. Dichos programas evitaron una corrida que hubiera significado el colapso del sistema bancario y una recesión de mayores proporciones. No obstante, el costo del rescate terminó siendo absorbido por los contribuyentes. Ello puso de manifiesto que para evitar crisis similares en el futuro era indispensable fortalecer la regulación y supervisión del sistema financiero.

INTRODUCCIÓN.

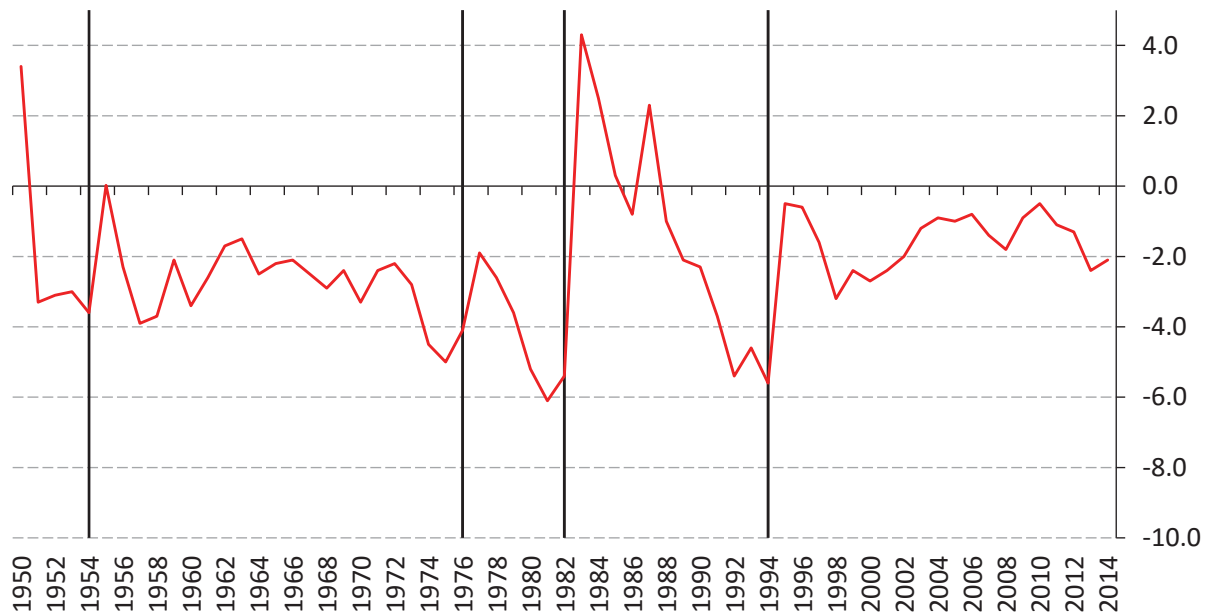
El presente capítulo analiza la evolución de la política monetaria del Banco de México a lo largo de los últimos 60 años. El periodo de análisis cubre diversos episodios en los que prevalecieron distintos regímenes monetarios. En términos generales, durante los primeros 40 años que abarca el estudio (1954 a 1994), imperaron esquemas de tipo de cambio fijo o regímenes en los cuales se predeterminaba la paridad cambiaria. Es decir, se buscaba que el tipo de cambio funcionara como ancla nominal de la economía y, en principio, la política monetaria tenía que ser congruente con el esquema cambiario vigente. Posteriormente, a partir de la crisis financiera y bancaria de 1995 se adoptó un régimen de tipo de cambio flexible y la política monetaria, enfocada en la estabilidad de precios, se convirtió en ancla nominal de la economía. Asimismo, se llevó a cabo un cambio importante en el marco institucional del Instituto Central, al cual en 1994 se le otorgó autonomía y se le asignó como objetivo prioritario la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Bajo estas condiciones, se comenzó a transitar hacia un esquema de objetivos de inflación. Dicho esquema, junto con la disciplina fiscal y el fortalecimiento de la regulación financiera, permitió avanzar en la creación de un entorno de inflación baja y estable en México.

Este capítulo se estructura como sigue: La sección 1 analiza el periodo de 1954 a 1994 en el cual prevalecieron regímenes de tipo de cambio fijo o en los que se predeterminaba la paridad cambiaria. La sección 2 estudia el periodo de 1995 a 2014 en el cual se adoptó y mantuvo un régimen de flexibilidad cambiaria y la política monetaria funcionó como ancla nominal de la economía. La sección 3 extrae algunas lecciones a partir de la evolución de la política monetaria durante los últimos 60 años. En particular, destaca la importancia que para la política monetaria tienen: i) la elección del arreglo cambiario; ii) la autonomía y mandato del Banco Central; iii) mantener una política fiscal sostenible; y iv) un sistema financiero sano.

1. TIPO DE CAMBIO COMO ANCLA NOMINAL DE LA ECONOMÍA (1954-1994).

A lo largo de estos años se procuró que el tipo de cambio funcionara como ancla nominal de la economía, lo que requería políticas fiscales y monetarias congruentes con el régimen cambiario imperante. No obstante, hubo periodos en los que el Banco Central enfrentó serias dificultades para mantener un entorno de inflación baja y estable. Dichos periodos coincidieron con el desarrollo de grandes desbalances macroeconómicos que dieron lugar a presiones sobre la inflación y a crecientes déficits en cuenta corriente (gráfica I). En algunas ocasiones dichos desbalances obedecieron a políticas fiscales expansivas, mientras que en otras ocasiones se atribuyeron al comportamiento del sector privado. En todos los casos desembocaron en crisis de balanzas de pagos y en el colapso del régimen cambiario. Para analizar lo anterior, el periodo de estudio se divide en tres sub-periodos: i) Devaluación de 1954 y desarrollo estabilizador; ii) crecimiento basado en políticas fiscales expansivas; y iii) crisis de la deuda externa y programas de estabilización.

GRÁFICA I



1.1.DEVALUACIÓN DE 1954 Y DESARROLLO ESTABILIZADOR (1954-1970).

En términos generales, a lo largo del periodo conocido como desarrollo estabilizador, la economía mexicana experimentó una etapa de crecimiento económico con estabilidad de precios.² México, al igual que otros países de América Latina, siguió un modelo de crecimiento económico hacia adentro, promoviendo la industrialización del país a través de la sustitución de importaciones.³ Asimismo, imperó un régimen de tipo de cambio fijo. En ese contexto, la política macroeconómica estuvo orientada en mantener dicho arreglo cambiario. Así, la disciplina fiscal y monetaria implementada durante este periodo permitió que este régimen ganara credibilidad y que la paridad fija del peso mexicano frente al dólar funcionara como ancla nominal de la economía. Durante este lapso, ante la falta de un mercado desarrollado de valores, el encaje legal era el principal instrumento que el Banco de México utilizó para influir en el nivel de liquidez y crédito en la economía.

Durante estos años, en el plano internacional prevalecieron los acuerdos de Bretton Woods mediante los cuales las autoridades de los países fijaban su tipo de cambio respecto al dólar estadounidense mientras que el gobierno de los Estados Unidos establecía una paridad fija del dólar en relación con el oro. De esta manera, había un sistema de tipos de cambio fijo entre los países participantes en dichos acuerdos. No obstante, en aquellos casos en los que se presentaba un desbalance de carácter fundamental en las cuentas externas de un país, se permitía un ajuste en el tipo de cambio.

En este contexto, en abril de 1954 las autoridades de México implementaron una devaluación del peso respecto al dólar estadounidense. El tipo de cambio pasó de 8.65 pesos por dólar a una paridad de 12.50 pesos por dólar, nivel que prevaleció durante los siguientes 22 años. Durante los años previos a la devaluación, la guerra de Corea había propiciado una mayor demanda por productos nacionales por parte de los Estados Unidos. Se observó un aumento en las reservas internacionales y, a pesar de que las autoridades trataron de absorber liquidez de la economía, la oferta monetaria se expandió (Cárdenas, 2012). Bajo estas condiciones, la inflación aumentó y, tomando en consideración que ésta era mayor en México que en los Estados Unidos, la paridad fija del peso respecto al dólar resultó en una apreciación del tipo de cambio real. Al término de la guerra y dada la recesión en Estados Unidos, la demanda externa

² En términos generales, se considera que el Desarrollo Estabilizador corresponde al periodo de 1958 a 1970 (Ortiz Mena, 1998). Sin embargo, algunos autores consideran que los fundamentos de dicho esquema se sentaron en 1954 (Turrent, 2007a).

³ Para una descripción detallada de la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones ver Franko (2007).

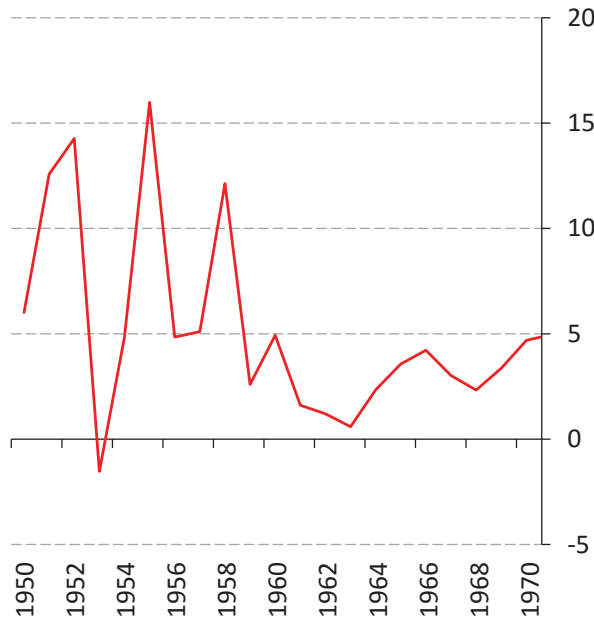
disminuyó. Ello, junto con la apreciación del tipo de cambio real, provocó que la cuenta corriente se tornara más deficitaria. En este entorno, se tomó la decisión de devaluar el peso.

Cabe mencionar que en aquella ocasión las autoridades decretaron la devaluación del peso a pesar de que el Banco de México aún disponía de reservas internacionales para defender el tipo de cambio. Asimismo, la paridad se ajustó de un nivel a otro sin que hubiera un periodo en el que se dejara flotar el tipo de cambio hasta que éste encontrara su nivel de equilibrio (Cárdenas, 2012). En el periodo posterior a la devaluación, se implementó una política monetaria prudente. En particular, la autoridad monetaria no acomodó pasivamente la mayor demanda de dinero asociada al ajuste en el tipo de cambio y al consecuente aumento en los precios de los bienes comerciables (Turrent, 2007).

Posteriormente, a lo largo del desarrollo estabilizador las autoridades se esforzaron por mantener finanzas públicas sanas. Ello, junto con un manejo prudente de la política monetaria, permitió que el régimen cambiario fuera consolidándose y adquiriendo credibilidad. En ese contexto, prevaleció una inflación moderada en los años 60 (gráfica II). El tipo de cambio fijo pudo sostenerse sin necesidad de que las autoridades recurrieran sistemáticamente al uso de las reservas internacionales para defender la paridad del peso frente al dólar. Si bien durante algunos años se registraron disminuciones en el nivel de las reservas internacionales, a lo largo de todo este periodo se observó una tendencia creciente de éstas (gráfica III). Cabe subrayar que, ante la acumulación de reservas internacionales, el Banco de México implementó medidas compensatorias procurando absorber liquidez de la economía para evitar que se generara un exceso de la misma que pudiera poner en riesgo el control de la inflación. Lo anterior se logró mediante ajustes en el encaje legal y la decisión del Gobierno de no recurrir a financiamiento inflacionario del Banco Central (Cavazos, 1976). Así, el tipo de cambio fijo finalmente logró constituirse como un ancla nominal creíble de la economía mexicana y ello se reflejó en niveles moderados de inflación.

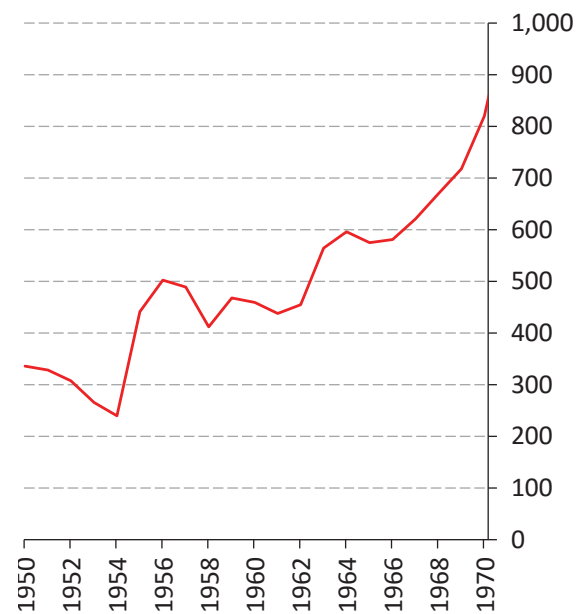
————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA II
INFLACIÓN GENERAL 1950-1970
VARIACIÓN % ANUAL.



Fuente: Banco de México e INEGI.

GRÁFICA III
RESERVAS INTERNACIONALES 1950-1970
MILLONES DE DÓLARES.



Fuente: Libro "Cincuenta años de Banca Central, Ensayos Conmemorativos 1925-1975", Fondo de Cultura Económica, 1976.

Es importante destacar que la estabilidad macroeconómica alcanzada durante este periodo se logró a pesar de que el Banco de México no contaba con autonomía legal en esos años. No obstante, algunas circunstancias se combinaron para que el Instituto Central pudiera funcionar sin interferencias. En primer término, el convencimiento entre las autoridades de la época sobre la importancia de la disciplina fiscal. Ello permitió que el funcionamiento del Banco Central no se viera afectado por el llamado fenómeno de la dominancia fiscal. En segundo término, también se ha mencionado la visión y voluntad de personajes clave dentro del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda, quienes interpusieron su prestigio personal para que el Banco Central mantuviera una política monetaria enfocada en la estabilidad de precios (Turrent, 2007).

1.2. CRECIMIENTO BASADO EN POLÍTICAS FISCALES EXPANSIVAS (1970-1982).

Pese a que la economía mexicana había crecido a tasas de crecimiento elevadas y en un ambiente de inflación controlada, los limitantes de la estrategia de industrialización se hacían cada vez más evidentes (Márquez y Silva, 2014). Entre otras limitaciones, dicha

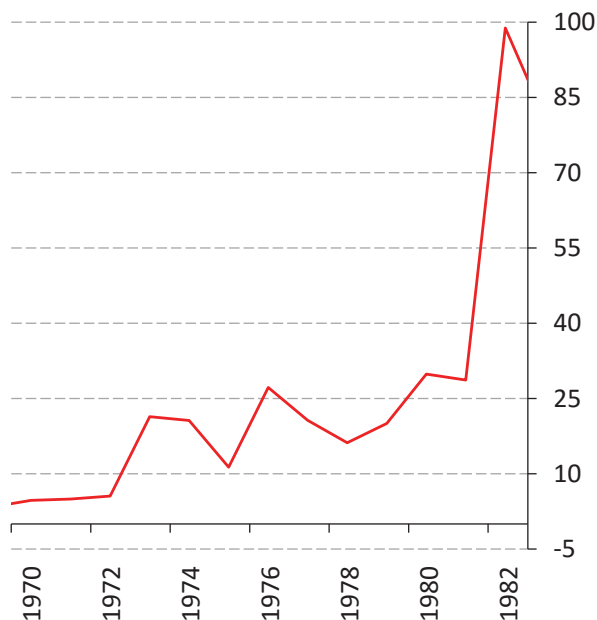
estrategia distorsionaba los precios relativos propiciando un sesgo anti-exportador en el aparato productivo nacional.⁴ Así, a finales del desarrollo estabilizador ya se observaba una moderación en el ritmo de crecimiento económico y un mayor déficit en cuenta corriente (Cárdenas, 2010). En el plano internacional, a principios de los años 70 México enfrentó un entorno externo complejo, caracterizado tanto por una recesión mundial que afectó a la economía nacional, como por el colapso del sistema de Bretton Woods en agosto de 1971. El Gobierno de Estados Unidos depreció el dólar y lo desvinculó del oro. Por su parte, las autoridades en México optaron por mantener la paridad fija del peso frente al dólar.

En este contexto, el Gobierno de México decidió implementar una política expansiva para estimular la economía y atender necesidades sociales que, a pesar del crecimiento económico que había registrado el país, se habían acumulado a lo largo del tiempo. El principal medio para llevar a cabo dicha política fue una expansión del gasto público financiada con recursos primarios del Banco Central y con un mayor endeudamiento externo. Cabe mencionar que Banco de México externó preocupación ante el creciente déficit fiscal, cuyo financiamiento requería de una mayor expansión monetaria. Por consiguiente, el Instituto Central procuró compensar lo anterior a través de aumentos en el encaje legal, que en esos años seguía siendo el principal instrumento a disposición del Banco Central para regular la liquidez en la economía (Cavazos, 1976). Sin embargo, esos esfuerzos resultaron insuficientes y Banco de México, que carecía de autonomía legal, siguió monetizando una gran parte del déficit público (Cárdenas, 1996).

A pesar de que la actividad económica repuntaba, la inflación se aceleró (gráfica IV). Asimismo, el tipo de cambio real se apreció y las cuentas externas arrojaron crecientes déficits en la cuenta corriente. En este escenario, se presentó una pérdida de confianza en la moneda nacional y, por consiguiente, se observaron salidas de capital. Como respuesta, las autoridades tuvieron que usar las reservas internacionales para tratar de preservar la paridad cambiaria. No obstante, dado el monto limitado de las reservas, dicha intervención no podía mantenerse indefinidamente (gráfica V). Después de 22 años de mantener una paridad fija, el peso se devaluó en septiembre de 1976, lo que provocó una inflación todavía mayor y efectos adversos sobre la actividad económica. En este entorno, se buscó restablecer la confianza mediante un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la implementación de un programa de estabilización basado en la disciplina fiscal y monetaria.

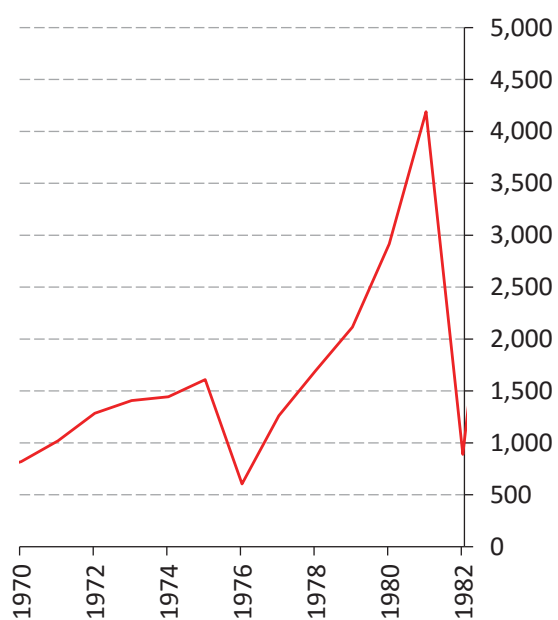
⁴Para una descripción detallada de las limitantes de la industrialización basada en la sustitución de importaciones, ver Márquez y Silva (2014) y Cárdenas (2010).

GRÁFICA IV
INFLACIÓN GENERAL 1970-1982
VARIACIÓN % ANUAL.



Fuente: Banco de México e INEGI.

GRÁFICA V
RESERVAS INTERNACIONALES 1970-1982
MILLONES DE DÓLARES.



Fuente: Los datos de los años 1970-1975 se obtuvieron del libro “Cincuenta años de Banca Central, Ensayos Conmemorativos 1925-1975”, Fondo de Cultura Económica, 1976. Datos posteriores a 1975 se obtuvieron de Messmacher Miguel y Werner Alejandro (2002)

Sin embargo, el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo a principios de 1978 provocó un cambio de rumbo en la política macroeconómica. Ante la perspectiva de precios elevados del petróleo, las autoridades adoptaron nuevamente políticas fiscales expansivas, financiadas con deuda del exterior y con emisión de dinero. La economía mexicana registró un periodo de auge económico, observándose tasas elevadas de crecimiento económico. Ante la euforia que despertó el “boom” petrolero, el sector privado también incurrió en un mayor gasto, por lo que la deuda de la banca y del sector privado también mostró un incremento de consideración (Cárdenas, 2010). Así, en un contexto en el que el tipo de cambio estaba predeterminado, se presentaron de nueva cuenta desbalances macroeconómicos, dando lugar a una mayor inflación (gráfica IV), a una apreciación real del peso y a un creciente déficit externo.

A principios de los años 80, la economía mexicana, al igual que el resto de las economías en desarrollo, enfrentó diversos choques: un aumento en las tasas de interés internacionales derivado de una política monetaria restrictiva en los Estados Unidos, un escenario de recesión en ese país y, principalmente, una importante disminución en los precios internacionales del petróleo. Ello generó dudas sobre la sostenibilidad

del déficit en cuenta corriente y de la paridad del peso frente al dólar, por lo que se observaron salidas de capital. En febrero de 1982 las autoridades decretaron una devaluación del peso. No obstante, también se anunciaron aumentos importantes a los salarios y, ante la ausencia de un ajuste fiscal, la desconfianza prevaleció y las salidas de capitales continuaron. Posteriormente, tras la reducción de las reservas internacionales, en agosto de ese año las autoridades del país anunciaron una moratoria al pago de la deuda externa (gráfica V). Días más tarde, el primero de septiembre se expropió la banca mexicana, al tiempo que se estableció un control generalizado de cambios. Cabe destacar que al momento de la expropiación, la banca se encontraba en una posición muy frágil. Entre otros factores, se había registrado una conversión de cuentas bancarias de pesos a dólares, por lo que la banca estaba expuesta al riesgo de devaluación.

De esta manera inició una crisis que habría de afectar considerablemente el bienestar de la población del país en aquel momento y en los años subsecuentes. Este periodo dejó ver que las políticas fiscales expansivas financiadas mediante emisión monetaria y/o endeudamiento externo, solamente impulsan de manera transitoria a la actividad económica. Dichas políticas generan desbalances macroeconómicos que se traducen en presiones inflacionarias y en un creciente déficit en cuenta corriente. Bajo estas condiciones un régimen de tipo de cambio fijo tiende a exacerbar dicho desequilibrio y la paridad cambiaria deja de funcionar como un ancla nominal creíble de la economía. En última instancia, las autoridades se veían obligadas a devaluar el tipo de cambio fijo. Ello, dada la desconfianza de los agentes económicos y la pérdida de credibilidad de las políticas macroeconómicas, intensificaba el fenómeno inflacionario.

1.3. CRISIS DE LA DEUDA Y PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN (1982-1994).

A partir de 1982 las autoridades del país, incluido el Banco de México, enfrentaron múltiples desafíos. El pago de la deuda externa significó que el país transfiriera al exterior parte de ahorro interno, lo que limitó el crecimiento (Gavito y Reyes Pruneda, 1989). Era indispensable corregir el exceso de absorción doméstica sobre el producto y el consecuente déficit en cuenta corriente, así como hacer frente al problema de la deuda externa. En este contexto, se implementaron programas de ajuste que incluían aumentos en impuestos, menores subsidios y recortes del gasto público, así como disciplina monetaria. Adicionalmente, la paridad nominal se ajustaba de forma periódica buscando una depreciación del tipo de cambio real que favoreciera a las exportaciones netas (Edwards, 1989). Respecto a la negociación de la deuda externa, en una primera etapa se consiguió que la comunidad financiera internacional otorgara

recursos adicionales (Hernández-Trillo, 2003).⁵ Ello se llevó a cabo en el marco de acuerdos que las autoridades del país suscribieron con el FMI.

Como resultado del ajuste macroeconómico, la inflación mostró, inicialmente, una tendencia descendente aunque permaneciendo en niveles elevados. Sin embargo, la actividad económica continuó deprimida. México se vio afectado por los sismos de septiembre de 1985 y, tiempo después, por una caída en los precios del petróleo. En este escenario, los avances que se habían alcanzado en materia de ajuste macroeconómico se vieron comprometidos. Asimismo, la práctica de recurrir periódicamente a devaluaciones nominales para mantener un tipo de cambio depreciado contribuyó al repunte de la inflación. Además, la adopción de medidas de indización de precios y salarios coadyuvó a que la propia inflación tuviera un fuerte componente inercial.

La inflación alcanzó niveles de tres dígitos en 1987. En diciembre de ese año se lanzó el llamado Pacto de Solidaridad Económica (PSE) para controlar la inflación. A diferencia de los programas implementados en años previos, el PSE, además de incorporar elementos ortodoxos como ajustes fiscales y restricción monetaria, también tomaba en consideración elementos heterodoxos como controles de precios y salarios (Jarque y Téllez, 1993). Se adoptaron medidas para disminuir el componente inercial de la inflación. Por ejemplo, se decidió que los salarios se ajustaran considerando la inflación esperada y no la observada como hasta ese momento se había hecho. Asimismo, ante el elevado traspaso de movimientos cambiarios a la inflación, las autoridades buscaron usar el tipo de cambio como ancla nominal del programa anti-inflacionario. Al inicio del pacto se implementó un ajuste importante de la paridad cambiaria para posteriormente mantenerla constante en 1988. Todo lo anterior se llevó a cabo en un ambiente de concertación entre el gobierno, empresarios y trabajadores. Los resultados iniciales del PSE fueron notables ya que la inflación se redujo de manera significativa (gráfica VI). Cabe señalar que en esos años también se modificaron los instrumentos mediante los cuales el Banco Central influía sobre la liquidez en la economía. En particular, ante el desarrollo que había experimentado el mercado de valores gubernamentales, se sustituyó el encaje legal por operaciones de mercado abierto.

En adición a la reducción de la inflación, era clara la necesidad de reactivar la actividad económica después de varios años de estancamiento. Para ello se requerían de recursos del exterior y disminuir la carga que representaba la deuda externa. Así, en 1989 México reestructuró dicha deuda en el marco del llamado *Plan Brady* que partía de la consideración de que países como México enfrentaban un problema de solvencia

⁵La deuda privada se reestructuró con el apoyo del Fideicomiso de Cobertura de Riesgo Cambiario (FICORCA) y la participación del Banco de México en dicho proceso (Cárdenas, 2010).

y no uno de liquidez.⁶ Por consiguiente, el alivio de la deuda era parte fundamental de dicho plan. Aunado a lo anterior, se reconoció que para promover el crecimiento económico era indispensable un nuevo modelo de desarrollo que implicaba cambios estructurales. Así, se intensificaron las reformas que en materia de apertura comercial y desincorporación de entidades del sector público se habían iniciado a mediados de los 80.

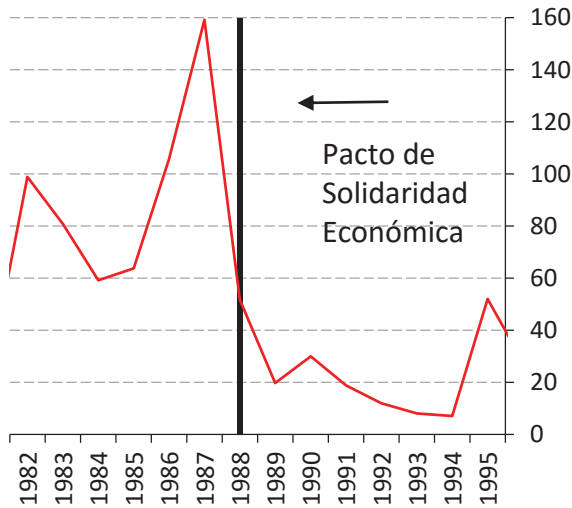
A principios de los años 90 se anunció la privatización de la banca y la decisión de negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. En este contexto, mejoró la percepción sobre la economía mexicana. Ello, junto con la liberalización financiera, contribuyó a un periodo de importantes entradas de capitales. Gran parte de éstas fueron inversiones de portafolio de corto plazo que propiciaron, principalmente, una expansión importante del consumo, lo que coadyuvó a un exceso de absorción doméstica sobre el producto y a un mayor déficit en cuenta corriente. La banca recientemente privatizada contribuyó a dicha expansión otorgando créditos. Cabe señalar que, en un contexto de una insuficiente regulación y supervisión financiera, los bancos no siempre llevaron a cabo una adecuada evaluación de riesgos. Respecto a la política cambiaria, a partir de 1991 se adoptó un régimen de bandas, estableciéndose un piso para el tipo de cambio así como un techo que se iba ajustando a lo largo del tiempo.

Durante 1994, la economía mexicana experimentó choques adversos externos e internos. Por una parte, aumentaron las tasas de interés internacionales. Por otra, diversos acontecimientos políticos internos minaron la confianza de los agentes económicos. Para hacer frente a las dudas sobre la sostenibilidad del régimen cambiario y a las salidas de capital, las autoridades emitieron títulos de deuda de corto plazo denominados en moneda extranjera (TESOBONOS). Así, los inversionistas sustituyeron sus tenencias de títulos de corto plazo denominados en pesos (CETES) por TESOBONOS. A pesar de estas medidas, la presión sobre el tipo de cambio continuó y el Banco de México, ante la reducción en las reservas internacionales, ya no estuvo en condiciones de defender la paridad cambiaria (gráfica VII). A finales del año, las autoridades se vieron forzadas a permitir la flotación del peso. La acumulación de desbalances macroeconómicos conducía de nuevo a una crisis de balanza de pagos. En esta ocasión dichos desbalances eran atribuibles, primordialmente, al comportamiento del sector privado. Cabe destacar que las hojas de balance de dicho sector, incluida la banca, mostraban descalces cambiarios importantes. Bajo estas condiciones, la devaluación cambiaria, la menor actividad económica y los riesgos que había tomado la banca, afectaron la solvencia de los bancos.

⁶El plan Brady se atribuye a Nicholas Brady quien fungió como Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de septiembre de 1988 hasta enero de 1993.

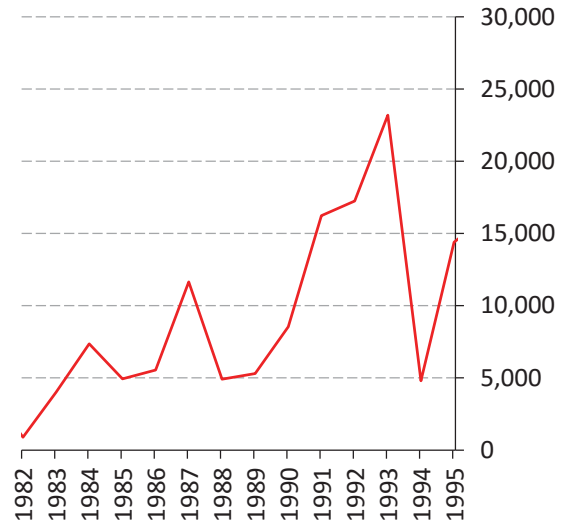
———— Tomo I ————
La Economía y las Finanzas Públicas

GRÁFICA VI
INFLACIÓN GENERAL 1982-1995
VARIACIÓN % ANUAL.



Fuente: Banco de México e INEGI.

GRÁFICA VII
RESERVAS INTERNACIONALES 1982-1995
MILLONES DE DÓLARES.



Fuente: Messmacher Miguel y Werner Alejandro (2002).

Finalmente, resulta paradójico que durante los años en los que se gestó y finalmente estalló una crisis financiera que, entre otros efectos, propició un aumento considerable en la inflación, se haya llevado a cabo una reforma de gran trascendencia para el funcionamiento del Banco Central y, en general, para la economía del país. En 1994 entró en vigor una reforma constitucional que otorgó autonomía legal al Banco de México y que estableció que éste tendría como objetivo prioritario la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. De acuerdo a la Ley ninguna autoridad puede obligar al Banco Central a otorgar financiamiento. Asimismo, la Junta de Gobierno del Instituto Central estaría integrada por un Gobernador y cuatro Subgobernadores, que serían nombrados de manera escalonada. Estos nombramientos corresponden al Presidente de la Republica pero requieren de la aprobación del Senado. Dicha reforma, como se analiza en las siguientes secciones, habría de ser fundamental para la política monetaria implementada en los últimos 20 años.

2. POLÍTICA MONETARIA COMO ANCLA NOMINAL DE LA ECONOMÍA (1995-2014).

A partir de la crisis financiera de 1995, las autoridades se vieron forzadas a adoptar un régimen de tipo de cambio flexible. En aquel momento había dudas sobre la conveniencia de dicho arreglo cambiario para una economía pequeña y abierta. Se argumentaba que bajo un régimen de ese tipo habría una volatilidad excesiva. Por ello se pensó que dicho régimen sería transitorio. Sin embargo, con el paso del tiempo dichos temores resultaron infundados mientras que los beneficios de la flexibilidad cambiaria se hicieron cada vez más evidentes (Martínez, 2005). Así, dicho régimen se constituyó en parte fundamental del marco de conducción de la política macroeconómica. No obstante, era necesaria una nueva ancla nominal para la economía y la política monetaria habría de desempeñar dicha función. En un primer momento, en medio de la crisis de 1995 se establecieron objetivos intermedios para agregados monetarios. No obstante, conforme se avanzó en la estabilización de la economía y en el control de la inflación, se fue dando una transición hacia un esquema de objetivos de inflación. Dicho esquema, junto con políticas fiscales prudentes y un fortalecimiento de la regulación financiera, coadyuvó a avanzar en la creación de un entorno de estabilidad de precios. Para analizar lo anterior, el siguiente periodo de estudio se divide en dos sub-periodos: i) Crisis y transición hacia un esquema de objetivos de inflación; y iii) régimen de objetivos de inflación.

2.1 CRISIS Y TRANSICIÓN HACIA UN ESQUEMA DE OBJETIVOS DE INFLACIÓN (1995-2001).

Durante 1995, se implementaron diversas medidas para hacer frente a la crisis financiera. Primero, para corregir el exceso de absorción doméstica sobre el producto se llevó a cabo un importante ajuste fiscal. Segundo, para preservar la confianza de los inversionistas, el Gobierno de México negoció un paquete de ayuda financiera con la comunidad internacional, en el que participaron el Gobierno de Estados Unidos y el FMI. Tercero, para atender el problema de la banca se implementó un programa de rescate financiado con recursos fiscales.⁷

Para contener las presiones inflacionarias asociadas con la devaluación de la moneda nacional, era necesaria una nueva ancla nominal para la economía y la política monetaria habría de desempeñar esa función. A principios de 1995, se decidió establecer objetivos cuantitativos para agregados monetarios. Se argumentó que al

⁷ Para una descripción detallada de todos los programas que implementaron las autoridades y que formaron parte del rescate bancario ver Murillo (2005).

influir en la evolución de éstos, el Banco Central podía afectar las tasas de interés y, en última instancia, a la inflación. Así, se estableció como objetivo intermedio un límite a la tasa de crecimiento de la base monetaria. No obstante, esta estrategia resultó insuficiente para estabilizar las expectativas de inflación (Carstens y Werner, 1999). Entre otros factores debido a que durante periodos de crisis e inflación elevada, la velocidad del dinero es muy inestable. Por consiguiente, se modificó la estrategia de política monetaria. En adición a las metas cuantitativas para el crecimiento de la base monetaria, se agregó la posibilidad de modificar las tasas de interés en caso de que ello fuera necesario. Para llevar a cabo esto último, se estableció un objetivo sobre los saldos acumulados, a lo largo de un periodo de 28 días, en las cuentas corrientes que la banca comercial mantiene con el Banco Central. Asimismo, mediante el llamado “corto” el Instituto Central podía generar presiones al alza sobre la tasa de interés.⁸

Una respuesta de política congruente contribuyó a restablecer la confianza de los inversionistas, así como a estabilizar el tipo de cambio y las tasas de interés. No obstante, la actividad económica experimentó una contracción importante en 1995, pero en los años siguientes se recuperó. Por su parte, la inflación, que había aumentado de manera notable después de la devaluación, comenzó a mostrar una tendencia descendente. Un factor que contribuyó a los buenos resultados que arrojó la política monetaria fue que el Banco Central, en congruencia con su mandato constitucional, se enfocó en el control de la inflación. Un elemento que hizo posible lo anterior, fue la decisión de que la crisis bancaria se atendiera con recursos fiscales (Carstens y Werner, 1999). De esta forma, el Banco Central no se encontró en una disyuntiva entre combatir la inflación y atender los problemas de los bancos. Respecto a estos últimos, se evitó una corrida que hubiera provocado el colapso del sistema bancario. No obstante, el costo de los programas de apoyo a la banca, financiados con recursos fiscales, significó un costo importante para la población del país.⁹ Bajo estas circunstancias, resultó obvia la necesidad de fortalecer la regulación y supervisión del sector financiero, para evitar crisis similares en el futuro.

En los años posteriores a la crisis, los objetivos cuantitativos para agregados monetarios y la posibilidad de que el Banco Central modificara las tasas de interés mediante el “corto”, se mantuvieron como elementos de la estrategia de política monetaria. Asimismo, los temores de que la flexibilidad cambiaria conduciría a una

⁸Para una descripción detallada de este mecanismo consultar el documento “La Conducción de la Política Monetaria del Banco de México a través del Régimen de Saldos Acumulados” del Banco de México.

⁹En 1998 los pasivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) se convirtieron en deuda pública y, en ese momento, el costo fiscal del rescate se estimó en 19.3 por ciento del PIB (Hernández-Trillo y Villagómez, 2012). En ese mismo año, el FOBAPROA fue sustituido por el Instituto de Protección al Ahorro (IPAB).

volatilidad excesiva resultaron infundados, por lo que el régimen de libre flotación se preservó. En ese periodo inició una transición gradual hacia un régimen de objetivos de inflación (Turrent, 2007b). A partir de 1996 se plantearon objetivos de inflación anuales. Posteriormente, en 2000 se fijó una meta de inflación de 3 por ciento para 2003. Asimismo, se trazaron metas intermedias de inflación para 2001 (inflación no mayor a 6.5 por ciento) y para 2002 (inflación no mayor a 4.5 por ciento). Aunado a lo anterior, Banco de México comenzó a publicar el Informe Trimestral de Inflación en 2000. Asimismo, se argumentó que a lo largo del tiempo la correlación entre la base monetaria y la inflación se había tornado cada vez más inestable e impredecible (Banco de México, 2001). Bajo estas condiciones, se tomó la decisión de abandonar los objetivos de agregados monetarios y el Banco Central se enfocó exclusivamente en un objetivo explícito de inflación. Finalmente, el esquema de objetivos de inflación se adoptó oficialmente en 2001.

2.2. RÉGIMEN DE OBJETIVOS DE INFLACIÓN (2001-2014).

En el programa monetario para 2001, Banco de México anunció de manera oficial que adoptaba un esquema de objetivos de inflación como marco de conducción de la política monetaria. Así, bajo este esquema Banco de México tomaría las decisiones de política monetaria a partir de un análisis detallado de todas las variables que inciden sobre el comportamiento de la inflación. En términos generales, dicho esquema tiene como principales características las siguientes:

- a) Reconocimiento de la estabilidad de precios como objetivo de la política monetaria.
- b) Autonomía del Banco Central.
- c) Régimen de tipo de cambio flexible.
- d) Anuncio de objetivos de inflación de largo plazo.
- e) Una estrategia de comunicación transparente y rendición de cuentas.

Apesar de que la adopción de este esquema se oficializó en 2001, varios de sus elementos ya estaban presentes antes de ese año. Como se mencionó, desde 1994 México cuenta con un Banco Central autónomo cuyo objetivo prioritario es la consecución de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Asimismo, a raíz de la crisis financiera de 1995, las autoridades del país habían adoptado un régimen de tipo de cambio flexible. Respecto a la definición de objetivos de inflación de largo plazo, en 2002 Banco de México estableció una meta permanente de inflación de 3 por ciento, definida en términos del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Asimismo,

tomando en consideración que la inflación en el corto plazo puede verse afectada por diversos factores que están fuera del alcance de la autoridad monetaria, se estableció un intervalo de variabilidad de más o menos un punto porcentual en torno a la meta permanente de 3 por ciento.

Por su parte, la mayor transparencia y rendición de cuentas se logró mediante diversos vehículos de comunicación. En 2002 se definió un calendario para las decisiones de política monetaria. Así, éstas se dan a conocer en fechas preestablecidas, mediante comunicados que explican los argumentos que las sustentan. Además, como se mencionó, desde el año 2000 el Banco de México publica un Informe Trimestral que se presenta al público a través de una conferencia de prensa. El esfuerzo por mejorar la comunicación del Banco Central ha sido permanente y como muestra de ello a partir de 2011 se comenzaron a publicar las minutas de las decisiones de política monetaria, que contienen información más extensa sobre las condiciones y razones que llevaron a la Junta de Gobierno de Banco de México a tomar una decisión en particular. Finalmente, cabe destacar que en estos años también se modificó la instrumentación de la política monetaria. En 2003, el objetivo sobre las cuentas corrientes de la banca dejó de fijarse sobre los saldos acumulados y comenzó a determinarse sobre el saldo final diario. Posteriormente, ante los avances en materia de estabilidad macroeconómica y el mayor desarrollo de los mercados financieros, se consideró que establecer un objetivo operacional sobre las tasas de interés era un paso natural (Banco de México, 2007). De esta manera, en 2007 se anunció que la tasa de fondeo interbancario a un día sustituiría al “corto” como objetivo operacional de la política monetaria.

El esquema de objetivos de inflación se convirtió en un pilar fundamental del marco de conducción de la política macroeconómica en México. Dicho marco se complementó con disciplina fiscal y con un fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera. El manejo responsable de la política fiscal por parte de las autoridades permitió eliminar los abultados desbalances fiscales que México había experimentado en el pasado. Ello, a su vez, contribuyó a que el país lograra niveles sostenibles de deuda pública. Asimismo, la estructura de la misma mejoró. La deuda denominada en moneda extranjera como porcentaje de la deuda total disminuyó, a la vez que el plazo de la misma aumentó, lo que redujo la vulnerabilidad de las finanzas públicas. Por su parte, a raíz de la crisis financiera de 1995, se comenzaron a adoptar acciones encaminadas a fortalecer la regulación y supervisión del sector financiero. Entre otras medidas, se modificó el marco regulatorio para eliminar los grandes descalses cambiarios que habían tenido las hojas de balance de los bancos. Asimismo, se abrió el sector bancario a la participación de bancos extranjeros. Estos esfuerzos coadyuvaron a crear un sector bancario sano y bien capitalizado. Asimismo, los esfuerzos por mejorar la

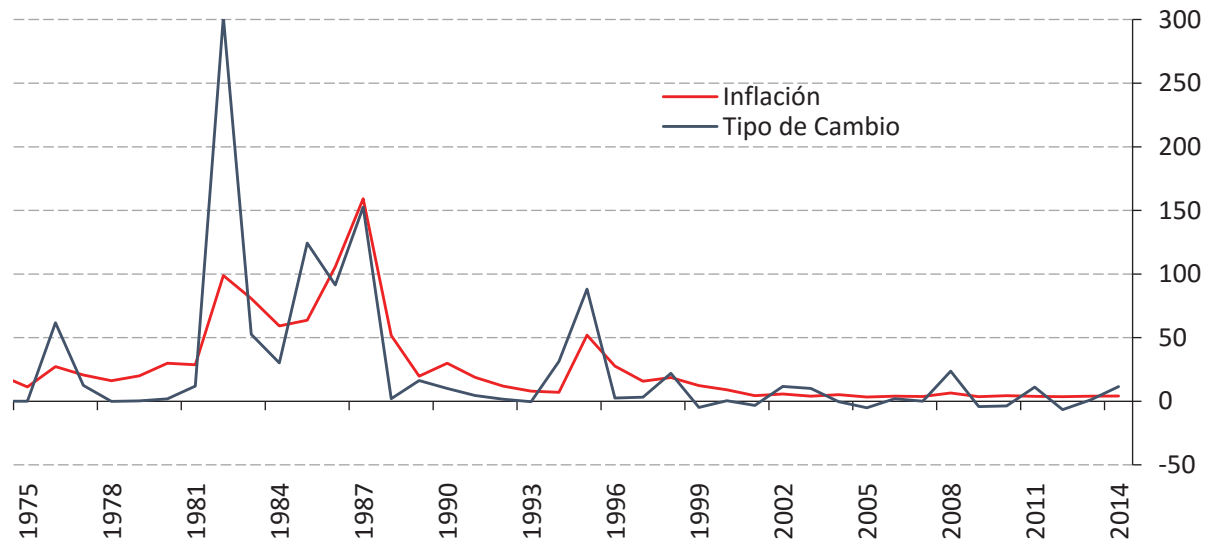
regulación y supervisión financiera fueron continuos y se avanzó en la adopción de las mejores prácticas internacionales en esta materia. En este contexto, más recientemente se implementaron las disposiciones referentes a Basilea III y en 2011 se creó un Consejo de Estabilidad Financiera con la participación del Banco Central, entre otras autoridades.

Durante estos años, este marco de conducción de la política macroeconómica permitió controlar la inflación y avanzar en la creación de un entorno estabilidad de precios en México. En este contexto, la inflación general, que en la década de 1980 llegó a alcanzar niveles de tres dígitos, disminuyó a niveles cercanos a 3 por ciento. Aunado a lo anterior, la inflación comenzó a fluctuar, de manera moderada, en torno a un nivel que es el más bajo desde que se calcula el INPC (Banco de México, 2010). Por consiguiente, la inflación en México pasó de ser un proceso sumamente volátil a uno más estable. Asimismo, la persistencia de la inflación también disminuyó (Chiquiar, 2007).

Así, ante estos resultados positivos aumentó la credibilidad en el compromiso del Banco de México con la estabilidad de precios. Por lo que la política monetaria, enfocada en procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, se constituyó como un ancla nominal creíble de la economía. Ello permitió el anclaje de las expectativas de inflación de los agentes económicos. Así, dichas expectativas comenzaron a mostrar un comportamiento congruente con un entorno de inflación baja y estable (García Verdú, 2012, Aguilar et al, 2014). En particular, el nivel de éstas comenzó a converger al objetivo de inflación establecido por la autoridad monetaria. Además, la dispersión de las mismas mostró una reducción como resultado de la mayor certidumbre prevaleciente en un ambiente de estabilidad de precios.

Cabe subrayar que lo anterior permitió un funcionamiento más eficiente del sistema de precios en la economía, lo que se reflejó, entre otras cosas, en una reducción importante del efecto traspaso de fluctuaciones del tipo de cambio sobre la inflación (Capistrán et. al., 2011) (gráfica VIII). Ello es sumamente relevante ya que, como se describió en secciones previas, los ajustes en el tipo de cambio nominal habían sido un factor que en diversos momentos había provocado aumentos importantes en la inflación.

GRÁFICA VIII
INFLACIÓN GENERAL Y TIPO DE
CAMBIO VARIACIÓN % ANUAL.



Fuente: Banco de México e INEGI.

El avance en la creación de un entorno de inflación baja y estable ha sido notable. Ello a pesar de que la economía mexicana no ha estado exenta de choques adversos de consideración. Entre éstos sobresale la crisis financiera internacional, que si bien comenzó en 2007 en el mercado hipotecario de los Estados Unidos, rápidamente se extendió al resto de las economías y, a raíz del colapso del banco de inversión Lehman Brothers, se intensificó en septiembre de 2008. La mayor aversión al riesgo en los mercados financieros internacionales y la menor actividad económica global afectaron a la economía nacional. Se registró un periodo de inestabilidad en el mercado cambiario y en los mercados financieros domésticos. Ante dicho escenario, el Gobierno Federal y el Banco de México implementaron una serie de medidas encaminadas a restablecer el funcionamiento ordenado de dichos mercados y, en consecuencia, a preservar la estabilidad financiera.¹⁰

Así, ante la mayor volatilidad del tipo de cambio y la menor liquidez en el mercado cambiario, las autoridades tomaron la decisión de usar parte de las reservas internacionales para intervenir, mediante diversos mecanismos, en dicho mercado.¹¹ Cabe señalar que dichas intervenciones no tuvieron como propósito defender un nivel predeterminado del tipo de cambio, sino que buscaban moderar la volatilidad

¹⁰Para una descripción detallada de las medidas instrumentadas para reestablecer el buen funcionamiento del mercado cambiario y de los mercados financieros domésticos ver el Informe sobre la Inflación de Banco de México. Julio-Septiembre 2008 y Sidaoui *et. al.* 2010.

¹¹ La política cambiaria está a cargo de la Comisión de Cambios integrada por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México.

prevaleciente en el mercado cambiario, así como proveer de liquidez al mismo. Esto último era necesario, entre otros factores, por una demanda extraordinaria de dólares que había surgido a raíz de la depreciación cambiaria. Dicha demanda provenía de algunas corporaciones mexicanas que tenían posiciones de riesgo en derivados financieros complejos. Tales intervenciones contribuyeron a estabilizar el mercado cambiario. Asimismo, las reservas internacionales se complementaron con el establecimiento de una línea de intercambio de divisas entre el Banco de México y la Reserva Federal de los Estados Unidos. Es pertinente señalar que en 2009 México contrató la Línea de Crédito Flexible (FCL) con el FMI por un monto inicial aproximado de 50,000 millones de dólares y que se amplió en 2011 a 70,000 millones de dólares, lo que ha coadyuvado a mejorar la confianza de los agentes económicos en la economía mexicana.

Respecto a la política macroeconómica, ésta también se ajustó en respuesta a la crisis financiera internacional.¹² En lo referente a la política fiscal, a medida que la crisis afectó a la economía nacional, el Gobierno Federal llevó a cabo esfuerzos importantes para atenuar el impacto de la crisis sobre la actividad económica y sobre el bienestar de la población. Entre estas medidas destacó una mayor inversión pública en infraestructura. No obstante, durante 2009 la recesión resultó más severa de lo que se había anticipado. Bajo estas condiciones, se observó una disminución en los ingresos del sector público, por lo que resultó necesario fortalecer la posición fiscal del país. Para ello, el Congreso aprobó una reforma fiscal para 2010.

En cuanto a la política monetaria, las perspectivas para la inflación empeoraron en los últimos meses de 2008 ante una depreciación significativa del tipo de cambio. Bajo estas condiciones, aunque el panorama para la actividad económica se había deteriorado, el Banco Central decidió mantener sin cambios la tasa de política. Ello en respuesta a una preocupación sobre presiones inflacionarias que pudieron haber afectado negativamente a las expectativas de inflación. No obstante, para entonces las autoridades monetarias en economías avanzadas, como los Estados Unidos, ya habían implementado recortes en sus tasas de política. Por consiguiente, la postura de política monetaria de México respecto a la de dichas economías se restringió. Posteriormente, a principios de 2009 la inflación que había repuntado retomó nuevamente una tendencia descendente, mientras que las perspectivas para la actividad económica empeoraron. Menores precios internacionales de los bienes primarios y una mayor holgura en la economía ayudaron a reducir las presiones inflacionarias. Bajo estas condiciones y tomando en consideración que las expectativas de inflación permanecían bien ancladas, el Banco de México inició un ciclo de relajamiento monetario, reduciendo la tasa de política de 8.5 por ciento en enero de 2009 a 4.5 por ciento en julio del mismo año.

¹² Para una descripción detallada de la respuesta de política macroeconómica ante la crisis financiera internacional ver Sidaoui *et. al.* 2010.

En los años posteriores, la conducción de la política monetaria en México siguió enfrentando retos de consideración. Los bancos centrales en economías avanzadas, que habían reducido sus tasas de política a niveles cercanos a cero, recurrieron a acciones de política no convencionales con la finalidad de proveer un estímulo monetario adicional a sus economías. Entre dichas medidas destacaron los programas de compras de activos, así como la guía futura de tasas de interés (*Forward guidance*). Tales medidas contribuyeron a prevenir el colapso de los sistemas financieros y en algunos países, como los Estados Unidos, apoyaron la recuperación de la actividad económica. No obstante, dichas medidas también coadyuvaron a un periodo de entradas masivas de capital a economías emergentes como la de México. Entre otros efectos, propiciaron presiones hacia la apreciación de las monedas de los países receptores de dichos flujos. También propiciaron presiones importantes a la baja en las tasas de interés domésticas y una tendencia hacia mayores precios de los activos.

A partir de 2013, la discusión comenzó a girar en torno a la normalización de las condiciones monetarias en los Estados Unidos, por lo que el riesgo de una reversión en los flujos de capital pasó a ser la principal preocupación. La incertidumbre sobre el proceso de retiro del estímulo monetario por parte de la Reserva Federal ha contribuido a algunos episodios de inestabilidad financiera en la economía global que afectaron a prácticamente todas las economías, incluida la mexicana. Así, en la parte final del periodo que cubre este estudio, las autoridades del país, incluido el Banco de México, enfrentan retos importantes. No obstante, es importante destacar que actualmente México se encuentra en mejores condiciones para hacer frente a choques externos adversos que en el pasado. Los retos y desafíos son de consideración pero el Banco Central cuenta con un mayor margen de maniobra para conducir la política monetaria, habiendo la tasa de inflación convergido a la meta permanente de 3 por ciento desde inicios de 2015.

3. REFLEXIONES FINALES.

A partir del análisis sobre la conducción de la política monetaria y el papel del Banco Central durante los últimos 60 años en México, es posible extraer algunas lecciones. En particular, sobresale la importancia que para la política monetaria tienen: i) la elección del régimen cambiario, ii) la autonomía y mandato del Banco Central, iii) la imperiosa necesidad de mantener finanzas públicas sanas, y iv) un sistema financiero sano.

En primer término, la elección del régimen cambiario más apropiado para una economía ha sido un tema sumamente importante en el pasado y lo sigue siendo hoy en

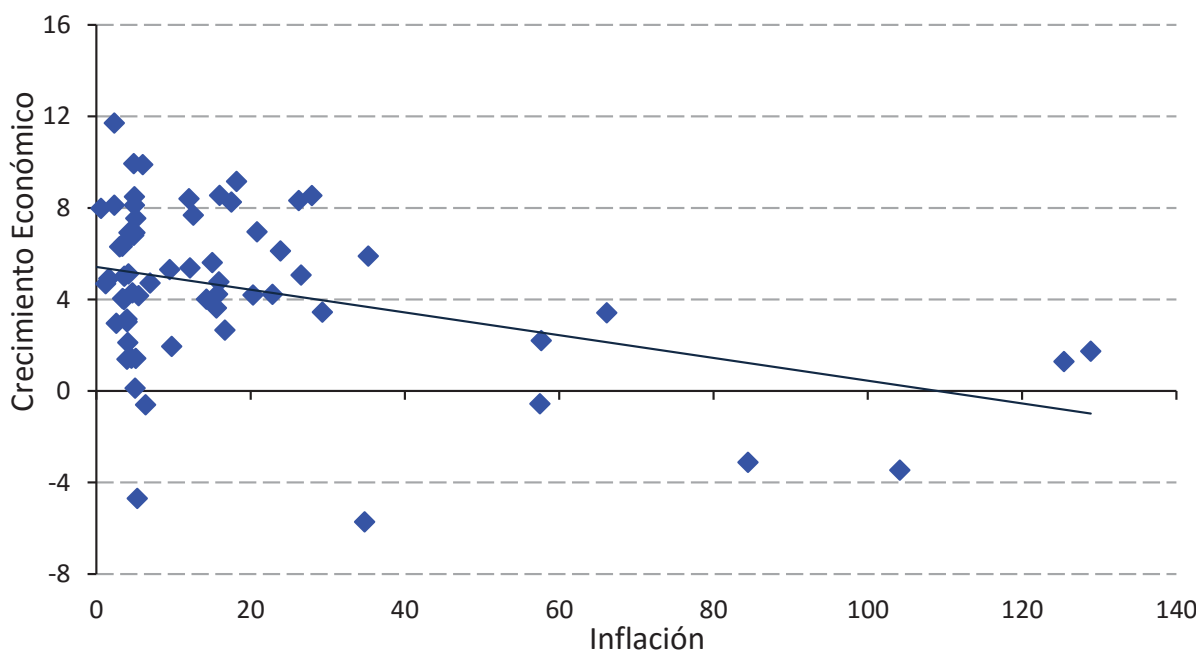
día. Durante los últimos 60 años, la economía mexicana transitó por diversos arreglos cambiarios desde un régimen de tipo de cambio fijo hasta uno de libre flotación como el vigente. La experiencia de México constata que la elección del arreglo cambiario afecta el alcance y flexibilidad del resto de las políticas macroeconómicas que las autoridades del país pueden implementar. En principio, puede afirmarse que mientras menor sea la flexibilidad cambiaria mayor es la rigidez que se impone al resto de las políticas macroeconómicas, incluida la política monetaria. Así, cuando se adoptó un régimen de tipo de cambio fijo se renunció a la posibilidad de implementar una política monetaria independiente, ya que esta tenía enfocarse en preservar el arreglo cambiario. Dada la rigidez que imponen regímenes de ese tipo, éstos se adoptaron como un mecanismo de compromiso que, en la medida en que fueran creíbles, permitían guiar las expectativas de inflación y, por consiguiente, constituirse en ancla nominal de la economía. No obstante, ante la formación de desbalances macroeconómicos, en diversas ocasiones resultó sumamente complicada la defensa de la paridad cambiaria, por lo que el régimen finalmente colapsaba. A partir de la crisis de 1995, México optó por la libre flotación de la moneda nacional y las autoridades enfrentaron el reto de constituir una nueva ancla nominal para la economía. La política monetaria enfocada en la estabilidad de precios cumplió dicha función y el país transitó de manera exitosa hacia un esquema de objetivos de inflación.

En segundo término, el caso de México ilustra la importancia que la autonomía y un mandato de estabilidad de precios tienen para que la conducción de la política monetaria. En diversas ocasiones, las decisiones de política monetaria estuvieron fuertemente influenciadas por gobiernos que llevaron a cabo políticas fiscales expansivas que fueron, en parte, financiadas mediante emisión de dinero. Invariablemente el resultado final fue una inflación elevada y una importante pérdida de bienestar para la población. Bajo estas circunstancias, se fue formando un consenso en torno a la idea de que sería conveniente que las decisiones de política monetaria se aislaran de presiones políticas de corto plazo, otorgándole autonomía al Banco Central y un objetivo de estabilidad de precios con un horizonte de largo plazo. Como se mencionó, a partir de 1994 el marco institucional de la política monetaria se reformó en ese sentido. La Ley establece que ninguna autoridad podrá obligar al Banco Central a otorgar financiamiento. Todo lo anterior sentó las bases para que la política monetaria de Banco de México, junto con políticas fiscales prudentes y una regulación adecuada del sector financiero, coadyuvara a la creación de un entorno de inflación baja y estable. Puede afirmarse que la reforma constitucional que otorgó autonomía legal al Banco de México y asignó como objetivo prioritario la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, ha sido posiblemente la reforma estructural más exitosa y de mayor trascendencia para la economía del país.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Asimismo, el caso de México pone de manifiesto que, dados los costos de la inflación, la estabilidad de precios no es un objetivo que se contraponga al crecimiento económico y que el cumplimiento del llamado “mandato único” a favor de la estabilidad de precios es, en la práctica, la mejor y mayor contribución que el Banco Central puede hacer al crecimiento económico. Los episodios de inflación elevada en nuestro país coincidieron con periodos de bajo crecimiento y, en algunos casos, de contracción económica (gráfica IX). Ello obedeció a que los costos y distorsiones de la inflación tendían a intensificarse cuando ésta era elevada, afectándose negativamente el crecimiento económico. Asimismo, estos costos tendieron a moderarse a medida que se fue avanzado en la creación de un ambiente macroeconómico estable, generándose un entorno propicio para las actividades productivas. No obstante, también quedó claro que la estabilidad de precios no basta para lograr un crecimiento elevado y sostenido. Para esto último se requiere, además de estabilidad de precios, de una estructura de incentivos que impulse la productividad y competitividad de la economía.

GRÁFICA IX
MÉXICO: CRECIMIENTO ECONÓMICO E INFLACIÓN
1950-2014 VARIACIÓN % ANUAL.



Fuente: Estadísticas del Fondo Monetario Internacional, Banco de México e INEGI.

También a lo largo de este ensayo queda claro que la estabilidad de precios no se puede lograr plenamente sin finanzas públicas sanas. En un extremo, cuando los abultados déficits fiscales fueron financiados con crédito del Banco Central, dando lugar a dominancia fiscal, los regímenes cambiarios colapsaban, llevando a altos costos en

términos de empleo, actividad económica y bienestar para toda la población. Pero también para un buen anclaje de las variables nominales de la economía, que lleve a la estabilidad de precios, en un entorno de tipos de cambio flexibles es indispensable que las finanzas públicas se mantengan sanas.

Finalmente, la experiencia de México muestra que las crisis financieras y bancarias tienen un costo considerable sobre el bienestar de la población. Como se mencionó, la formación de abultados desbalances macroeconómicos y financieros provocó, en diversas ocasiones, el colapso del régimen cambiario y el inicio de crisis de diversa índole. Por una parte, a principios de los años 80, la economía nacional tuvo que lidiar con la crisis de la deuda externa. La transferencia neta de recursos al exterior asociada con el pago de dicha deuda fue un lastre que afectó negativamente a la economía mexicana durante un periodo prolongado. El estancamiento económico y la pérdida en el poder adquisitivo de la moneda nacional significaron una reducción en los niveles de vida de la población. Por otra parte, la crisis financiera de 1995 se combinó con una crisis bancaria que requirió de programas de apoyo a la banca nacional, financiados con recursos fiscales. Dichos programas evitaron una corrida que hubiera significado el colapso del sistema bancario y una recesión de mayores proporciones. No obstante, el costo del rescate terminó siendo absorbido por los contribuyentes. Lo anterior puso de manifiesto que para evitar crisis similares en el futuro era indispensable fortalecer la regulación y supervisión del sistema financiero. Si bien se avanzó en dicha materia y se logró un sector bancario sano y bien capitalizado, los niveles de crédito a producto permanecieron en niveles inferiores a los observados en los años previos a la crisis de 1995. En este sentido, el reto es lograr una mayor contribución de la banca al crecimiento económico y que ello se alcance sin poner en riesgo la estabilidad financiera del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Ana María, Gabriel Cuadra, Claudia Ramírez y Daniel Sámano. (2014). “Anclaje de las expectativas de inflación ante choques de oferta adversos”. *Monetaria*. Volumen XXXVI. No 1.
- Banco de México. (2001). “Programa Monetario para 2001”.
- Banco de México. (2007). “Informe sobre la Inflación”. Julio-Septiembre.
- Banco de México. (2008). “Informe sobre la Inflación”. Julio-Septiembre.
- Banco de México (2010). “Informe sobre la Inflación”. Octubre-Diciembre.
- Cárdenas, Enrique. (2012). “La economía mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009”, en *Historia mínima de la economía mexicana 1519-2010*. Editor: Sandra Kuntz Ficker. El Colegio de México.
- Cárdenas, Enrique. (1996). “La política económica en México”. Fondo de Cultura Económica.
- Carstens, Agustín y Alejandro Werner. (1999). “Mexico’s monetary policy framework under a floating exchange rate regime”. Banco de México. Documento de Investigación 9905.
- Capistrán, Carlos, Raúl Ibarra y Manuel Ramos-Francia (2011). “El traspaso de movimientos del tipo de cambio a los precios: un análisis para la economía mexicana”. Banco de México. Documento de Investigación 2011-12.
- Cavazos Lerma, Manuel. (1976). “Cincuenta años de política monetaria” en *Cincuenta años de Banca Central: ensayos conmemorativos*. Editor: Ernesto Fernández Hurtado. Fondo de Cultura Económica y Banco de México.
- Chiquiar, Daniel, Antonio Noriega, y Manuel Ramos-Francia (2007). “Un enfoque de series de tiempo para probar un cambio en persistencia de la inflación: la experiencia de México”. Banco de México. Documento de Investigación 2007-01.
- Edwards, Sebastián. (1989). “Structural adjustment policies in highly indebted countries”. En *Developing country debt and economic performance*. Editor: J. Sachs. National Bureau of Economic Research.
- Franko, Patrice. (2007). “The puzzle of Latin American economic development”. Rowman and Littlefield Publishers.
- García Verdú, Santiago. (2012). “Evolución de las expectativas de inflación en México”. Banco de México. Documento de Investigación 2012-06.
- Gavito, Javier y Pablo Reyes Pruneda. (1989). “Deuda externa y crecimiento económica”. IMEF.
- Hernández Trillo, Fausto. (2003). “La economía de la deuda”. Fondo de Cultura Económica.

- Hernández Trillo, Fausto y Alejandro Villagómez. (2012). “El enigmático sistema bancario mexicano contemporáneo”. Centro de Estudios Espinoza Yglesias.
- Jarque, Carlos y Luis Tellez. (1993). “El combate a la inflación”. Grijalbo.
- Márquez, Graciela y Sergio Silva Castañeda. (2014). “Auge y decadencia de un proyecto industrializador, 1945-1982”, en *Claves de la historia económica de México: desempeño de largo plazo (siglos XVI – XXI)*. Editor: Graciela Márquez. Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Martínez, Lorenza (2005). “La política cambiaria y monetaria en México: lecciones de una década de flotación cambiaria”. ICE: Revista de Economía. No. 821.
- Messmacher Miguel y Werner Alejandro (2002). “La política monetaria en México: 1950-2000”. Gaceta de Economía, ITAM, No 7, Tomo 1.
- Murillo, José Antonio. (2005). “La banca después de la privatización. Auge, crisis y reordenamiento”, en *Cuando el Estado se Hizo Banquero*. Editor: Gustavo del Angel. Lecturas de El Trimestre Económico 96. Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz Mena, Antonio. (1998). “El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época”. Fondo de Cultura Económica.
- Sidaoui, José, Manuel Ramos-Francia y Gabriel Cuadra. (2010). “The global financial crisis and policy response in Mexico” en *The Global Crisis and Financial Intermediation in Emerging Market Economies*. BIS Papers. No 54.
- Turrent, Eduardo. (2007a). “Las tres etapas de la autonomía del Banco Central en México”. Banco de México. Documento de Investigación 2007-10.
- Turrent, Eduardo. (2007b). “El Banco de México en evolución: transición hacia el esquema de objetivos de inflación”. *Análisis Económico*, vol. XXII, núm. 50. Universidad Autónoma Metropolitana.

LA IMPORTANCIA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL DEBATE LEGISLATIVO.

Juan Manuel Portal Martínez.¹

INTRODUCCIÓN.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es un componente medular de la estructura institucional de rendición de cuentas del Estado Mexicano. Como órgano auxiliar de la Cámara de Diputados, la ASF contribuye a mantener el equilibrio entre los poderes; característica básica de todo régimen democrático. Prueba de la importancia de esta institución son las múltiples reformas legales realizadas, hasta la fecha, con el propósito de fortalecer su mandato y garantizar su autonomía técnica y de gestión. Desde la promulgación en 1824, de la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, que dio origen a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), se han dado pasos agigantados para conformar una entidad de fiscalización superior fuerte, profesional e independiente. Nuestro primer texto constitucional ya reconocía la trascendencia de la fiscalización superior como mecanismo de control del aparato burocrático, sin embargo, el endeble diseño jurídico de la CMH no ayudó a que dicho principio se materializara. Esta condición perduró por más de 170 años, ya que únicamente se realizaron adelantos marginales en la estructura legal y administrativa de la CMH.

Desde una perspectiva histórica, la fiscalización superior empezó a posicionarse con vigor en la agenda pública a mediados de la década de 1990. Las reformas constitucionales de 1998 y 2009 en materia de fiscalización superior —adelante se describen— fueron las que sentaron las bases del modelo normativo actual de la ASF.

¹ Auditor Superior de la Federación. El 15 de diciembre de 2009, mediante una votación de más del 90% del Pleno de la H. Cámara de Diputados, Juan Manuel Portal Martínez fue electo Auditor Superior de la Federación para el periodo 2010 – 2017. El CPC Portal Martínez es contador público egresado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con estudios de posgrado en el Programa de Dirección de Empresas D-1 del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE), y con Maestría en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. Ostenta las certificaciones profesionales como Contador Público Certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos; como Certified Internal Auditor (CIA) con reconocimiento internacional, otorgado por The Institute of Internal Auditors; Certified Fraud Examiner (CFE), con reconocimiento internacional otorgado por la Association of Certified Fraud Examiners, y Certified Internal Controls Auditor (CICA), con reconocimiento internacional, otorgado por The Institute for Internal Controls. Recibió el Bradford Cadmus Memorial Award, reconocimiento de mayor prestigio otorgado por The Institute of Internal Auditors.

El Congreso de la Unión llevó a cabo las modificaciones tendientes a conformar un órgano auditor federal independiente y técnicamente sólido. En síntesis, estos cambios legales le sumaron autonomía y facultades a la ASF, lo cual fue un factor determinante para que la auditoría gubernamental se posicionara como el eje rector de la vigilancia del uso de los recursos públicos.

Sin soslayar el valor de estas mejoras jurídicas, es importante señalar que el diseño institucional de la ASF es perfectible. El dinamismo y evolución constante del aparato burocrático nos obliga a no cesar en la tarea de desarrollar nuevos mecanismos para potenciar el impacto de la fiscalización superior. Algunas de las áreas susceptibles de mejora ya han sido identificadas por varios autores,² por ejemplo: los plazos de entrega de la Cuenta Pública y del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IR); la no existencia de auditorías en tiempo real; la comunicación y colaboración con la Secretaría de la Función Pública (SFP), las entidades de fiscalización de los gobiernos estatales y el Poder Judicial y, por último, la debilidad de los mecanismos de sanción. Empero, este ensayo se centra en otro elemento poco mencionado y que es esencial para garantizar que la práctica de auditorías tenga un efecto positivo en la gestión gubernamental: nos referimos a la mediación entre la ASF y la Cámara de Diputados. Justamente, el argumento de este ensayo es que, para maximizar el impacto de la fiscalización anual, es necesario que entre ambas partes se establezca una estrecha colaboración.

En concordancia, el propósito de este ensayo es mostrar porqué es un imperativo mejorar las formas de colaboración entre la ASF y la Cámara de Diputados. Asimismo, analizaremos los cambios que en este sentido se vislumbran como resultado de la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción.

² Ver: John M. Ackerman, “Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado mexicano”, en *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, John Ackerman y César Astudillo (coordinadores), (México, D.F.: UNAM-IIIJ, 2009):19-44; Mauricio Merino, *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, (México, D.F.: CIDE-ASF, 2009):1-181; Jaime Cárdenas, *El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México*, (México, D.F.: UNAM-IIIJ, 2009):99-110. Roberto Rodríguez, “La interacción de los controles internos y externos en el combate a la corrupción”, ASF, XIII Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, (México, D.F., ASF, Noviembre 2013), 31-51.

AVANCES NORMATIVOS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR (1999-2015).

La fiscalización superior ingresó con fuerza en la agenda pública en la década de 1990. Gracias a la labor de la LVI (1994-1997) y la LVII (1997-2000) legislaturas, se aprobaron las modificaciones constitucionales que dieron lugar a la creación de la ASF. Como sabemos, la CMH existió por más de 170 años, sin embargo, sus facultades y capacidades administrativas estuvieron muy acotadas. Esto impidió que dicha institución fuera un contrapeso real para los ejecutores del gasto público y tampoco pudo constituirse como el modelo a seguir por las entidades federativas.

De 1995 a 1999, los grupos parlamentarios de las principales fuerzas políticas del país presentaron varias iniciativas con el objeto de mejorar y afianzar la fiscalización superior. Producto de lo anterior, en julio de 1999 se promulgaron las reformas a los artículos 73, 74 y 79 constitucionales, y en diciembre del 2000, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF).³ Estas modificaciones ampliaron y precisaron las atribuciones de la ASF. Entre las más importantes se encuentran: fiscalizar los ingresos y egresos de los tres Poderes de la Unión, las entidades federativas, los municipios y los particulares, evaluar el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, investigar actos y omisiones que podrían constituir conductas ilícitas o irregulares respecto al uso de recursos federales, entre otras. De manera específica, la LFSF clarificó cuáles deberían de ser los principios de la fiscalización superior: legalidad, anualidad, posterioridad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En mayo del 2008, la LX Legislatura aprobó otra serie de reformas constitucionales con los siguientes propósitos: establecer que la revisión de la Cuenta Pública es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, disponer que la ASF puede realizar auditorías de desempeño, adelantar el plazo de la presentación de la Cuenta Pública,⁴ elevar a rango constitucional los principios de la fiscalización superior expuestos en la LFSF (legalidad, anualidad, posterioridad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad), instituir las excepciones a los principios de anualidad y posterioridad, modificar la fecha de entrega del IR,⁵ entre otros aspectos.

³ Ver: ASF, Fiscalización Superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria, México, D.F.: ASF-Cámara de Diputados, 2009, disponible en http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/185_aniv.pdf

⁴ Hasta ese momento, el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establecía que la Cuenta Pública debía presentarse dentro de los diez primeros días de junio. La reforma de 2008 adelantó la fecha límite de entrega al 30 de abril; disposición vigente hasta la fecha.

⁵ La reforma de 2008 (artículo 79 de la CPEUM) adelantó poco más de un mes la entrega del IR. Se dispuso como nueva fecha límite el 20 de febrero (anteriormente, la entrega se realizaba a más tardar el 31 de marzo).

Posteriormente, con el objeto de concretar las modificaciones constitucionales antes mencionadas, en mayo del 2009 la LFSF fue sustituida por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), la cual sigue vigente. Esta nueva ley, principalmente, regula los conceptos de gasto que son fiscalizables y describe los procedimientos para la realización de auditorías y para la determinación de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades. Otra novedad significativa de la LFRCF fue la introducción del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS).

Los procesos legislativos que dieron origen a las modificaciones referidas son reflejo del consenso social en torno al valor de la fiscalización para la vida institucional del país. No cabe duda de que la creación de la ASF ha servido para encausar las demandas ciudadanas en relación con el uso de los recursos y la eficacia de las políticas. En conjunto, las reformas constitucionales y las leyes complementarias antes descritas han creado un modelo de fiscalización robusto, armónico y radicalmente superior al imperante en épocas de la CMH. En el plano normativo se han generado muchos cambios encaminados a acrecentar las facultades, capacidades y autonomía de la ASF, y en el plano operativo, la institución ha desarrollado sistemas de gestión de la calidad basados en la identificación de riesgos, lo cual favorece la mejora continua. En definitiva, desde su creación, la ASF ha experimentado un reforzamiento progresivo e incesante.⁶

Pese a todas estas mejoras, y otras que no se reseñaron aquí, es indudable que la fiscalización necesita afianzarse como un mecanismo efectivo de rendición de cuentas. Si bien, se han dado pasos hacia adelante para que la labor de la ASF tenga un impacto cada vez mayor en la calidad de la gestión pública, la recurrencia de observaciones derivadas de la revisión anual a la Cuenta Pública es un indicativo de que aún existen claros defectos en toda la estructura institucional de vigilancia y control intergubernamental del país; de la cual forma parte la ASF como responsable del control externo, la Secretaría de la Función Pública (SFP) como encargada del control interno, las entidades de fiscalización de los gobiernos estatales y el Poder Judicial. Varios autores⁷ han señalado a la desconexión y falta de colaboración entre estas instituciones como las causas de que la auditoría gubernamental aún no se haya constituido en un instrumento de transformación

⁶ Ver: Mauricio Merino, Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

⁷ Ver Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos” en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coordinadores), La estructura de la rendición de cuentas en México, (México, D.F.: UNAM-IIIJ-CIDE, 2010): 1-28. Alejandra Ríos Cázares y Jorge Javier Romero, “La fragmentación institucional de la rendición de cuentas” en Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales (coordinadores), Hacia una política de rendición de cuentas en México, (México, D.F. ASF-Red por la Rendición de Cuentas, 2011): 1-138.

de los valores y prácticas de los servidores públicos. Aunado a lo anterior, habría que mencionar el vínculo entre la ASF y la Cámara de Diputados.

Por fortuna, después de la aprobación de la LFRCF el debate sobre la necesidad de apuntalar la fiscalización superior no se interrumpió. Desde 2009 y hasta la fecha, se hizo cada vez más evidente la necesidad de construir un modelo integral de combate a la corrupción (SNA) centrado en las actividades de auditoría. Gracias a la conjunción de las exigencias de múltiples sectores sociales y diversas situaciones coyunturales se generó la ventana de oportunidad que suscitó la discusión en el Congreso de la Unión de varias propuestas para crear un sistema nacional para el combate a la corrupción.

Como sabemos, el 22 de abril de 2015, el Senado de la República (LXII Legislatura) aprobó la reforma constitucional para la creación del SNA y a la fecha, ésta ha sido avalada por la mayoría de los congresos locales. Los ejes centrales de la reforma son los relativos al fortalecimiento de las competencias de la ASF. Algunos puntos destacables son: la eliminación de los principios de anualidad y posterioridad, la fiscalización del Ramo 28, la realización de auditorías durante el ejercicio fiscal en curso y la entrega de informes cuatrimestrales de auditoría. Estos dos últimos puntos representaron mejoras significativas respecto a la relación ASF-Cámara de Diputados.

El siguiente apartado presenta una serie de reflexiones en torno a la relevancia de la interacción entre la ASF y la Cámara de Diputados. Además, se analiza el alcance probable de las mejoras que el SNA propone en esta materia.

PROCESOS LEGISLATIVOS Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR: UNA SINERGIA NECESARIA.

Por lo general, los estudios sobre el nexo entre la ASF y la Cámara de Diputados se han centrado en el tema de la autonomía.⁸ Tradicionalmente, los especialistas han argumentado que este vínculo puede ser nocivo en tanto le resta independencia a la labor fiscalizadora. Son comunes los planteamientos en favor de la autonomía total y por lo tanto, en contra del involucramiento activo de la ASF en los debates parlamentarios. Desde nuestra perspectiva, el contacto entre la ASF y los diputados no pone en riesgo la imparcialidad ni la calidad de los informes que ésta emite, sino

⁸ Ver: César Astudillo, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, John Ackerman y César Astudillo (coordinadores), (México, D.F.: UNAM-IIIJ, 2009): 45-86. Aimée, Figueroa Neri, “Reflexiones sobre la Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de las Entidades de Fiscalización Superiores Locales”, en La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, John Ackerman y César Astudillo (coordinadores), (México, D.F.: UNAM-IIIJ, 2009): 124-149.

todo lo contrario, dicha articulación puede potenciar su alcance. Es necesario advertir que independencia no significa aislamiento ni eliminación de mecanismos de control. En realidad, en el ámbito de la fiscalización superior, la independencia se relaciona con la separación entre el ente auditor y el ente auditado; la ausencia de influencias exógenas en todo el proceso de auditoría, desde la planeación hasta la ejecución y la autodeterminación de las políticas de gestión interna.

Independencia y la rendición de cuentas no son términos contradictorios. Una entidad de fiscalización superior independiente de manera natural puede responder al Poder Legislativo sin estar supeditada a ninguna agenda partidista o de gobierno. Esto es lo que sucede en el caso de la ASF. Como sabemos, en el sistema político mexicano, una de las funciones de la Cámara de Diputados es controlar la ejecución presupuestaria y para ello se auxilia de la ASF. En concordancia, este órgano auditor entrega informes periódicamente y atiende las solicitudes que realizan los diputados de manera directa o aquellas provenientes de la Comisión de Vigilancia.

Como se mencionó al inicio, el argumento que guía este ensayo es que la interacción entre la ASF y la Cámara de diputados es un factor decisivo para acrecentar los efectos de la fiscalización superior. Los cambios en el marco normativo, descritos en el apartado previo, tuvieron repercusiones positivas en esta materia, sin embargo, aún es necesario reforzar dichos esquemas de comunicación.

En principio, no hay que perder de vista que la función principal de la ASF, en tanto órgano auxiliar de la Cámara de Diputados, es brindarle información oportuna, imparcial, objetiva y útil para la toma de decisiones. Actualmente, esto se realiza a través de la entrega y las reuniones posteriores de análisis, del IR y de otros informes como el de Avance de Gestión Financiera y el de Avances en la Solventación de Observaciones y Acciones. Desde nuestra perspectiva, estos documentos deben ser una fuente primaria de información para los legisladores, ya que proporcionan un panorama general sobre el comportamiento de los entes públicos en relación con el ejercicio presupuestario.

Hay que recordar que la fiscalización no es un fin en sí mismo, sino un medio para conocer cómo se usan los recursos públicos y, en consecuencia, efectuar acciones tendientes a corregir desviaciones o abusos. Por definición, la fiscalización está trunca si la detección de anomalías no deriva en la implementación de medidas para la reparación de daños. Evidentemente, estas acciones son de diversa naturaleza. Algunas tienen repercusiones particulares, es decir, sus efectos se observan caso por caso. Por ejemplo, las sanciones pecuniarias, las recomendaciones y las denuncias de hechos, que realiza la ASF, tienen el propósito de modificar una situación concreta derivada de los hallazgos de una auditoría. Por otro lado, existen medidas cuyos efectos pueden extenderse a toda la estructura gubernamental, y no únicamente a casos individuales. Nos referimos a los cambios de

orden legal y a las asignaciones presupuestarias. Precisamente; estos dos aspectos son de la competencia de la Cámara de Diputados.

En lo anterior radica la importancia de la interlocución entre la ASF y la Cámara de Diputados. La información que la ASF genera, en gran medida, puede alimentar la discusión parlamentaria sobre reformas administrativas, transparencia fiscal, deuda pública, gasto federalizado, entre otros temas. Sin embargo, esto depende de qué tanto los legisladores aprovechen este recurso informativo. La labor técnica de la ASF, sin duda alguna, puede ser útil para la toma de decisiones políticas. En conjunto, los informes de auditoría presentan una síntesis general del desempeño del sector público y exponen evidencia concreta sobre las debilidades estructurales y los problemas operativos del aparato gubernamental.

También hay que mencionar que, a través de la fiscalización, se obtiene un diagnóstico preciso sobre la eficacia y eficiencia de los programas públicos. Las auditorías con frecuencia revelan que las políticas no generan los beneficios sociales esperados o inclusive, muestran que muchas veces los recursos se utilizan para financiar actividades completamente ajenas a los programas. En suma, si los diputados emplean dicha información de manera estratégica podrían surgir iniciativas legislativas que atacarían las causas de las fallas del gobierno o se podrían generar los acuerdos necesarios para modificar el reparto presupuestario y así evitar que continúe el desvío de recursos y el dispendio.

Dentro de la ASF prevalece el compromiso de aportar análisis robustos sobre el ejercicio presupuestario para incidir de manera positiva en el trabajo legislativo. Naturalmente, el debate parlamentario tiene una dinámica singular que responde a una infinidad de incentivos. El reto consiste en hacer que los datos que arroja la fiscalización se conviertan en uno más de esos incentivos. El esquema actual impide que esto se concrete. La presentación del IR se realiza catorce meses después del cierre del ejercicio fiscal que se revisa, es decir, no coincide con el calendario presupuestario, lo cual prácticamente anula la oportunidad de incidencia de este informe. Las recientes reformas para la creación del SNA alterarán esta condición en el largo plazo. Desde nuestra perspectiva, para que el conocimiento preciso que provee la auditoría gubernamental se convierta en un insumo clave para la construcción de agendas legislativas la mejor alternativa, en el corto plazo, es continuar fomentando la colaboración con los diputados. Más adelante se describen algunas de las estrategias que la ASF ha desarrollado para facilitar el intercambio de información con los legisladores.

AVANCES EN LA INTERLOCUCIÓN ENTRE LA ASF Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

La reforma constitucional del 2008 en materia de fiscalización, la cual dio origen a la LFRCF, suscitó avances significativos en la construcción de mejores esquemas de diálogo entre la ASF y la Cámara de Diputados. En primer lugar, se modificó el artículo 79 constitucional para establecer que el IR sería sometido a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados —anteriormente únicamente se entregaban los informes, lo cual obstaculizaba el debate con la ASF—. En segundo lugar, con esta reforma se adelantaron los plazos de entrega de la Cuenta Pública y del IR, del 10 de junio al 30 de abril y del 31 de marzo al 20 de febrero, respectivamente.

La modificación de los plazos legales antes descritos, incrementó el carácter estratégico de la información que genera la ASF. Asimismo, la obligatoriedad de la revisión del IR en el Pleno de la Cámara de Diputados generó un terreno propicio para el debate de los resultados de la fiscalización anual. Desafortunadamente, el impacto de esta medida fue escaso porque la presentación y discusión del IR, al realizarse más de un año después de que se ejercieron los recursos, siguió desfasada del proceso de planeación presupuestaria.

La recurrencia de observaciones derivadas de la fiscalización anual de la Cuenta Pública demuestra que las modificaciones del 2008 no han permitido generar procesos efectivos de intercambio de información entre la ASF y los diputados. Cada año, el IR y los informes de auditoría presentan prácticamente el mismo diagnóstico negativo sobre el sector público: programas sin planeación ni coordinación, subcontrataciones con particulares, procesos de licitación irregulares, omisiones en la presentación de reportes, padrones de beneficiarios inexactos, duplicidades en la entrega de apoyos, subejercicios, endeudamiento, etc. Esto refleja la existencia de problemas estructurales relacionados con el diseño institucional y las capacidades de gestión de las organizaciones públicas.

Como ya lo mencionamos, para afrontar estos retos es necesario fortalecer la sinergia entre la ASF y la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia. El deber de la ASF es entregar información oportuna que oriente la toma de decisiones, y la responsabilidad de los diputados es emplear dicho recurso desde una visión de política pública. En otras palabras, hay que transitar hacia un esquema en el que la auditoría gubernamental ayude en la definición de los problemas públicos y en el diseño de las alternativas de solución. El punto es impulsar la creación de mejoras en el andamiaje legal de la administración pública y evitar que la asignación del presupuesto responda a la inercia y no a criterios racionales, de lo contrario, es muy probable que año con año las conclusiones de la fiscalización se repitan.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Al margen de los progresos que se puedan lograr en el plano normativo, la ASF en este año incorporó varios cambios significativos en la estructura del IR, precisamente, con el propósito de mejorar la disposición de la información. A continuación se describen los rasgos centrales de estas innovaciones.

En primer lugar, se hizo un rediseño del contenido del informe. El Tomo Ejecutivo del IR, que se utilizó hasta el 2014, fue sustituido por el Informe General del IR. El Tomo Ejecutivo incluía los resultados relevantes de todas las auditorías practicadas por Grupo Funcional, así como una síntesis de las observaciones y acciones promovidas por la ASF. Cada apartado presentaba una sección descriptiva sobre la cobertura de la fiscalización y los hallazgos centrales. Además, se incluían varias tablas sobre la evolución del ejercicio presupuestario, por Sectores y Ramos Administrativos, y respecto al cumplimiento de las metas de los programas presupuestarios de acuerdo con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). El contenido de este informe era muy extenso y detallado pero difícil de asimilar. Abundaban las tablas difíciles de leer y que no necesariamente aportaban datos claves al debate sobre las debilidades del sector público.

La desventaja principal del Tomo Ejecutivo era que dificultaba conocer las problemáticas, omisiones o irregularidades concretas en las que incurren los ejecutores del gasto. En cambio, el Informe General del IR tiene una orientación marcadamente práctica. La sección denominada, “Áreas clave con riesgo identificadas en la fiscalización de la Cuenta Pública”, tiene el objetivo de, justamente, exponer qué aspectos del quehacer gubernamental son de atención prioritaria. Para ello se identificaron las siguientes trece Áreas Clave:

1. Integridad gubernamental.
2. Cultura administrativa basada en la gestión de riesgos y cumplimiento de objetivos.
3. Rendición de cuentas del gasto federalizado.
4. Información sobre beneficiarios de los programas sociales.
5. Revelación de pasivos y gasto.
6. Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de programas públicos.
7. Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado.
8. Proyectos de infraestructura sin planeación, supervisión ni seguimiento.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

9. Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público.
10. Subejercicios.
11. Incorporación de Tecnologías de la Información en el ejercicio gubernamental.
12. Programas públicos duplicados y sin coordinación.
13. Servicios suministrados por particulares.

Asimismo, por medio de técnicas de análisis y clasificación de riesgos se obtuvo la siguiente tipología:

1. Riesgos Estratégicos: son aquellos que afectan, de manera transversal, al funcionamiento del aparato gubernamental, definen el ambiente en el que se desarrollan las actividades de los entes públicos,
2. Riesgos de Rendición de Cuentas/transparencia: se refiere a los ámbitos en los que la revelación de la información pública no es suficiente y/o pertinente para una toma objetiva de decisiones ni para un adecuado escrutinio de distintos actores sociales interesados.
3. Riesgos de Operación: Alude a actividades específicas que lleva a cabo el aparato gubernamental y que, ante deficiencias generalizadas en su implementación, tienen un efecto, en el agregado, respecto al uso general de los recursos públicos y su impacto social.

En síntesis, en las trece Áreas Clave pueden manifestarse uno o varios de los riesgos antes mencionados. La magnitud de los riesgos está en función de las dimensiones administrativas que afecten (finanzas públicas, cumplimiento normativo, cumplimiento de resultados y percepción social). Con el desarrollo de esta metodología, la ASF apuesta por un estilo de exposición de los resultados de la fiscalización anual, mucho más claro, práctico y preciso.

Adicionalmente, se incluyó otra innovación importante. Por primera vez se llevó a cabo el cálculo de los beneficios financieros y no financieros generados por la fiscalización superior; tal como lo realizan, por ejemplo, La Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América (GAO, por sus siglas en inglés) y la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO, por sus siglas en inglés).

La última novedad del Informe General del IR que nos gustaría destacar es la inclusión de un grupo de propuestas de modificaciones legales. En el Anexo 1 del

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Informe General se enlistan sesenta y cinco posibles cambios en quince ordenamientos jurídicos distintos y cinco iniciativas de creación de nuevos instrumentos legales. Esta relación es particularmente provechosa porque incluye una breve justificación de cada una de las propuestas.

El Informe general es un modo original de dar a conocer los resultados de la fiscalización anual en varios sentidos. En primer lugar, la información está organizada de un modo lógico, coherente y simple de entender, lo cual favorece su aprovechamiento. En segundo, porque la introducción de las áreas de riesgo y las propuestas normativas multiplica la utilidad para los tomadores de decisiones. Si bien, el Informe General es un instrumento valioso para la ciudadanía y otras partes interesadas porque explica con claridad cuál es el objeto de la fiscalización superior y cuáles fueron las conclusiones principales de la revisión de la Cuenta Pública; los tomadores de decisión encontrarán en él un valor agregado, ya que contiene evidencia sobre los riesgos principales en la gestión pública. En suma, las mejoras de este nuevo formato de presentación de la síntesis del IR están encaminadas a facilitar la interpretación de los datos y, con ello, incentivar su aprehensión por parte de los legisladores. Modificaciones surgidas de la reforma constitucional que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción.

Como se explicó en el segundo apartado, las recientes modificaciones al texto constitucional en materia de combate a la corrupción influirán positivamente en la articulación entre la ASF y la Cámara de Diputados. Los cambios fundamentales son dos: la inclusión de los informes individuales de auditoría y las auditorías en tiempo real.

La reforma del artículo 79 constitucional prevé la entrega de tres informes cuatrimestrales. El primero y el segundo se entregarán en junio y octubre, respectivamente, del año fiscal siguiente al que se evalúa; el tercero, junto con el Informe General del IR, se presentará el 20 de febrero del año siguiente al de la entrega de la Cuenta Pública. Este mismo artículo contempla la realización, en ciertos casos, de auditorías en tiempo real.

Estas innovaciones pretenden que la fiscalización superior pueda incidir de manera efectiva en la construcción de la agenda legislativa de la Cámara de Diputados. Los informes parciales sin duda serán un insumo valioso si se vinculan con la etapa presupuestaria. Es decir, si los legisladores explotan esa información para corregir las asignaciones de recursos o para realizar otro tipo de modificaciones de orden legal. Por su parte, las auditorías en tiempo real serán un recurso ventajoso para advertir si existen anomalías en alguna política, y en consecuencia, instrumentar a tiempo medidas correctivas.

Como se ha expuesto a lo largo de este documento, en el esquema actual, la información derivada de las auditorías no es del todo oportuna ya que se entrega más de un año después del cierre del ejercicio fiscal; con los nuevos periodos que contempla el SNA, esto se podría revertir.

CONCLUSIONES.

Una auténtica rendición de cuentas implica la construcción de arreglos duraderos, legales o administrativos, a los problemas públicos. Si bien, la fiscalización tiene esa importante función correctiva, en este ensayo planteamos que, en parte, su potencial está en función de la interlocución que se establezca con los diputados. Las reformas constitucionales de 1999 y del 2009, introdujeron mejoras importantes en dicha materia, no obstante, las modificaciones derivadas de la aprobación del SNA serán las que realmente alteren el modelo. En definitiva, la creación de este nuevo esquema de gobernanza, que significa el SNA, trastocará en el largo plazo los principios y prácticas dominantes en el control gubernamental.

Sin duda, para reforzar el vínculo entre los legisladores y la ASF el diseño institucional es clave, sin embargo, también se pueden generar cambios destacables a través de innovaciones operativas. Al respecto, este ensayo destacó los avances de la ASF en cuanto a la presentación de los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública. El nuevo formato del Informe General del IR está diseñado para captar el interés general, pero también para ser un instrumento estratégico que ayude a incidir en la agenda legislativa.

En conclusión, para que la fiscalización superior, verdaderamente sea una herramienta de cambio organizacional, es preciso que exista una sinergia entre la ASF y la Cámara de Diputados. Los problemas recurrentes en la ejecución del gasto se podrían evitar o minimizar con instrumentos de política (reformas al marco legal o cambios en la distribución del presupuesto) alimentados por la información oportuna, confiable, certera y precisa, que aporta la ASF.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Jonh M. “Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado mexicano”, en *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. John Ackerman y César Astudillo (coordinadores). (México, D.F.: UNAM-IIIJ, 2009): 19-44.
- ASF. *Fiscalización Superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*. (México, D.F.: ASF-Cámara de Diputados, 2009):1-356, disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/185_aniv.pdf
- Astudillo, César. “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional” en *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. John Ackerman y César Astudillo (coordinadores). (México, D.F.: UNAM-IIIJ, 2009): 45-86.
- Figueroa, Neri Aimée. “Reflexiones sobre la Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de las Entidades de Fiscalización Superiores Locales” en *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, John Ackerman y César Astudillo (coordinadores). (México, D.F.: UNAM-IIIJ, 2009): 124-149.
- López, Ayllón, Sergio y Mauricio Merino. “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos” en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coordinadores). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. (México, D.F.: UNAM-IIIJ-CIDE, 2010): 1-28.
- Merino, Mauricio. *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*. (México, D.F.: ASF, 2009):1-181.
- Rodríguez, Roberto. “La interacción de los controles internos y externos en el combate a la corrupción” en ASF, *XIII Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. (México, D.F., ASF, noviembre 2013): 31-51.
- Ríos, Cázares Alejandra y Jorge Javier Romero. “La fragmentación institucional de la rendición de cuentas” en Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales (coordinadores). *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. (México, D.F. ASF-Red por la Rendición de Cuentas, 2011): 1-138.

EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

Alejandro Romero Gudiño.¹

Hacer una historiografía no es cosa sencilla, pero dado que es un camino recorrido, ofrece menos riesgos al relator. En cambio, anticipar el futuro con base en las experiencias, siempre resulta más delicado. Aquí intentaremos ambas cosas. Por una parte recordar al lector algunos puntos centrales de la evolución histórica de las instituciones de fiscalización superior del México independiente, pero también apuntar cómo, en las transformaciones jurídico-institucionales más recientes, e incluso inacabadas, es posible proponer un salto cualitativo a un sistema de fiscalización que deje de ser reactivo, circunscrito a la persecución de los malos comportamientos y pase a funcionar como instrumento prospectivo que contribuya a un mejor diseño y administración de las finanzas públicas.

La cronología de las transformaciones que ha tenido el marco legal e institucional para la fiscalización superior y la rendición de cuentas, manifiesta la edificación paso a paso de un sistema democrático y moderno de control del poder, lo cual no significa que este sea un camino lineal y progresivo, sino que puede reconocerse como progresivo en lo esencial aunque no exento de tropiezos y una permanente carrera para mantenerse al día respecto de la dinámica social, política y económica de nuestro país.

De manera sinóptica se ofrece la posibilidad de consultar las gráficas 1, 2, 3 y 4, en las que se pueden detallar los acontecimientos determinantes por lo que toca a la creación o reforma de las instituciones de fiscalización superior. Nos auxiliamos de una analogía en la que las distancias entre los puntos denotan la extensión de los años entre cada acontecimiento.

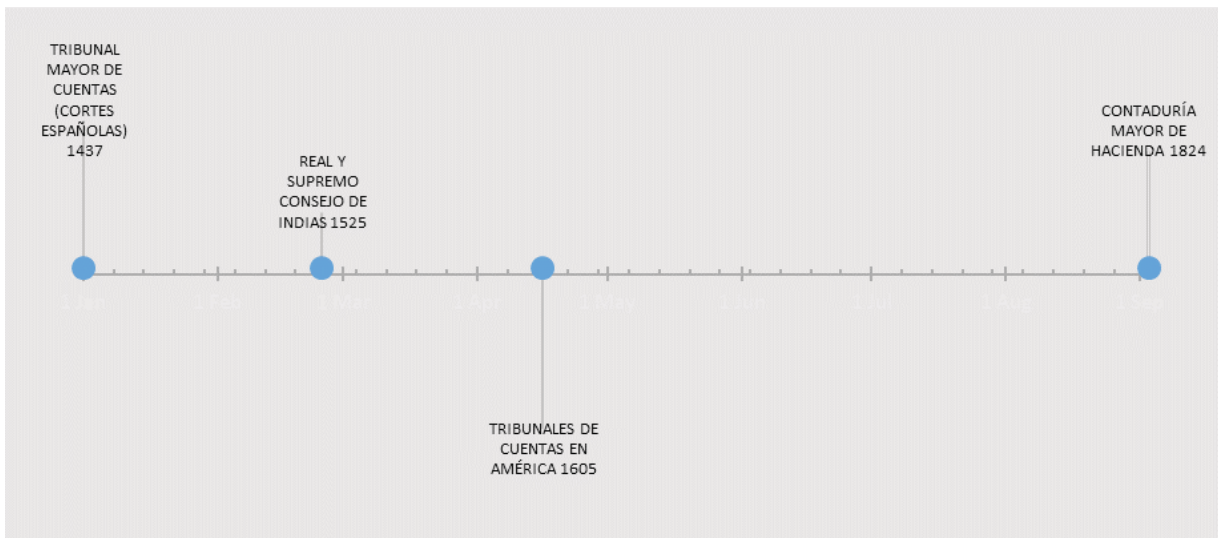
¹ Es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con el Certificado Profesional en Contabilidad y Auditoría Gubernamental, en el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la Especialidad en Teoría y Práctica de la Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior, con Mención Honorífica, en el Instituto Nacional de Administración Pública. Obtuvo el Doctorado en Derecho, con la distinción *Summa Cum Laude*, en la Universidad Panamericana. Ejerce la docencia en los posgrados y pertenece a los claustros doctorales de las Universidades Anáhuac, México Norte, Panamericana y del Instituto Nacional de Administración Pública. Es autor del Libro “Innovación Judicial”, publicado por la Editorial Porrúa y la Universidad Panamericana. Entre sus cargos destacan: Subcontralor de Asuntos Jurídicos en la Contraloría General del IFE. *Actualmente es el Titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, electo por el Pleno de la LXI Legislatura para el período 2011-2015, y con prórroga de Nombramiento para el período 2015-2019, votado por el Pleno de la LXII Legislatura.* Elaboración, mayo 2015.

Las gráficas nos permiten identificar visualmente periodos de permanencia, así como periodos de cambios acelerados, propios de las épocas que ha atravesado nuestro país en su transformación, en los que las entidades de fiscalización sufrieron constantes sobresaltos. En esa perspectiva histórica es notorio que vivimos una nueva época de cambios acelerados, de diseños provisionales que son sustituidos a un ritmo acelerado. Para apreciar el ritmo de estos cambios, si hiciéramos una comparación de la historia de la fiscalización superior del México independiente con la de un año natural, tendríamos que la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1824 equivale al 1 de enero, mientras que la Constitución Política de 1857 acaece el 5 de marzo. La primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896) la tenemos el 21 de mayo. Entre el 17 de junio y el 9 de agosto se dan las transformaciones del periodo revolucionario, esto es la creación de la Dirección de Contabilidad de Glosa de la SHCP y la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1910 y 1936 respectivamente).

No veríamos nada nuevo hasta la creación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (1976) que corresponde al 24 de octubre y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), que sería el 5 de noviembre.

Entre los días 9 y 28 de diciembre se dan los cambios constitucionales que permiten el origen a la Auditoría Superior de la Federación y las Leyes de Fiscalización Superior de la Federación (2000) y de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009). Finalmente, el 31 de diciembre se está discutiendo la reforma en materia anticorrupción, del año 2015.

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO
DOMINIO ESPAÑOL.



Desde luego, el proceso de transformación no se entiende sin poner en contexto las reformas, dado que el sistema en cuestión es una respuesta a necesidades emergentes de la evolución del Estado y de la sociedad. Los periodos de estabilidad, las coyunturas de cambio y los procesos de acelerada turbulencia son reflejo de semejantes condiciones en la estructura política y administrativa del país. Veremos a continuación y sólo de manera somera, cinco periodos históricos en la evolución de la fiscalización superior en México:

1. COLONIA.

El control de la hacienda real comparte un elemento común con la actual democracia republicana, a saber, que existe un propietario o alguien con derecho respecto de un patrimonio, ante el cual se tiene que rendir cuenta del uso que realicen otros, ya sean administradores, gestores o mandatarios. Empero, el control de la hacienda real responde a un principio enteramente distinto al que encontramos en la democracia republicana, ya que, será el monarca el titular del derecho y ante él es ante quien deberán, tanto súbditos como funcionarios de la hacienda rendir cuentas. En específico, se le rinde cuentas del pago, recolección y entrega de los tributos correspondientes. De

ahí que la Contaduría Mayor de Hacienda es, ante todo, un mecanismo de recaudación fiscal y no de control del ejercicio de los recursos.

En el siglo XV, España encara un hito histórico, en primer lugar, aparece como estado unitario, toda vez que con anterioridad a la reconquista y los esponsales de los reyes católicos, prevalecían reinos divididos y monarquías desorganizadas; por otro lado, con el descubrimiento de América viene aparejada la disposición de nuevas riquezas que formarán parte, mediante el denominado Quinto Real, de la hacienda de la corona.

No es de extrañar que nuevas oportunidades y pingües ganancias propulsen el motor de la ventaja, el latrocinio y la corrupción entre numerosos “buscones” o “pícaros” y por ello, que se busque cortar el paso a sus pretensiones mediante tribunales de cuentas y oidores, destinados a la protección de los derechos tanto de los súbditos como del monarca.

Con anterioridad al descubrimiento de América se estableció un mecanismo de control de las arcas reales. En 1437 y 1442, Juan II de Castilla creó la Contaduría Mayor de Cuentas, que sería reorganizada por el Emperador Carlos V en 1554.

Con la extensión de un dilatado imperio, la recaudación era un asunto complicado y por ello se estableció un mecanismo que consistía, según nos expone Solares² en que:

La Contaduría Mayor de Hacienda asignaba a cada circunscripción territorial las contribuciones que eran objeto de repartimiento y acordaba el medio más adecuado para hacer efectivas las cantidades asignadas. Dados los gastos que ocasionaba la percepción de las rentas, se optaba por el encabezamiento y, en mayor medida, por el arrendamiento. En el primer caso, la corona subrogaba temporalmente sus derechos fiscales al reino, por conducto de sus representantes en las Cortes, a cambio de una aportación fija. En el segundo, las rentas se subastaban al mejor postor, con la misma condición.

El Consejo Supremo de Hacienda como tribunal supremo es establecido por el rey Carlos I en 1523. En el caso de la Nueva España, el control del tributo se remonta al año 1524, es decir, apenas 3 años después de la conquista. Previamente Hernán Cortés había establecido recaudadores del Quinto Real y, ese año, se funda además un Tribunal Mayor de Cuentas. Este sistema goza de tanta estabilidad como puede darle una prolongada colonia que se extiende en América por aproximadamente trescientos años. Es así, que durante este periodo solo se puede dar cuenta de algunas reformas en

² Solares, Manuel, *Op. Cit.* p. 2.

la composición y la precisión de sus atribuciones y poderes de la Contaduría Mayor, especialmente en el año 1593 con las Ordenanzas del Pardo de Felipe II. En 1602 el Consejo Supremo de Hacienda se fundió con la Contaduría Mayor de Hacienda y adquiere una estructura colegiada que conserva hasta la fecha.

2. INDEPENDENCIA Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA.

El artículo 131-XVI de la Constitución de Cádiz (1812) contemplaba la facultades de las Cortes para examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos. En la misma línea se pronunciaba el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814), que en su artículo 114 fijaba la atribución para que el Supremo Congreso Legislativo examinara y aprobara las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública.

En la época de la Independencia, una de las primeras y más urgentes necesidades consiste en asegurar la tributación al nuevo Estado Mexicano, por lo que se mantiene la lógica que amparaba al viejo sistema y se renueva la Contaduría Mayor de Hacienda. En la Constitución de 1824, el artículo 50 señalaba que era una facultad exclusiva del Congreso General: “Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.”

Asimismo, en el artículo 161, fracción VIII señalaba como obligación de los estados “remitir anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso General, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril.”

El siglo XIX puede resumirse como un arduo proceso por afirmar el poder y soberanía del Estado Mexicano, entre otros motivos, por la estructura fiscal sumamente débil y deficitaria, que dependía en buena medida de empréstitos extranjeros y que, por ello, debía asegurar por todos los medios la captación de los tributos de la sociedad.

Solares³ expone pormenorizadamente las vicisitudes del temprano gobierno mexicano que fluctúa entre la definición centralista y la federalista y que no termina por acomodarse al modelo europeo o al norteamericano. Es por ello que durante la primera mitad del siglo XIX se adelanta y se da marcha atrás, en repetidas ocasiones, en lo que respecta a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda o el Tribunal Mayor de Cuentas. En todo

³ *Ídem.*

caso, desde aquella fecha se tenía a la Cámara de Diputados como receptora de las cuentas del ejecutivo, aunque las dimensiones de la administración pública eran muy reducidas en aquella época.

Una gradual estabilización ocurre a partir de la Constitución Federalista de 1857, que consagra lo que puede ser visto como el auténtico surgimiento del Estado Mexicano con las Leyes de Reforma. Aquí, una vez delineada la forma de gobierno y el perfil de la administración pública, también se determinan las características del sistema de fiscalización; a saber: la creación de nueva cuenta de la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados de conformidad a la resolución de 1826. La Constitución de 1857 otorgaba a la Cámara de Diputados, en su artículo 68, el “examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el ejecutivo”.

Sin embargo, menos de un año pasó antes de que se derogara la Constitución y comenzara el proceso denominado Plan de Tacubaya, de cuño conservador. Durante 10 años el funcionamiento de la Contaduría estuvo anulado de facto, el volumen del crédito contratado, la escasez de ingresos (que dependían de nuevos empréstitos extranjeros) y la inestabilidad política, orillaron a la moratoria de pagos y a incidentes de intervención como la llamada Guerra de los Pasteles y, sobre todo, a la Intervención Francesa.

Durante este período la prioridad de la Contaduría era recuperar el pago de adeudos a la hacienda pública y seleccionar aquellos compromisos del Estado que serían pagados a diferentes acreedores, tanto internos como externos. El año 1836, el Estado centralista emanado de “Las Siete Leyes” no modificó la Contaduría Mayor de Hacienda. Para 1838 la Contaduría se integró al Tribunal de Cuentas.

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO
INDEPENDENCIA, REFORMA Y PORFIRIATO.



3. REFORMA Y PORFIRIATO.

De importancia es el decreto del 18 de noviembre de 1873, conforme al cual el Congreso fijó 21 características que debía cumplir el informe anual de la cuenta de la Federación en su componente de ingresos y egresos.⁴ Un año después se reformó la Constitución para dar a la Cámara de Diputados la facultad de “vigilar por medio de una comisión inspectora en su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor” (Artículo 72, apartado A. fracción III).

Posteriormente, como es bien sabido, con el advenimiento del porfiriato, se da un salto cualitativo en la administración e institucionalización del país. Los años 1894 y 1895 fueron los primeros en que las finanzas públicas fueron superavitarias y, por lo tanto, el énfasis de la Contaduría Mayor tenía que adaptarse a las nuevas realidades del país. Con una Hacienda dirigida racionalmente, con una mayor fuente de ingresos, timbres, gravámenes, impuestos, etcétera. En 1895 se emite el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda, donde se define como función básica de la misma “glosar la cuenta del tesoro federal”.

⁴ Solares, *Op. Cit.* pp. 56-57. Ver también Pallares, Jacinto, *Curso completo de Derecho Mexicano*. I. Paz, México, 1901, p. 659.

4. REVOLUCIÓN Y POSTREVOLUCIÓN.

La etapa postrevolucionaria atestigua dos importantes precedentes. Para el Congreso Constituyente de 1916 era incuestionable el derecho y el deber del Poder Legislativo de inspeccionar la marcha de todos los actos del Gobierno y en la redacción de la Constitución de 1917, el artículo 65 mandataba “que el Congreso se reunirá el día primero de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

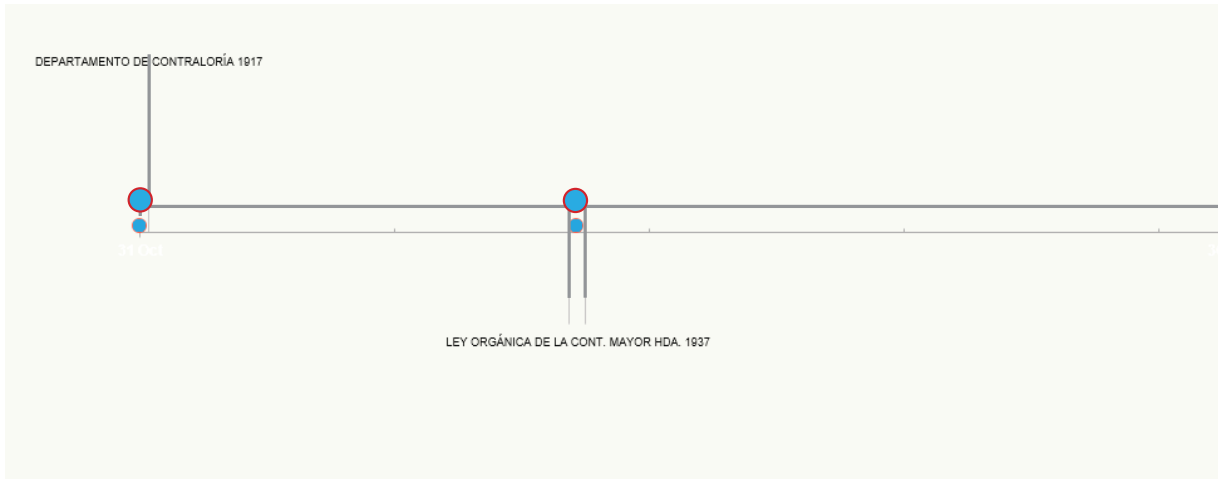
I.- Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, emitida en 1937, acorde con la centralización del poder que caracterizó la etapa de pacificación posrevolucionaria, se concentraba en la organización interna de la Contaduría Mayor y de las características que debería reunir el titular de dicho órgano, concentrándose, por tanto en aspectos de carácter orgánico.

En esta ley se eliminó la capacidad que tenía la Contaduría para consignar directamente ante un juez a los empleados que tuvieran responsabilidad criminal o pecuniaria como existía desde 1896. En su lugar se establecía que debía “poner en conocimiento de la Cámara de Diputados a través de su comisión inspectora”.

De mayor proyección fue la reforma de los años 1977-1978; se reformó la constitución el 6 de diciembre de 1977 para incluir entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (artículo 74): “Vigilar por medios de una Comisión en su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor”. El 29 de diciembre del año 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que refundó ese órgano de fiscalización superior. Permaneció su carácter esencial como órgano técnico destinado a la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal y su ejercicio estaría bajo el control de la comisión de Vigilancia designada por la Cámara de Diputados, como establece en su artículo 1°.

GRÁFICA 3
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO
POSTREVOLUCIÓN.



Conforme al artículo 3º de dicha ley se revisaría si el ingreso y el gasto público eran acordes con las leyes y el presupuesto aprobados a tal efecto, también estableció que se atendería a la aplicación del gasto de manera eficiente. Los ciclos para la revisión le fijaban que se debía rendir a la Comisión de presupuesto y cuenta de la Cámara un informe previo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguientes a la presentación de la cuenta pública; así como entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública del gobierno federal los primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Se contemplaba asimismo, fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno federal a los estados, organismos paraestatales y municipios, entre otros. Hay que destacar que desde aquella época se contemplaba ya la necesidad de establecer coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto a fin de uniformar normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, así como normas de auditoría gubernamentales.

En la mencionada Ley, se contemplaba una amplia gama de instrumentos de auditoría que permitirían abarcar cualquier actividad de los organismos públicos, toda vez que la Contaduría Mayor manejaba tanto un enfoque de regularidad como uno operacional.⁵

Por último, la Contaduría Mayor disponía de un mecanismo para la evaluación gubernamental con un carácter histórico, buscaba entender el origen, transformaciones y resultados de cada organismo evaluado.

⁵ Cfr. Solares, *Op. Cit.* pp. 192-194.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Las reformas constitucionales de los años 1977 y 1987 al artículo 74 Constitucional establecen que el Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto para el año siguiente. En la reforma de 1977 se fijó como límite el último día de noviembre para tal efecto y, en la reforma de 1987 se anticipó al día 15 del mismo mes o cuando el Presidente inicie su encargo, el 15 de diciembre.

En cuanto a la materia sustantiva de la fiscalización superior, en la reforma del año 1977, la fracción IV del artículo 74 fijaba un plazo para la entrega de la cuenta pública del año anterior, que sería dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sin embargo, para el año 1987 se reformó dicha fracción para especificar que la entrega no se haría a la Comisión Permanente, sino a la Cámara de Diputados, lo cual es consecuente con el hecho de que se trata de una facultad exclusiva de esta última, la revisión de la cuenta pública, misma que se instrumentaría con la ayuda de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En noviembre de 1995, el Titular del Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que planteaba cambios sustanciales al modelo de fiscalización. Ella planteaba examinar y reorganizar el sistema de control y evaluación en el país, para lo cual se proponía sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda y crear una auditoría superior de la Federación, como órgano de la Cámara de Diputados de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

TABLA 1
REFORMAS AL ARTÍCULO 74 CONSTITUCIONAL.

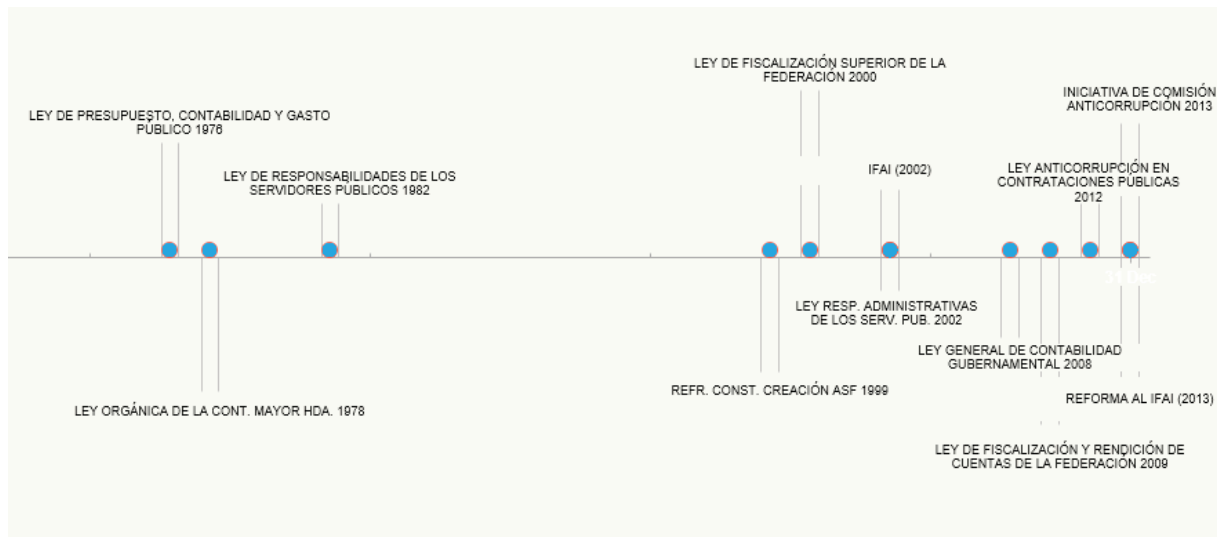
25 de octubre de 1993	30 de julio de 1999	30 de julio de 2004	07 mayo 2008	10 febrero 2014
Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:				
II. Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.	II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley.			
III. Derogada				
IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.	IV. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.	IV. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.		
Plazo para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y propuesta de presupuesto para el año siguiente: 15 de noviembre.	... 8 de septiembre. La Cámara de Diputados deberá aprobar el presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.			... Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la [...] a más tardar el día 15 del mes de noviembre. (Entrará en vigor en 2018)

Fuente: Elaboración propia con base en Mora-Donatto, Cecilia, “La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación” *Op. Cit.* pp. 658-659.

Estos cambios no ocurren sin un contexto que los explique, son resultado de la mayor diversidad política del país y el debilitamiento del sistema de partido hegemónico. Una más diversa representación en las Cámaras implicó una mayor criticidad y evaluación política de la actuación del gobierno y desemboca en el año 1997 con la pérdida de la mayoría absoluta por parte de un mismo partido. A partir de ese año observamos un desarrollo acelerado de las acciones de fiscalización superior; un diputado, perteneciente a un partido distinto al del titular del ejecutivo, preside la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

5. ALTERNANCIA O TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.

GRÁFICA 4
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN MÉXICO ALTERNANCIA.



En una valoración histórica no puede pasarse por alto un movimiento de influjo mutuo. No se podría entender la denominada transición a la democracia en México si no fuera gracias a un robustecimiento de la función de control gubernamental y de mayor compromiso con la rendición de cuentas. Propiamente dicho se trata de una alternancia electoral, en la cual podemos identificar varios hitos que no corresponden a un “antes y un después”, sino más bien como a oleadas que han ido progresivamente reformando las características institucionales de nuestro país, poniéndolas a tono con las tendencias internacionales en materia de fiscalización, control y gobernanza.

En primer lugar, el 30 de julio de 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de crear la entidad de fiscalización superior de la federación.

Mediante la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 29 de diciembre de 2000, arrancó esta etapa nueva, señalada por la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda. Asimismo, en la Cámara de Diputados se creó la Unidad de Evaluación y Control como órgano técnico al servicio de la Comisión de Vigilancia.

Por lo que toca a la Comisión de Vigilancia, ésta fue un órgano legislativo establecido por la constitución desde 1917 hasta 1999. En este año, pasó a ser regulado por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como por el artículo 40, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General.

La nueva Ley estableció la autonomía técnica y de gestión de la ASF “para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”. También se fijaron como sujetos de la fiscalización, a los poderes de la Unión, los entes públicos federales, incluso aquellos que tienen el carácter de autónomos, así como a los estados y municipios, personas físicas y morales que ejerzan recursos públicos federales.

La fiscalización comprende la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y, en general, de todos los recursos públicos que utilizan, a fin de verificar que dicha gestión se ajuste a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como al cumplimiento de los programas señalados.

Manteniendo el principio de posterioridad, la citada Ley estableció un ciclo de fiscalización tal que la cuenta pública del año anterior tendría que ser presentada por el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados los diez primeros días del mes de junio.

También se contemplaba en el ordenamiento que los poderes de la Unión y los entes públicos federales entregarían a la Cámara un “Informe de avance de la gestión financiera” sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados.

Se estableció también, completando el ciclo de fiscalización, la entrega de un “Informe de resultados” a presentarse a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara reciba la Cuenta Pública.

Posteriormente se reformó la Ley, permitiendo que fuera la Auditoría quien determinara directamente los daños y perjuicios por la afectación a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes federales y fincar directamente a los responsables las

indemnizaciones y las sanciones pecuniarias correspondientes (Art. 35 de la Ley), con un carácter resarcitorio, a diferencia de la responsabilidad administrativa que pueden determinar los órganos de control interno.

Todavía en esta etapa se verían importantes cambios al marco constitucional. El 7 de mayo de 2008 se reformaron los artículos 73, 74, 79, 122, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de mejorar la calidad del gasto público y fortalecer la fiscalización superior en México. Por una parte se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental, lo que dio pie a un Sistema de Contabilidad Gubernamental⁶ y, con ello, se establecieron principios para la fiscalización en los estados y el Distrito Federal. Se planteó establecer que todo aquél que ejerciera recursos públicos federales observara los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez. Para avanzar hacia la conformación de un sistema nacional de fiscalización fue fundamental que se facultara al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental, que se establecieran los principios de la fiscalización para las entidades federativas, que se obligara a las entidades fiscalizadas a llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario, que se mandatará a las legislaturas de las entidades federativas contar con entidades estatales de fiscalización dotadas de autonomía técnica y de gestión.

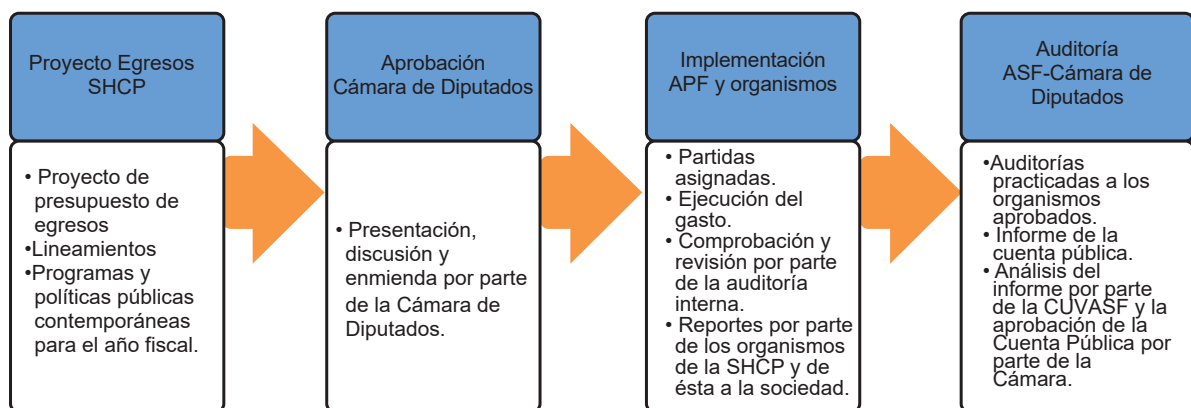
La iniciativa puso énfasis en que el gasto de los estados y municipios de la federación fuera evaluado, en cuanto a los resultados obtenidos, al igual que los demás recursos federales. Además enfatizaba que los recursos federales destinados a las entidades federativas y los municipios representaban un alto porcentaje del presupuesto del gasto programable, por lo que se determinó que los entes fiscalizados llevaran un control y registro contable patrimonial, además del presupuestario.

En este conjunto de reformas se ajustaron los tiempos del ciclo de fiscalización. Así, fue importante para el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados que se redujera el tiempo de entrega y revisión de la Cuenta Pública; y que el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública fuera sometido a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados y tenga el carácter de público. En concreto, la presentación del Informe quedó para el 30 de abril del año siguiente, así como la entrega del “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior” que rinde la ASF para el 20 de febrero del año posterior a la recepción. El dictamen del pleno de la Cámara de Diputados sobre la revisión y contenido de la cuenta pública debería darse en un plazo que vence el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública (véase la Gráfica 5).

⁶ Véase: <http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/ContabilidadGubernamental/Paginas/SCG.aspx>

David Villanueva define al Sistema Nacional de Fiscalización como “el conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, para trabajar con una misma visión profesional con estándares similares, valores éticos y capacidades técnicas, para dar certidumbre a los entes auditados y garantizar a la ciudadanía que la revisión del uso de los recursos públicos se hiciera de manera ordenada, sistemática e integral.”⁷

GRÁFICA 5
ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTAL.



Fuente: Elaboración propia.

La primera etapa en la vida de la ASF concluyó el año 2009, cuando se emitió una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009. En dicha norma se crean figuras que representan avances respecto de la normativa precedente, especialmente:

- Se dan facultades a la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales, así como la atribución de efectuar recomendaciones a los entes fiscalizados para mejorar la gestión pública. Con ello se especifica la voluntad de hacer énfasis en que el gasto fuera evaluado en cuanto a los resultados obtenidos.

⁷ Villanueva Lomelí, David, “Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas” en Varios, *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, D3, Cámara de Diputados, CUVASF, UEC, México: 2014. p. 34.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

- Se estableció un Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS), con el propósito de dar seguimiento a las revisiones realizadas por las entidades locales de fiscalización.
- Para endurecer la fiscalización preventiva y hacerla más efectiva, además de otorgar a la Auditoría Superior de la Federación la capacidad de hacer requerimientos de información a los sujetos de fiscalización, también se le otorgan facultades para sancionar el incumplimiento en la presentación del Informe de Situación Excepcional que sea requerido y se fija un plazo de 30 días hábiles a las entidades fiscalizadas para la solventación de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. El incumplimiento de cualquiera de estos será sancionado mediante la imposición de multas pecuniarias.
- Por último, tiene que destacarse que la nueva Ley contempla un capítulo sobre “Contraloría Social”, cuyo objetivo es que la Comisión pueda recibir peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías y cuyos resultados deberán ser agregados al Informe del Resultado.

El ciclo de reformas todavía tendrá una cuarta oleada, que se da a partir de la Reforma Constitucional al Artículo 74, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, la cual señala un nuevo recorte al ciclo de fiscalización:

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

Con la aprobación de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción del 2015, se contemplan importantes cambios al marco que norma la fiscalización superior.

El proceso de fiscalización iniciará a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, eliminándose los principios de posterioridad, anualidad.

Por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos. También fiscalizará en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales; lo anterior además de los que ya fiscalizaba directamente, es decir, los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.

De igual forma, en el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

En cuanto a la entrega de informes la reforma constitucional contempla que la Auditoría Superior de la Federación debe de entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo.

Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los Informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley. Estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

En esta misma dinámica se mandata que la Auditoría Superior de la Federación entregue a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Es importante señalar que en el nuevo esquema constitucional se tiene previsto que el Órgano de Fiscalización Superior derivado de sus investigaciones, promueva las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia

Administrativa y la recién creada Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción,⁸ para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este Artículo, a los servidores públicos de los Estados, Municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, así como a los particulares.

6. REFLEXIONES Y PROSPECTIVA.

Como puede apreciarse, la más reciente configuración normativa está caracterizada por un minucioso marco normativo que regula las características que deberán seguirse en los distintos procesos de auditoría, revisión de la Cuenta Pública, integración de informes y publicación de los mismos.

Puede verificarse el acumulativo de medidas para fortalecer los mecanismos de control gubernamental, así como la formalización de aquellas disposiciones destinadas al fincamiento de responsabilidades y la sanción de aquellas conductas contrarias a la probidad y la eficacia gubernamental.

Se ha creado, ampliado y complejizado el sistema de fiscalización, al cual se le ha denominado “nacional”, teniendo voces que piden la integración de un órgano de carácter nacional capaz de supervisar a todos los órdenes de gobierno. No puede decirse entonces que no se atiende seriamente como una política de Estado el establecimiento del mencionado sistema. La escasa distancia temporal nos imposibilita juzgar estas reformas emitiendo juicios categóricos, empero, vale la pena considerar la necesidad de las reformas, la manera en que puede mejorarse el sistema vigente y qué aspectos precisos deben implementarse.

En este sentido, quiero concentrarme en reflexionar sobre la fundamental, por demás necesaria, oportunidad que abren estas reformas para que los resultados del proceso de fiscalización superior puedan ser insumos en el análisis, discusión y aprobación del Presupuestos de Egresos de la Federación y se cierre así un ciclo virtuoso. Hasta la fecha, la fiscalización se viene quedando en las cuentas chicas, en las anomalías puntuales y se descuida la cuenta principal, que es la del presupuesto de egresos anual. Esta reflexión apunta a dejar la microincidencia, que no ha tenido un efecto determinante en la opinión pública, y se busque la macroincidencia de la fiscalización superior.

⁸ Fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción. Creada el 12 de marzo de 2014.

En México existe poca vinculación entre el proceso de fiscalización superior y el proceso de análisis y aprobación del presupuesto, lo que se ha convertido en una tendencia internacional recomendada por organismos como el Banco Mundial y la OCDE.⁹ El Informe del Resultado que entrega la Auditoría a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia, prácticamente no se toma en cuenta en la discusión del análisis y aprobación del presupuesto porque éste se presenta después de que el Pleno de la Cámara de Diputados terminó el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año subsiguiente.

Hasta la fecha, por dar un ejemplo, el nexo (roto) entre la fiscalización y el presupuesto es un diferencial de 4 años. La fiscalización que se hace del año anterior (2014) se reportará en el 2016. Ese año se estará discutiendo el presupuesto del año 2017.

Por ello, se saluda la posibilidad de que con esta reforma sea aprovechada por la Cámara de Diputados para ganar en oportunidad, toda vez que los informes individuales que serán entregados cuatrimestralmente por parte de la Auditoría Superior de la Federación, pueden confrontarse con otros informes, como los que son entregados trimestralmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con ello es posible generar información útil para un diseño más realista y pertinente del presupuesto.

La Cuenta Pública es actualmente el insumo principal de fiscalización superior que consiste en el informe sobre la gestión financiera, presupuestaria y programática del ejercicio fiscal, que abarca del 1 de enero al 31 de diciembre, que integran los Ramos Administrativos, Autónomos y Generales, así como las Entidades de Control Presupuestario Directo. De forma consolidada presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 30 de abril, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, se llevaron a cabo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

Con las reformas en materia anticorrupción, además de la inmediatez con la que se iniciará el proceso de fiscalización, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece también la obligación de que el Ejecutivo Federal entregue Informes Trimestrales que contengan información relativa a la situación económica, la deuda pública y las finanzas públicas. Este último apartado, a su vez, comprende conforme al Artículo 107 de esta Ley:

⁹ Hedger, Edward y Blick, Andrew, *Enhancing accountability for the use of public sector resources: how to improve the effectiveness of public accounts committees*, ODI, London, 2008 p. 4

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Evolución respecto al año anterior, principales indicadores de la postura fiscal, ingresos presupuestarios, gasto presupuestario, Fondo de Desastres Naturales, fortalecimiento del Federalismo, principales diferencias respecto al programa, principales indicadores de la postura fiscal, ingresos presupuestarios, gasto presupuestario.

Toda esta información queda a disposición de las Comisiones de la Cámara de Diputados, las cuales cuentan así con insumos necesarios para analizar, programar y presupuestar con base en los resultados concretos, con lo que es posible realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para la aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados. En el esquema prevaleciente estos datos no se están incorporando al proceso de elaboración presupuestal.

Un ejemplo actual que ilustra el potencial de la información antes referida, es la que arrojó la Auditoría Financiera y de Cumplimiento realizada por parte de la Auditoría Superior de la Federación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el título *Balance Presupuestario y Sostenibilidad Fiscal*, la cual identificó los siguientes aspectos relevantes correspondientes al ejercicio fiscal 2013:

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

TABLA 2¹⁰

**PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS SECTOR
PÚBLICO PRESUPUESTARIO. 2012-2013 (MILLONES DE PESOS Y
PORCENTAJES).**

	2012	2013		Variación		Variación real*
	Ejercido (1)	Aprobado (2)	Ejercido (3)	Absoluta (3)-(2) (4)	Relativa (%) (4)/ (2) (5)	(%) (3)/(1) (6)
Balance Público	(403,209.4)	(326,323.7)	(374,231.2)	(47,907.5)	14.7	(9.1)
Inversión de PEMEX	309,949.2	326,323.7	328,571.8	2,248.1	0.7	3.9
Balance Público sin Inversión de PEMEX	(93,260.2)	0.0	(45,659.4)	(45,659.4)	n.a.	(52.0)
Balance Presupuestario (a-b)	(400,648.5)	(326,323.7)	(371,261.9)	(44,938.2)	13.8	(9-2)
Balance Presupuestario sin Inversión de PEMEX 1/	(90,699.3)	0.0	(42,690.1)	(42,690.1)	n.a.	(53.9)
a) Ingresos Presupuestarios	3,514,529.5	3,601,072.0	3,800,415.6	199,343.6	5.5	6.0
Petroleros	1,183,895.3	1,242,999.7	1,261,701.7	18,702.0	1.5	4.4
No Petroleros	2,330,634.3	2,358,072.3	2,538,713.9	180,641.6	7.7	6.7
b) Gasto Neto Pagado	3,915,178.0	3,927,395.7	4,171,677.5	244,281.8	6.2	4.4
Diferimiento de Pagos	27,083.4	28,965.9	34,673.4	5,707.5	19.7	25.5
Gasto Neto Total	3,942,261.4	3,956,361.6	4,206,350.9	249,989.3	6.3	4.6
Gasto Programable	3,122,058.3	3,060,775.5	3,343,528.7	282,753.2	9.2	4.9
Gasto no Programable 2/	820,203.1	895,586.1	862,822.2	(32,763.9)	(3.7)	3.1
Balance Primario	(95,530.0)	19,062.9	(56,710.5)	(75,773.4)	(397.5)	(41.8)
Costo Financiero de la Deuda 2/	305,118.5	345,386.6	314,551.4	(30,835.2)	(8.9)	1.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública 2013, y transparencia presupuestaria, link: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

* Cifras calculadas con base en el defactor implícito del PIB de 1.0205. n.a. No aplicable.

¹⁰ NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir con el total debido al redondeo aplicado. 1/ La LFPRH (art. 17) y su Reglamento (art. 11) vigentes en 2013 establecen que la inversión de PEMEX y sus organismos subsidiarios no se debe contabilizar para efectos del equilibrio presupuestario y para evaluar el cumplimiento de la meta de balance público. 2/ Por la consolidación en los datos del ejercicio 2012 y 2013, se excluyen 8,736.5 y 10,161.9 millones de pesos, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Con base en los datos anteriores, la Auditoría Superior, entre otras cosas concluyó que:

- 1) Se había dado insuficiencia de ingresos públicos a pesar de obtener ingresos excedentes por 199 mil 343.6 millones de pesos. Fueron insuficientes para cubrir un mayor nivel de gasto público, por lo que resultó un déficit fiscal de 42 mil 690.1 millones de pesos.¹¹

Estos datos manifiestan un inadecuado manejo de las finanzas públicas o una mala previsión de los flujos financieros, por lo que agregó: “En términos reales, de 2007 a 2013 el gasto neto total aumentó 4.8% por encima del incremento de los ingresos presupuestarios del 3.4% y del aumento del PIB que fue de 2.0%”.

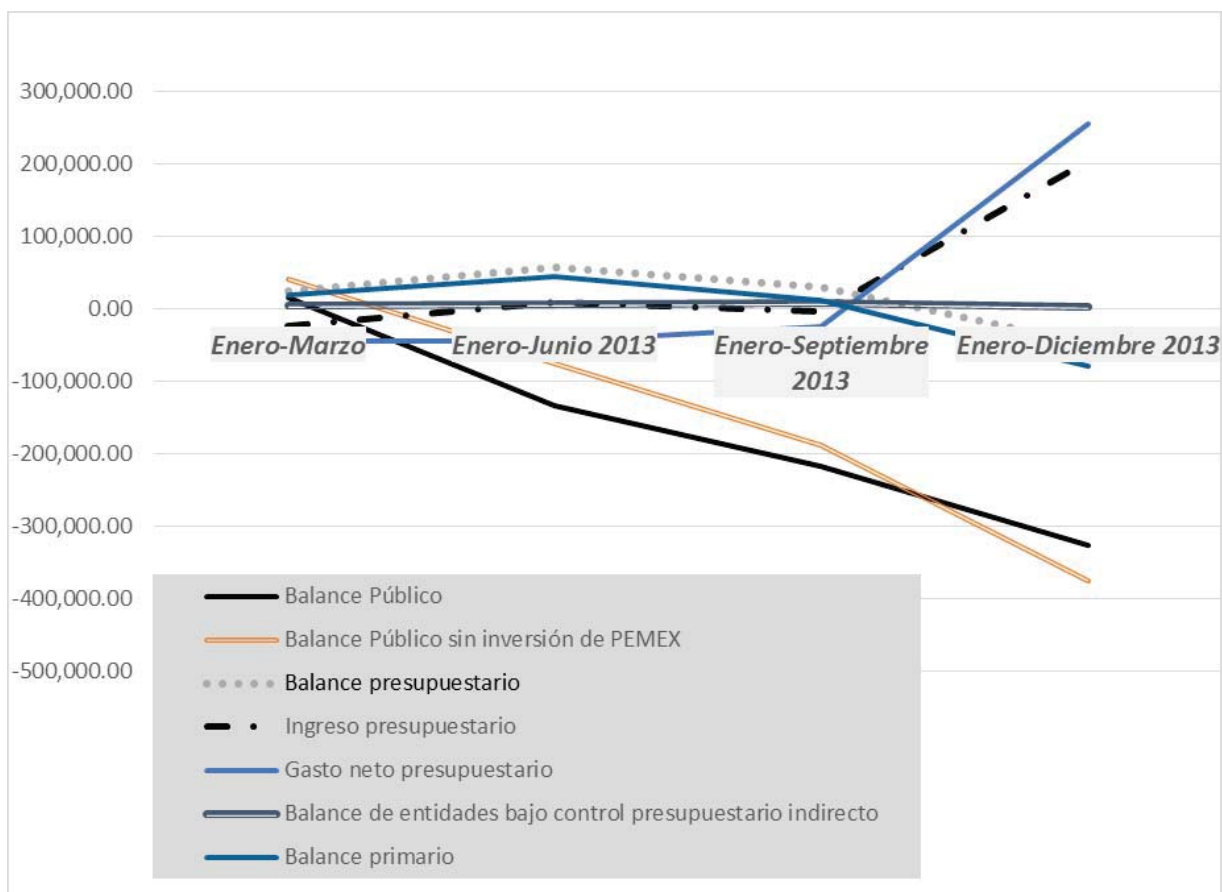
- 2) Asimismo, la Auditoría consideró que “La SHCP no aplicó las normas de disciplina presupuestaria”.¹²

Por otro lado, gracias a las adecuaciones en la oportunidad con la que se entreguen los resultados, las comisiones legislativas podrán monitorear la misma información a través del año, incluso antes de que la Auditoría Superior de la Federación lo reporte en el *Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, como se muestra a continuación (con la tabla 3, que resume los datos del año 2013):

¹¹ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013*, México, ASF, 2015. P. 12

¹² *Ídem*.

GRÁFICA 6
EVOLUCIÓN DE LA DIFERENCIA ENTRE EL PRESUPUESTO
PROGRAMADO Y EJERCIDO 2013.
MILLONES DE PESOS.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (nota 22). Los datos corresponden a cada trimestre y no son acumulativos. Las cifras de balance son netas por indicador y por trimestre.

Como se observa en la gráfica 6, en los cuatro informes trimestrales del año 2013 la Secretaría de Hacienda fue dando cuenta de la progresiva brecha que se abría entre el presupuesto aprobado y los ingresos captados.¹³ Idealmente la gráfica debería presentarnos líneas rectas en torno al cero, esto es, con mínima variación entre el presupuesto programado y lo ejercido. Observamos que conforme avanza el año, los

¹³ SHCP, *Primer Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. SHCP, *Segundo Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. SHCP, *Tercer Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. SHCP, *Cuarto Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. En: http://shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/2013/Paginas/2013%201er_trimestre.aspx

indicadores se abren dramáticamente. Esto no sólo atañe a que el gasto esté por encima de lo presupuestado originalmente, sino que además, los ingresos están por encima de lo programado inicialmente. Mayores ingresos no se traducen en un equilibrio o superávit fiscal, sino que el déficit se acentúa.

Los parlamentos deben estar atentos a la evolución fiscal de sus estados, por eso, un mayor desarrollo institucional en México no puede dejar a la Cámara de Diputados al margen de jugar un papel determinante en el control de las finanzas públicas y de ocuparse sistemáticamente del análisis y monitoreo de los indicadores clave para solicitar al ejecutivo las adecuaciones conducentes en el ejercicio del gasto sobre la marcha.

Con estos datos podemos redondear la reflexión a la que hemos aludido, esto es, la importancia que el sistema de fiscalización superior deje de ser un instrumento reactivo, circunscrito a la persecución de los comportamientos inapegados a la norma o a la inconsistencia contable; es más trascendente y determinante que la fiscalización evolucione a ser un instrumento prospectivo que contribuya a un mejor diseño y administración de las finanzas públicas.

Es en ese terreno donde la fiscalización superior todavía no ha rendido los impactos requeridos. Si los presupuestos anualmente se van desviando de lo programado y, sin embargo, no se corrigen oportunamente para reestablecer los equilibrios macroeconómicos, entonces la auditoría se está perdiendo en las cuentas pequeñas y desprotegiendo las macrofinanzas del Estado.

Por último, hay que subrayar que esta tarea, conforme al Artículo 74 de nuestra Constitución, es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y, por ello, es insustituible el papel que a ésta corresponde mediante la actividad de sus comisiones en el seguimiento sistemático, progresivo y oportuno de la información que arrojan los sistemas de control financiero.

BIBLIOGRAFÍA.

- Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013*, México, ASF, 2015.
- CASTREJÓN, Gabino y DÍAZ, Irene, *Control, fiscalización y transparencia*, México. Novum. 2013.
- CASAR María Amparo, et. al., *¿A quién rinde cuentas el Poder Legislativo en México?*, CIDE, 2010. <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/InstitutoParlamentaria/cursos/DeParl/docs/LaRendicióndeCuentasyelPoderLegislativo-CesarMarvanPuentes.pdf>
- HARO-BÉLCHEZ, Guillermo, *Fiscalización superior: avances y retos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- HEDGER Edward y BLICK Andrew, *Enhancing accountability for the use of public sector resources: how to improve the effectiveness of Public Accounts Committees*, London, ODI-United Kingdom Audit Office, 2008. <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3466.pdf>
- MICHEL, Roberto, *Transición y modernización de la Fiscalización Superior en México*, México, s.e., 2009.
- MORA-DONATTO, Cecilia Judith, *Cambio político y legitimidad funcional: El congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006.
- , “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario” *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 4, Ene-junio 2001.
- , “La aprobación del presupuesto de egresos de la Federación y la revisión de la cuenta pública anual. Un vistazo retrospectivo 1917-2006)” en Valadés, Diego y Carbonell Miguel, *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- , *Las comisiones parlamentarias de investigación órganos de control político*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1998.
- , *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Anáhuac del Sur, 2001.
- , *Treinta años de investigación parlamentaria en México (1977-2007)*, México, UNAM-IIIJ, 2013.
- MORENO, Roberto, “Del patrimonialismo a la transparencia en la administración pública de México. Un largo y sinuoso camino... y lo que nos hace falta por recorrer”, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, D3-Cámara de Diputados-Comisión de Vigilancia-UEC, 2014.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

- PALLARES, Jacinto, *Curso completo de Derecho Mexicano*, México, I. Paz, 1901.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Segundo Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, México, 2013.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Tercer Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, México, 2013.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuarto Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, México, 2013.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004.
- VILLANUEVA LOMELÍ, David, “Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas”, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, D3-Cámara de Diputados-Comisión de Vigilancia-UEC, 2014.
- UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS:
ELEMENTOS DEL EJERCICIO DEMOCRÁTICO DEL PODER.

Sergio López Ayllón.¹

Guillermo M. Cejudo.²

INTRODUCCIÓN.

¿Cómo puede una sociedad dotarse de buenos gobiernos? Esta pregunta ha estado por siglos en el centro de debates filosóficos y de discusiones prácticas. Desde la clásica reflexión de Aristóteles sobre las mejores constituciones, hasta las discusiones contemporáneas sobre doctrinas administrativas de vanguardia, la preocupación es la misma: cómo asegurarse que la conducción de los asuntos públicos refleje las preferencias de la comunidad política —como sea que estas se expresen— y produzca resultados socialmente deseables —cualesquiera que estos sean—. En las democracias contemporáneas, esta pregunta se desdobra en dos componentes: el acceso al poder (¿cómo decidimos quién nos gobierna?) que se resuelve en el diseño de los sistemas electorales y de representación; y el ejercicio del poder (¿cómo hacemos para que las decisiones de nuestros gobernantes estén orientadas por el interés público y que se empeñen en lograr resultados que mejoren la calidad de vida de las personas?) que se desdobra en los diferentes elementos que comprenden la rendición de cuentas (transparencia, evaluación, fiscalización y responsabilidades).³

Este ensayo desarrollará de manera específica los aspectos relacionados con esta dimensión, en particular el acceso a la información y la evaluación.

¹ Sergio López Ayllón es Doctor en Derecho por la UNAM. Obtuvo su maestría en sociología del derecho y relaciones sociales en la Universidad de París II. Es profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) donde actualmente se desempeña como Director General. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II) y de la Academia Mexicana de Ciencias. Es autor de varios libros y ha publicado más de 70 artículos y capítulos de libros.

² Guillermo M. Cejudo es Doctor en Ciencia Política Universidad de Boston, E.E.U.U. actualmente se desempeña como Secretario Académico del CIDE y es Profesor/Investigador con Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores.

³ Para una discusión del concepto y contenido de la rendición de cuentas véase López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino. “La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos” en Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, coords. *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*. México, UNAM-CIDE, 2010, pp. 1-27

México ha experimentado transformaciones dramáticas en los últimos años en la búsqueda por mejores gobiernos. Frente al México de hace apenas unas décadas, en el que el Estado tenía un papel dominante en una economía cerrada, el pluralismo no tenía cabida en los congresos ni en los palacios de gobierno y la mayor parte de las decisiones de políticas públicas se tomaban en la Ciudad de México en un entorno donde prevalecía el secreto administrativo, hoy la realidad es muy distinta. La economía se ha liberalizado, la política se ha democratizado y la responsabilidad del ejercicio de gobierno se ha descentralizado.

Pero la tarea no está terminada: los ciudadanos están insatisfechos con el desempeño de la democracia, dudan de las virtudes del federalismo y no confían en sus instituciones y sus políticos. Esta tarea supone la construcción de un régimen de rendición de cuentas, en el que los ciudadanos puedan controlar a sus gobiernos y los funcionarios y políticos se sepan sujetos al escrutinio público. La construcción de este régimen ha sido un proceso largo y gradual. Sus primeros elementos se introdujeron a finales de los setentas, y arrancó de manera más definitiva a mediados de la década de los noventa. Tuvimos avances significativos en los primeros años del siglo XXI, ya bajo las reglas de la alternancia política, y hoy permanece en construcción con las importantes reformas constitucionales recientes en materia de transparencia, la autonomía constitucional del Coneval y la creación del sistema nacional anticorrupción.

En estas páginas se hace un breve recuento de esta trayectoria y de los retos inmediatos para llevar a buen término el proceso de construcción de una democracia de calidad: con gobiernos electos democráticamente, que ejercen el poder democráticamente y que están bajo controles democráticos.

UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA DEMOCRACIA: LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

La democracia no se agota en la urna electoral. Si bien el voto de cada ciudadano y su conteo escrupuloso es el *sine qua non* de cualquier régimen democrático, sabemos bien que los ciudadanos esperan de la democracia no solo gobernantes electos, sino políticas públicas eficaces y resultados tangibles en su calidad de vida. Para ello, es fundamental contar con el aparato administrativo que traduce las decisiones políticas en políticas, bienes y servicios públicos.

La administración pública es el conjunto de organizaciones, procesos y funcionarios que, bajo el mando del Poder Ejecutivo, realiza las funciones de gobierno: diseña y

ejecuta políticas públicas, provee servicios, regula y preserva bienes públicos. Lo hace orientada por valores públicos y mediante el ejercicio de la autoridad pública y la aplicación de los recursos presupuestales, legales y administrativos a su disposición. Su desempeño está definido por la dinámica de la economía política del Estado mexicano (la democratización política y la liberación económica), por un marco institucional definido por la constitución política (división de poderes y sistema federal), por un entramado legal específico (leyes, reglamentos, lineamientos) y por atributos de la propia administración (capacidades, incentivos, rutinas).

El desempeño de la administración pública tiene una miríada de efectos —directos o no— sobre la calidad de vida de los ciudadanos, el desarrollo social y económico del país y su gobernabilidad. Por ello, su capacidad directiva y operativa, su fortaleza institucional y su orientación ciudadana son fundamentales para alcanzar los propósitos colectivos de la democracia mexicana. Así, conforme se ha construido un sistema democrático y de competencia económica, la administración pública mexicana ha vivido procesos de cambio —no todos exitosos ni completos— para tratar de adaptarse al nuevo entorno.

En materia de acceso a la información, los primeros cambios se dieron con la reforma política de 1977, fue entonces cuando se reforma el Artículo 6 de la Constitución y se introdujo la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Aunque entonces la interpretación dominante fue entenderlo como un derecho que garantizaba el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, desde entonces diversas interpretaciones tanto jurisprudenciales como doctrinales que se fueron consolidando con el tiempo le dieron un contenido más amplio y lo entendieron como la obligación del Estado de proporcionar información oportuna y veraz a los ciudadanos, entre otros medios a través del acceso a los documentos administrativos.⁴

Con independencia de lo anterior, y en buena medida como resultado de la apertura comercial y la influencia de los modelos de regulación de los países de la OCDE, los conceptos de transparencia y acceso a los documentos administrativos se abrieron progresivamente paso en la legislación mexicana. Así por ejemplo, la fracción VIII del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1992 establecía como obligación de la administración pública federal permitir el acceso de los particulares a sus registros y archivos. Sin embargo, la misma fracción establecía *in fine* que este acceso era “en los términos previstos en ésta y otras leyes”. Esa legislación no existía. Otras leyes tenían disposiciones que insinuaban también el principio de acceso a la información, aunque de manera muy limitada.⁵

⁴ Véase López Ayllón, Sergio. “El derecho a la información” en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, vol. IX, México, UNAM-Porrúa, pp. 553-632.

⁵ *Ibidem*.

La competencia política expresada en elecciones cada vez más reñidas y la entrada del pluralismo en el Congreso, que culminó en 1997 con una Cámara de Diputados en la que el partido del presidente no tenía mayoría, estimularon una mayor atención a la forma en la que la administración pública desempeñaba sus tareas. Se reformó la forma de hacer el presupuesto (con la Nueva Estructura Programática), se transformó la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación y el Congreso comenzó a tener un papel más activo en la vigilancia del gobierno. En los estados, si bien con una intensidad menor, un proceso similar comenzaba a ocurrir.

Tras el largo proceso de democratización política, en el año 2000, Vicente Fox del Partido Acción Nacional, llegó a la Presidencia de la República a encabezar una administración pública que estaba ya en proceso de adaptación al cambio democrático: sujeta a mayores controles desde el congreso y a mayor vigilancia ciudadana.

Desde el Congreso, en cambio, sí se introdujeron importantes cambios al funcionamiento de la administración pública. Quizá el legado más importante de este periodo fue la aprobación, en 2002, de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, que ha sido un instrumento útil para acotar la discrecionalidad de los funcionarios en el manejo y divulgación de la información en poder del gobierno y ha facilitado el acceso ciudadano a los documentos oficiales. Esta ley (y las instituciones y prácticas que de ella se derivan) son reconocidas como una de las leyes de acceso a la información más completas y avanzadas del mundo. En poco tiempo, todas las oficinas de la administración pública federal crearon oficinas dedicadas a responder las solicitudes ciudadanas de acceso a la información y se generaron portales electrónicos para hacer pública información básica sobre el funcionamiento de cada oficina y el uso que ésta hace de los recursos presupuestales.

A la Ley Federal siguieron otras leyes equivalentes en las entidades federativas. Para principios de 2007 todos los estados del país contaban con una Ley de Acceso a la Información. Sin embargo, existía un problema fundamental. Los criterios contenidos en las leyes para asegurar el derecho de acceso a la información variaban de manera significativa, de manera tal que las condiciones y los requisitos para el ejercicio del derecho eran distintos si, por ejemplo, uno presentaba una solicitud en Chihuahua, el Distrito Federal o Quintana Roo. Esto generó una situación inaceptable pues se trataba del mismo derecho pero cuyas condiciones de ejercicio eran diferentes en cada estado.⁶ Esta fue la razón que impulsó la primera reforma constitucional en materia de acceso a la información.

⁶ Véase Merino, Mauricio, «Muchas políticas y un solo derecho» en *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario.*, ed. por Sergio López Ayllón, México, UNAM-IFAI, 2006, pp. 127-156.

En efecto, en julio de 2007 y luego de un movimiento encabezado por diversos gobernadores de los principales partidos políticos se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al Artículo 6 Constitucional que le añadía un segundo párrafo en el cual se establecían tres grandes principios y cinco bases por los cuales habían de regirse la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal.⁷ En una apretada síntesis, esta reforma establece los principios de máxima publicidad de toda la información en posesión de cualquier autoridad, órgano, organismo o entidad federal, estatal y municipal, salvo por razones de interés público contenidas en ley; de protección de la vida privada y los datos personales mediante ley que determinará los términos y excepciones; y de acceso gratuito a la información, los datos personales o la rectificación de estos sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización.

Además, la reforma estableció las bases para la organización legislativa en todo el país de la materia que implican la creación de: mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos, de organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, y de archivos administrativos actualizados. También se estableció la obligación de publicar en medios electrónicos la información sobre el uso de los recursos públicos (incluso los que se entreguen a personas físicas y morales) y los indicadores de gestión.

Un segundo cambio de gran potencial fue la creación de un sistema de servicio civil para la administración pública federal. De nuevo, el origen de esta iniciativa estuvo en el Congreso, tras una larga historia de iniciativas fallidas en décadas pasadas. La *Ley del Servicio Profesional de Carrera* fue aprobada sin oposición en el Congreso. Además de prever la instauración de un sistema profesional para los mandos directivos de la administración pública central bajo la coordinación de la recién creada Secretaría de la Función Pública. Esta ley fue reglamentada en marzo de 2004 (que fue reformado en 2007) y al poco tiempo se inició la convocatoria a exámenes para ocupar plazas en la administración pública.

A diferencia de la ley de transparencia, el servicio profesional de carrera no logró consolidarse más allá de la reforma al marco normativo. La eficacia de los procedimientos de ingreso ha sido cuestionada, sobre todo debido al abuso que, desde el inicio, se ha hecho de los nombramientos temporales, que deberían ser excepcionales

⁷ Para un análisis detallado del contenido e implicaciones de la reforma véase Salazar, Pedro, ed. *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*, México, UNAM-IFAI, 2008.

y se han vuelto comunes.⁸ Como se discutirá más adelante, la construcción institucional y la adecuación de las prácticas de gestión necesarias para llegar a un sistema profesional efectivamente basado en el mérito es uno de los retos más importantes para la administración pública mexicana.

Más adelante, el Congreso aprobó tres cambios adicionales que buscan mejorar el desempeño de la administración pública y fortalecer la rendición de cuentas. En 2003, la *Ley General de Desarrollo Social* sentó las bases para la creación de un régimen de evaluación de la política social. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) está ahora a cargo de coordinar evaluaciones de desempeño, diseño, impacto y consistencia de los programas sociales. Los programas sociales a cargo del gobierno federal son ahora sujetos de evaluaciones rutinarias por especialistas externos, y se han generado mecanismos administrativos para promover que las oficinas públicas incorporen los hallazgos de las evaluaciones en la toma de decisiones.⁹

El segundo cambio fue la expedición en 2006 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que contempla los principios básicos de responsabilidad en las finanzas públicas, transparencia y rendición de cuentas presupuestales, descentralización y modernización presupuestaria.

El tercer grupo de cambios, de mayor trascendencia potencial, pero aún en proceso de implementación, fue el conjunto de reformas constitucionales de mayo de 2008, que buscan hacer de la administración pública federal un agente más orientado a los resultados que a los procesos, fortalecer a las instituciones de rendición de cuentas (auditorías superiores e institutos de transparencia), homologar la contabilidad gubernamental, obligar al uso de indicadores de desempeño y resultados, someter a los programas públicos a evaluaciones técnicas y, en suma, hacer más efectivo y transparente el ejercicio de las funciones de gobierno.¹⁰

En suma, un conjunto de reformas legales y de adaptaciones administrativas han avanzado en acotar la discrecionalidad en la administración pública gubernamental, en varios frentes: definir criterios y procedimientos basados en el mérito para el acceso al

⁸ José Luis Méndez, El servicio profesional de carrera en la administración pública federal (en J. L. Méndez (ed.), *Políticas Públicas*. México: El Colegio de México, 2010) pp. 179-206. Rafael Martínez Puón, *Directivos versus políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa 2011.

⁹ Alejandro González Arreola, ed., *¿Gobierno por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del gobierno mexicano*. México, Gesoc, 2008.

¹⁰ Sobre estas reformas véase López Ayllón, Sergio. “Reformas para la transparencia y la rendición de cuentas” en Casar, María Amparo e Ignacio Marvan, coords, *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. México, Taurus, 2014, pp. 329 – 363.

servicio público, establecer reglas y mecanismos para que los ciudadanos puedan tener acceso a la información del gobierno; crear procesos de evaluación de las políticas públicas y producir el marco normativo (que debe aún convertirse en prácticas administrativas) para mejorar los procesos de auditoría, evaluación y seguimiento del presupuesto y del ejercicio de las responsabilidades públicas.

En este trayecto, debe quedar claro que el propósito no es solo la coexistencia de instituciones y reglas sino su articulación en un régimen coherente. No se trata de leyes y obligaciones inconexas, sino lo contrario; en un régimen eficaz de rendición de cuentas, cada actor rinde cuentas a otro, que a su vez es quien rinde cuentas en otra relación con un tercer actor, hasta crear una cadena que culmina en el ciudadano. En cada relación de rendición de cuentas hay mecanismos eficaces de información, valoración y decisión sobre el desempeño de atribuciones y el ejercicio de recursos. Cada “destinatario” cuenta con instrumentos para exigir el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas y para tomar decisiones con consecuencias. El conjunto de estas relaciones de rendición de cuentas —esto es el régimen— es lo que hace posible que el ciudadano controle a su gobierno.¹¹

LA EVALUACIÓN.

La evaluación merece una reflexión propia, no solo por su importancia sino por el momento que vive hoy en su corta historia. Hace 20 años, con la creación del Instituto Federal Electoral y de todo el entramado normativo y administrativo que significó la reconfiguración de la función electoral del Estado, nuestro país se convirtió en referente mundial. La década pasada, con la creación del IFAI y las normas constitucionales y legales en materia de transparencia, ocurrió un proceso similar: México es frecuentemente citado como una experiencia notable de la que otros países pueden aprender para fortalecer el derecho de acceso a la información pública.

En materia de evaluación estamos en un momento equivalente: el modelo mexicano de evaluación y monitoreo y de medición de la pobreza es ejemplo en la India, en varios países de África y de nuestro propio continente. Estamos ante una historia de éxito que se ha construido en muy poco tiempo. El funcionamiento no es perfecto: hay claros retos de coordinación entre los distintos actores del sistema de evaluación;

¹¹ Cejudo, Guillermo. *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009.

hay un serio desbalance entre algunos programas sociales que son evaluados de forma rigurosa y otros programas presupuestarios que son evaluados solo para cubrir las formas; hay un déficit de capacidades para la evaluación y el monitoreo en la mayoría de los estados y municipios; y, sobre todo, aun nos falta perfeccionar el último paso tras la evaluación: la utilización de los hallazgos de las evaluaciones para mejorar los programas y para tomar decisiones presupuestarias.

Pese a todo ello, la semilla de un sistema sólido de evaluación está precisamente en un Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) y en su integración con la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para diseñar y ejecutar la política de evaluación. Aunque, tras la reforma constitucional que dotó de autonomía al Coneval en 2014 podría haber arrancado el rediseño de la política de evaluación en México, ese proceso está por lo pronto en pausa. No estamos solo ante la creación de un nuevo órgano autónomo, sino ante la oportunidad de reforzar una política pública en materia de evaluación para el conjunto del Estado mexicano, que nos lleve a una toma de decisiones más acertada en el diseño de los programas presupuestarios, que ayude a resolver los problemas de falta de coherencia entre políticas públicas, que vuelva realidad la promesa de que las asignaciones presupuestales toman en cuenta los hallazgos de las evaluaciones, que facilite la rendición de cuentas sobre la sustancia de la acción gubernamental, y que, en suma, nos lleve a mejores políticas, con mejores resultados para los ciudadanos.

Por eso las decisiones que se tomarán para dar contenido a la reforma constitucional son fundamentales. No se trata de un Coneval más grande y con mayor autonomía; se trata en realidad de una nueva institución que, por su carácter constitucional, tendrá nuevas responsabilidades, nuevos instrumentos y una nueva forma de relacionarse con el Ejecutivo Federal, con el Congreso y con estados y municipios. La función de Coneval seguirá siendo dual: por un lado la medición de la pobreza, por otro la evaluación de la política de desarrollo social, pero se agrega una importante, pero de contenido ambiguo: “El Consejo podrá emitir recomendaciones en los términos que disponga la Ley”. El mandato de Coneval se amplía dramáticamente: la Ley deberá establecer las formas de coordinación con las “autoridades federales y municipales para el ejercicio de sus funciones”. Dado que ya se vislumbra un sistema nacional de desarrollo social, con una Ley General, una Comisión Nacional un Programa Nacional de Desarrollo Social y una Política Nacional de Desarrollo Social, es entendible que se piense que haya un órgano de Estado que se encargue de la evaluación. ¿Cómo conciliar la idea de un consejo nacional con lo que establece el Artículo 134 de la misma constitución sobre las “instancias técnicas” de los estados que deben evaluar los resultados del ejercicio de los recursos.

Y en todo este proceso, lo importante será tener siempre presente la utilidad de la evaluación. Una evaluación que no genera información relevante para mejorar el contenido o los procesos de una política pública es probablemente una evaluación sin sentido. Al mismo tiempo, la mera existencia de recomendaciones puntuales derivadas de una evaluación no significa que serán procesadas adecuadamente por los operadores del programa.¹²

LOS RETOS AL FUTURO.

Los innegables avances en materia de rendición de cuentas tienen, sin embargo, dos problemas serios. En primer lugar, desde la administración pública y desde los responsables políticos ha habido resistencias notorias para que estas reformas cumplan con su propósito. El servicio profesional de carrera ha sido entorpecido por la falta de compromiso con el proyecto de convertir el mérito (en lugar de la lealtad partidista, personal o de grupo) en el criterio definitorio para entrar al servicio público. México es el único país de la OCDE que no ha logrado consolidar un sistema profesional de carrera, lo cual incide en la capacidad directiva del cuerpo burocrático y, por tanto, en la efectividad del ejercicio del gobierno.

En materia de transparencia y acceso a la información más allá de las cuestiones normativas, la condición que guarda la práctica del derecho de acceso a la información no es alentadora. Los resultados de la métrica de transparencia 2014 muestran que la situación general en la materia no difiere sustantivamente de la que existía en 2010. Así del resultado del estudio se desprende que “persisten asimetrías importantes en la materia, así como una mala calidad en la información que es proporcionada a los ciudadanos. El ejercicio del derecho de acceso a la información tiene diferencias importantes en función de la entidad federativa y del sujeto obligado a quien se le requiere la información. De manera más puntual, el estudio identifica que aunque hubo algunos avances en materia de calidad normativa y portales, existen sin embargo retrocesos significativos en materia de usuario simulado y capacidades institucionales de los órganos garantes. Esto confirma que mejores leyes —con más obligaciones de transparencia y plazos menores— no garantizan mejor desempeño, y que resulta crucial dar mayor importancia a las capacidades institucionales de los actores institucionales de la transparencia (órganos garantes y sujetos obligados) y a sus procesos. En otras palabras, los retos fundamentales de la transparencia en México radican menos en las leyes y más en su operación concreta.”¹³

¹² Cejudo Guillermo y Claudia Maldonado, *De las recomendaciones a las acciones*, México, CIDE-SFP, 2011.

¹³ Véase CIDE-COMAIP, *Métrica de transparencia 2014*, México, CIDE, 2015 en www.metricadetransparencia.cide.edu.

La reciente aprobación de las reformas constitucionales en materia de transparencia, que otorgan autonomía constitucional al ahora Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y crean el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la expedición y la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública son pasos muy importantes, pero su implementación y articulación con los otros elementos institucionales de la rendición de cuentas, en particular los sistemas nacionales de archivos, contrabilidad gubernamental, fiscalización y anti-corrupción, suponen retos normativos y prácticos mayores que debemos superar con un adecuado diseño institucional que facilite la cooperación y sinergia de las políticas implícitas en cada uno de ellos.

La evaluación del desempeño de los programas públicos ha logrado convertirse en una actividad regular, pero que, para muchas oficinas públicas es sólo un trámite más, que no utilizan para informar la toma de decisiones y mejorar el diseño o ejecución de los programas; más aún, los responsables políticos —desde el Presidente de la República y sus secretarios de despacho hasta los diputados que aprueban el presupuesto para estos programas— no toman sistemáticamente en cuenta muchas veces los hallazgos de las evaluaciones cuando deciden el destino del dinero público.

Finalmente el control interno y la fiscalización —si bien han sofisticado sus mecanismos de supervisión y ampliado su alcance— siguen enfrentando dificultades para incidir en la gestión cotidiana (pues se les ve más como un instrumento punitivo) y para generar consecuencias cuando se encuentran desvíos o irregularidades (pues tanto la Secretaría de la Función Pública como la Procuraduría General de la República han sido poco eficaces en la integración de expedientes que deriven en sanción).

Un problema relacionado se desprende de la complejidad y poca eficacia de los sistemas de rendición de cuentas correspondientes a cada ámbito de gobierno, tal como ha documentado el estudio sobre la *Estructura de Rendición de Cuentas en México* del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.¹⁴ En principio, cada ámbito de gobierno debería contar con mecanismos eficaces de rendición de cuentas: evaluaciones, contralorías, auditorías, acceso a la información, indicadores de gestión y resultados, vigilancia ciudadana, etc. En lugar de ello, México tiene un sistema de rendición de cuentas con serias deficiencias en el funcionamiento de los mecanismos que, dentro de cada ámbito de gobierno, deberían garantizar que los recursos se utilicen adecuadamente, que las responsabilidades se ejerzan con apego las normas y a los criterios definidos en el proceso democrático, y que las políticas

¹⁴ Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, CIDE-UNAM, 2010.

públicas y los bienes y servicios públicos producidos por los gobiernos alcancen los resultados esperados en términos de necesidades sociales satisfechas y aspiraciones logradas. La rendición de cuentas en los municipios, en los gobiernos estatales y en la federación ocurre en procesos desarticulados, capacidades institucionales frágiles, responsabilidades diluidas y, todo ello, sin salida al ciudadano como destinatario de la rendición de cuentas.

El gran desafío que la administración pública federal mexicana debe resolver es el déficit estructural en materia de rendición de cuentas. Como diversos diagnósticos han mostrado, el diseño de los diversos mecanismos de rendición de cuentas tiene, al menos, tres problemas:

- 1) El sistema de rendición de cuentas está desarticulado, pues cada uno de sus componentes carece de comunicación con el resto de los mecanismos.
- 2) El sistema de rendición de cuentas no tiene vocación ciudadana, pues la mayoría de los mecanismos son sistemas de gestión interna o relaciones intraburocráticas en la que funcionarios públicos se vigilan unos a otros, pero los funcionarios y agencias de gobierno no informan, explican y justifica al ciudadano sus acciones, decisiones y los resultados de su desempeño.
- 3) El sistema de rendición de cuentas vigente está concentrado en aspectos adjetivos del desempeño del ejercicio del gobierno y no en los sustantivos: la mayor parte de los controles están dirigidos a asegurar que se vigile el cumplimiento de las normas y a la vigilancia del ejercicio presupuestal, pero pocos son capaces de capturar los resultados del desempeño de atribuciones en el ejercicio de presupuestos ni, mucho menos, los efectos que ambos tienen en los problemas que se busca atender, los bienes públicos que se producen, y en la calidad de vida de los ciudadanos.

La reforma en materia anticorrupción puede ser el primer eslabón en una gran cadena de decisiones y acciones para construir un régimen eficaz de rendición de cuentas.

CONCLUSIONES.

En México coexisten dos realidades respecto a la evaluación y la rendición de cuentas. Tenemos en un extremo normas e instituciones de transparencia que son referentes mundiales (instituciones y prácticas de evaluación que son replicadas en países de varios continentes), tenemos también algunos rubros del gasto en desarrollo social,

varios de los programas federales, que son sujetos a evaluación de manera cotidiana. Sobre ellos hay un escrutinio por parte de los legisladores, y hay también numerosos estudios de académicos, organizaciones civiles y organismos internacionales que dan cuenta de los efectos y logros del gasto público. Sabemos el destinatario final de cada peso público invertido en ellos y lo que se espera lograr de manera individual y agregada. Esto ha permitido que varios de estos programas sean referente mundial, que delegaciones de otros países nos visiten para conocer metodologías y mecanismos de evaluación y, lo más importante, que los gobiernos puedan hacer ajustes en el diseño de los programas para hacerlos más efectivos y calibrar mejor las decisiones de gasto.

Pero existe otro extremo, rubros de gasto público sobre los cuales sabemos poco, en los que las decisiones de asignación tienen la sombra de la discrecionalidad y que generan poca información sobre sus efectos, sus beneficiarios e incluso sobre los criterios con que operan. La Auditoría Superior de la Federación insistentemente nos llama la atención sobre estas “áreas de opacidad del Estado mexicano” que incluyen el gasto federalizado y mucha de la inversión en obra pública. Se trata de miles de millones de pesos que cada año se erogan, que seguramente tienen efectos importantes, pero que no los podemos conocer, que abren espacio para usos indebidos del dinero y que generan desconfianza entre los ciudadanos sobre el destino de los recursos públicos.

El país tiene por delante el reto de construir un régimen de rendición de cuentas en el que sus componentes —la transparencia, las cuentas, la evaluación, la fiscalización y las responsabilidades— funcionen articuladamente. Y en el que la rendición de cuentas no se agote en el cumplimiento de formalismos o en el ejercicio oportuno del gasto, sino en la calidad de cada decisión y en los resultados esperados. En otras palabras, no se trata de vigilar solo los montos, sino la calidad del gasto.

La literatura comparada nos ha mostrado ya que los países con más rendición de cuentas tienen mejores indicadores de desarrollo económico, de competitividad, de desarrollo humano y calidad de vida. Los gobiernos más transparentes (esto no es un argumento aspiracional, sino un hallazgo empírico) tienden a tener mayor disciplina fiscal y menor corrupción en sus instituciones. Finalmente, hay una relación positiva entre la transparencia presupuestal y la forma en que el ciudadano valora sus gobiernos, su disposición a pagar impuestos y la participación electoral.

Aunque estos parezcan logros abstractos tienen una realidad concreta innegable: el contribuyente que sabe que sus impuestos tienen un buen fin: el empresario que sabe que hay reglas claras para la contratación con los gobiernos, el presidente municipal que puede mostrar los efectos reales de las obras públicas, el legislador que tiene mejores

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

elementos para decidir las asignaciones presupuestales, y el ciudadano que puede, con su voto, premiar a los gobiernos por sus obras, y no por sus promesas. Eso es lo que completa la fórmula del gobierno democrático: los ciudadanos saben que los gobiernos que eligieron hicieron bien su trabajo y que todo ocurrió bajo la lupa del escrutinio público.

Se trata de desafíos que desbordan el ámbito de decisión de la propia administración pública. Su atención requerirá el diseño de una arquitectura constitucional (aún en marcha) y las adecuaciones legales y construcción de instituciones y procesos que permitan contar con gobiernos donde la discrecionalidad —y todas sus consecuencias: corrupción, nepotismo, arbitrariedad, patrimonialismo y clientelismo en el uso de recursos y atribuciones— no tiene cabida; donde cada acto administrativo y cada peso público gastado activan mecanismos de rendición de cuentas con información completa, con vocación ciudadana y con consecuencias, y donde la administración pública federal logra interactuar con gobiernos estatales y municipales con certeza sobre las atribuciones, con claridad en los procedimientos para ejecutar políticas públicas y con responsabilidad sobre las consecuencias que cada política tiene en la calidad de vida de los ciudadanos.

En el trayecto, se logrará atenuar el desencanto ciudadano con la democracia y la administración pública federal podrá diseñar e implementar políticas públicas eficaces para generar los bienes y servicios públicos que atiendan los problemas públicos del país.

CENTRALISMO Y DESAFÍOS DEL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO.

Pedro Ángel Contreras López.¹

INTRODUCCIÓN.

Hace 62 años, y como resultado de tres Convenciones Nacionales Fiscales previas, los integrantes de la Federación pudieron ponerse de acuerdo para sentar las bases del Sistema de Coordinación Fiscal, aunque inicialmente con resultados modestos.

De 1953 y hasta finales de la década de los ochenta se experimentó un periodo de transición en el que se realizaron negociaciones y ajustes al Sistema para alcanzar un gran acuerdo nacional en materia fiscal que se materializó en un verdadero Sistema de Coordinación Fiscal.

En 1980, con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y del Sistema Fiscal Federal, alrededor de los cuales se *coordinaron* en la materia todos los miembros de la Federación, se consolida el Sistema de Coordinación Fiscal Mexicano moderno.

Sin embargo, éste no ha permanecido estático, prueba de ello son las más de 30 reformas desde la primera versión de la LCF aprobada en 1978 a la última modificación en 2014, que han dado como resultado que en promedio más del 80 por ciento de los ingresos brutos de las entidades federativas provengan de las Transferencias del Gobierno Federal.

El Congreso de la Unión ha realizado esfuerzos para contrarrestar el centralismo mediante el otorgamiento de ciertas potestades tributarias o esquemas coordinados entre la Federación y los estados, pero éstas no han sido lo suficientemente atractivas para motivar el interés de los gobiernos locales en implementar aquellas que están en su jurisdicción.

¹ Es Licenciado en Administración Pública por la Universidad Autónoma de Nuevo León, en la cual obtuvo el Premio al Mérito Académico, al mejor estudiante de su generación; y Maestría en Políticas Públicas por New York University en Nueva York, Estados Unidos de América. Tiene 20 años de experiencia en el sector público, como Asesor de Políticas Públicas en la Oficina de la Presidencia de la República, Director de Planeación y Asesor del Secretario de Energía; y Administrador Central de Fiscalización de Grandes Contribuyentes y Asesor del Jefe del SAT en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Actualmente es el Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en la H. Cámara de Diputados.

Ello ha generado una debilidad crónica de las finanzas públicas de los gobiernos locales, quienes año con año presentan dificultades crecientes para proveer los bienes y servicios que les son de su competencia, debidas en buena medida a su ineficiente recaudación de ingresos propios desincentivada por los mayores recursos provenientes de la Federación y el costo político de la implementación completa y eficiente de los gravámenes a su cargo.

Con la intención de exponer con mayor detalle la problemática sobre el centralismo de los recursos públicos además de describir algunas alternativas de mejora, se presenta en la primera sección de este ensayo, un panorama general de la evolución del Federalismo Fiscal en México desde 1953 a 2015; asimismo, la segunda sección da evidencia del proceso de concentración de los recursos disponibles en la Federación y sus causas; para concluir, en la tercera, con la identificación de las deficiencias y desafíos, a manera de propuestas, sobre el Federalismo Mexicano.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL FEDERALISMO EN MÉXICO.

1.1. ORIGEN DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS.

El Federalismo Mexicano actual es el resultado de 22 años de negociaciones en el seno de tres Convenciones Nacionales Fiscales y dos leyes de distribución de participaciones en donde se pretendió establecer una delimitación y distribución clara de gravámenes entre Federación y los estados mediante el establecimiento de un sistema de participación de los estados en los ingresos recaudados por la Federación.

En 1953 se concretan las bases del Sistema de Coordinación Fiscal con la publicación de la *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados* (LCFFE) y la *Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles*. De acuerdo con Rabell (2010, p. 118) los aspectos más relevantes de la LCFFE fueron:

- A. Establecimiento de restricciones fiscales a los estados para impedir que establecieran impuestos estatales al comercio.
- B. Implementación de un proceso federal para eliminar impuestos estatales que se consideraban que invadían la esfera federal y compensaciones a los estados en forma de subsidios.

- C. Disminución de las participaciones estatales para aquellas entidades que no quisieran coordinarse.
- D. Creación de la Comisión Nacional de Arbitraje para resolver conflictos derivados de la aplicación de la Ley.

Con dicho ordenamiento jurídico se pretendía evitar la doble o múltiple tributación derivada del tránsito de mercancías a través del territorio nacional. Además, con la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles se buscaba incentivar a los estados para unirse al Sistema de Coordinación mediante la firma de convenio; sin embargo, hasta 1972 sólo 14 estados se habían adherido al Sistema de Coordinación.

Hasta 1979, el Sistema de Coordinación Fiscal estaba basado principalmente en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y en los impuestos especiales, estos últimos dependían de la tasa aplicada al valor de producción y del porcentaje de participación que se establecía de cada concepto.

Estas condiciones dieron como resultado un sistema heterogéneo a través de las entidades federativas, ya que si bien había participaciones generales en impuestos federales establecidos en la constitución, también existían impuestos sobre la producción y el consumo particulares realizados en el territorio estatal sobre los cuales participaban los gobiernos locales, lo que equivalía a una participación diferenciada no uniforme a través de las distintas entidades federativas, que benefició principalmente a los estados petroleros por el auge en el valor y monto de producción de dichos hidrocarburos.

Además de las participaciones, los estados tenían ingresos propios, sobre los cuales conservaban cierta autonomía fiscal en tanto que podían establecer impuestos y derechos, los cuales al no estar coordinados, eran generalmente concurrentes con los establecidos por los otros órdenes de gobierno, lo que provocaba que persistiera la doble o en su caso la múltiple tributación.

1.2. CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL.

Con la aprobación de una serie de reformas, a partir de 1978 inicia una nueva etapa del Federalismo Fiscal mexicano, al eliminarse la Ley de Ingresos Mercantiles, además de 40 impuestos especiales, situación que sustituyó el Sistema de Participaciones basados en dichos impuestos. En su lugar, se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) tomando como fuente de ingresos las nuevas leyes como: la Ley del Impuesto

al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la Ley Federal de Derechos y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Dicho sistema comenzó a funcionar plenamente a partir de 1980 con la entrada en vigor de la nueva LCF.

Esto dio lugar a un Sistema de Coordinación Fiscal más uniforme y para ser parte de él, la entidad federativa tenía que firmar voluntariamente un Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), previamente aprobado por la legislatura local y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en el cual se establecía que los estados cedían sus potestades tributarias al Gobierno Federal y se coordinaban en relación con todos los ingresos de la Federación, a cambio de que se les *participara* de los ingresos obtenidos por impuestos federales y sus recargos bajo un principio resarcitorio.

Con este nuevo sistema se lograba el objetivo de evitar la múltiple tributación, se armonizaba la legislación tributaria y se fortalecían y estabilizaban las haciendas públicas locales. Dicho sistema se implementó a partir de fondos, cuyos procedimientos de determinación de su monto y reparto entre las entidades federativas están establecidos en la LCF, quienes a su vez tienen la obligación de distribuir un porcentaje mínimo a sus municipios respectivos.

A partir de 1980 y a la fecha, el sistema de reparto de participaciones federales ha tenido múltiples modificaciones; por ejemplo, en 1980 se contaba con dos fondos de participaciones: El Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Financiamiento Complementario (FFC). Para 1981 se adicionó el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

En su origen el reparto de participaciones tuvo un vicio, ya que garantizaba a los estados adheridos, la misma participación en ingresos federales que el año anterior; y dado que en 1978 y 1979 se determinó un precio del barril de petróleo particularmente alto, esto provocó que las participaciones de los estados petroleros fueran elevadas en afectación de los estados que no son petroleros. Dicho desbalance persistió aun cuando el precio del barril de petróleo y la bonanza petrolera decayeron en los años posteriores.

Para 1990, entró en vigor una modificación al criterio de distribución del FGP, el cual tendió a considerar las necesidades de las entidades, incluyendo una mayor ponderación del criterio poblacional, la contribución de las entidades a la actividad económica y un componente compensatorio de los dos anteriores. En 1996 entran en vigor profundos cambios en cuanto a montos de los fondos, que le dieron a las participaciones prácticamente su estructura actual.

1.3. DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y LA COORDINACIÓN FISCAL.

A fines de 1997 se registró la reforma más trascendente en las Finanzas Públicas Federales y locales desde 1980, en la cual se ampliaron las transferencias federales y se fortaleció el proceso de descentralización del gasto y de los bienes y servicios públicos. Esta reforma se materializó con la adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal que se tradujo en la creación de la figura de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, (Ramo 33), que fue incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a partir del ejercicio fiscal 1998, con motivo de diversas reformas a dicha Ley. Para 1998, las Aportaciones Federales se encontraban conformadas por cinco fondos de aportaciones: para la Educación Básica y Normal (FAEB), para los Servicios de Salud (FASSA), para la Infraestructura Social (FAIS) y el de Aportaciones Múltiples (FAM).

Estas transferencias etiquetadas de recursos son resultado de las nuevas responsabilidades descentralizadas desde la Federación a los estados principalmente en materia de educación, salud y desarrollo social.

Para 1999 se adicionaron el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Y en el 2007 se añadió el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

La creación del Ramo 33 generó un fuerte impulso a la descentralización de funciones y responsabilidades en materia de educación, salud, infraestructura educativa, infraestructura social, seguridad pública, entre otros que comenzó a principios de la década de los noventas.

La alternancia política del año 2000 parecía una oportunidad única para modificar el sistema de relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno; sin embargo, como indica Rabell (2010, p. 125), “los factores históricos, arreglos fiscales preexistentes y cultura política en general ocasionaron que continuaran las mismas políticas públicas y que se implementaran cambios parciales a pesar de los esfuerzos de muchos actores políticos”.

Después de repetidos pronunciamientos por la falta de transparencia en el uso de los recursos federales y de las transferencias a las entidades federativas y municipios, en 2007 entra en vigor la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual regula la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y

evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. En específico el Capítulo III establece los elementos que deben cumplir la Federación, Entidades Federativas y Municipios en materia de transparencia e información sobre el ejercicio del Gasto Federalizado, incluyendo calendarios de dicho gasto y normas de rendición de cuentas sobre su ejercicio.

En el marco de la Reforma Hacendaria, en el 2008, se realizaron modificaciones sustanciales a los fondos que integran el Ramo 28 Participaciones Federales y el Ramo 33 Aportaciones Federales. Respecto de las Participaciones Federales se reformó el FGP, el FFM; y en cuanto a su reparto, se estableció que se distribuirán a las entidades federativas de acuerdo al monto asignado de 2007, al crecimiento económico, al esfuerzo recaudatorio y al tamaño de la población de cada entidad.

Además, se crearon el Fondo de Fiscalización (FOFIE), el Fondo de Compensación, los incentivos del IEPS a la Venta Final de Diésel y Gasolina y el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI). Además, se abroga la Ley Federal de Tenencia o Uso de Vehículos para el 2012, por lo que para este año deja de ser participable y se cede a las entidades la facultad de recaudarlo y administrarlo.

Respecto a los Fondos de Aportaciones Federales, se modifican sus fórmulas de distribución para considerar los criterios de reparto de matrícula, índice de calidad educativa y proporción del gasto propio en educación respecto del FAEB. Se establece que el FAFEF se distribuye de acuerdo al monto asignado en 2007 y al inverso del PIB per cápita no minero y no petrolero, de tal manera que se beneficie a las entidades económicamente más rezagadas.

Por último, en 2013, como parte de las Reforma Hacendaria, se aprobaron modificaciones a la LCF, que por el lado del Ramo 28 Participaciones Federales buscaron robustecer los incentivos recaudatorios de las entidades federativas y municipios y mejorar la distribución, el destino y el ejercicio de los recursos de los Fondos del Ramo 33 Aportaciones Federales, a fin de reforzar los objetivos para los que fueron creados e incrementar la transparencia en su asignación.

1.4. ESTRUCTURA VIGENTE DEL GASTO FEDERALIZADO.

Se denomina *Gasto Federalizado* al conjunto de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (gobiernos locales). Este concepto está constituido esencialmente por el *Ramo 28 Participaciones Federales* y el *Ramo 33 Aportaciones Federales*, los cuales representan el 81 por ciento del *Gasto Federalizado*.

El Ramo 28 Participaciones Federales forma parte del *Gasto no Programable*, por lo que en el PEF aparece como una estimación de lo que se espera se transferirá a las entidades federativas y municipios, dependiendo del comportamiento de la RFP a lo largo del ejercicio fiscal. Además, por su naturaleza, sus recursos no están etiquetados, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas y municipios, de manera que se ejercen de forma autónoma por parte de los gobiernos locales.

Cabe señalar que, actualmente, los recursos del Ramo 28 Participaciones Federales no están sujetos a la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Sin embargo, esto cambiará a partir de 2016 debido a que el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción que previamente fue aprobada por el Congreso de la Unión y por 24 congresos locales. En dicha reforma se establece que la ASF fiscalizará las Participaciones Federales en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa.

En cambio, el Ramo 33 Aportaciones Federales es parte del *Gasto Programable* por lo que su asignación se considera como una provisión programada que deberá cumplirse independientemente de la evolución de la RFP o de cualquier otra variable. A diferencia de las Participaciones Federales, los recursos de este ramo están etiquetados, es decir, tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas quienes lo deben ejercer de acuerdo a las leyes, reglas de operación, lineamientos y normas aplicables, estando además sujetos a fiscalización por la ASF.

En la actualidad el Ramo 33 Aportaciones Federales incluye los ocho fondos antes mencionados, con excepción de que el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) cambió su denominación a Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto de Operación (FONE).

Las Aportaciones y Participaciones Federales se complementan con otras transferencias etiquetadas que se remiten a los estados y municipios mediante la suscripción de *Convenios* que se firman en el transcurso del ejercicio fiscal.

Adicionalmente, desde la inclusión en el 2000 del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, se aprueban en el PEF transferencias que se asignan a las entidades federativas y municipios a través del *Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, destinados principalmente al fortalecimiento del desarrollo regional y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura física.

A partir de 2011 se han agregado al *Gasto Federalizado* las transferencias de la Protección Social en Salud, a través de los Programas Federales “Seguro Popular” y

“Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud”; ambos a cargo de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud dependiente de la Secretaría de Salud.

Con excepción de las *Participaciones Federales*, los otros elementos del Gasto Federalizado tienen una finalidad específica en el gasto de los gobiernos locales, es decir, se trata de recursos etiquetados sujetos a fiscalización por parte de la ASF.

2. CARACTERÍSTICAS DEL CENTRALISMO FISCAL EN MÉXICO.

2.1. CONVENIOS DE COORDINACIÓN.

En materia de Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas, se encuentra un sistema nacional de convenios complejo, no contemplado de forma expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y que prohíbe a los Estados gravar determinadas actividades o ingresos.

En este sentido, Suárez Dávila (2005), concluye que si bien la Constitución debiera tener las menos enmiendas posibles, resulta necesario incorporar adecuadas potestades concurrentes a los estados. Así lo menciona también Arrijo Vizcaíno (1999, p. 598) al señalar que la propia Constitución tendría que distribuir equilibradamente las potestades tributarias entre la Federación y las entidades federativas, y con ello evitar que la una dependa de la otra y viceversa. Y además al no tener responsabilidades determinantes en la recaudación, las entidades federativas tienden a gastar los recursos con menor eficiencia y eficacia.

Es decir, una explicación del centralismo se encuentra desde la óptica jurídica en nuestra Carta Magna que al no estar expresamente indicadas las atribuciones entre las tres órdenes de gobierno, incluso desde nuestro máximo orden jurídico podría darse el caso de la doble tributación pues no está prohibido que las entidades federativas pudieran gravar fuentes de ingresos o actividades como las reguladas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA); y por tanto, se generarían cargas excesivas a los gobernados como sucedía en antaño. Sin embargo, la doble tributación no sucede en nuestro sistema fiscal debido a que las entidades federativas han convenido con la Federación evitar los gravámenes sobre la misma base entre las órdenes de gobierno a cambio de que dichas entidades participen de la recaudación que obtenga la Federación.

Entonces, la problemática sobre las potestades tributarias a nivel constitucional se ha resuelto en la práctica mediante la celebración de convenios entre los órdenes de gobierno, premiando una clara concentración de los ingresos por impuestos en la Federación, siendo necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante tesis jurisprudencial otorgue legalidad a la coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, que por su importancia se cita parte de la resolución:

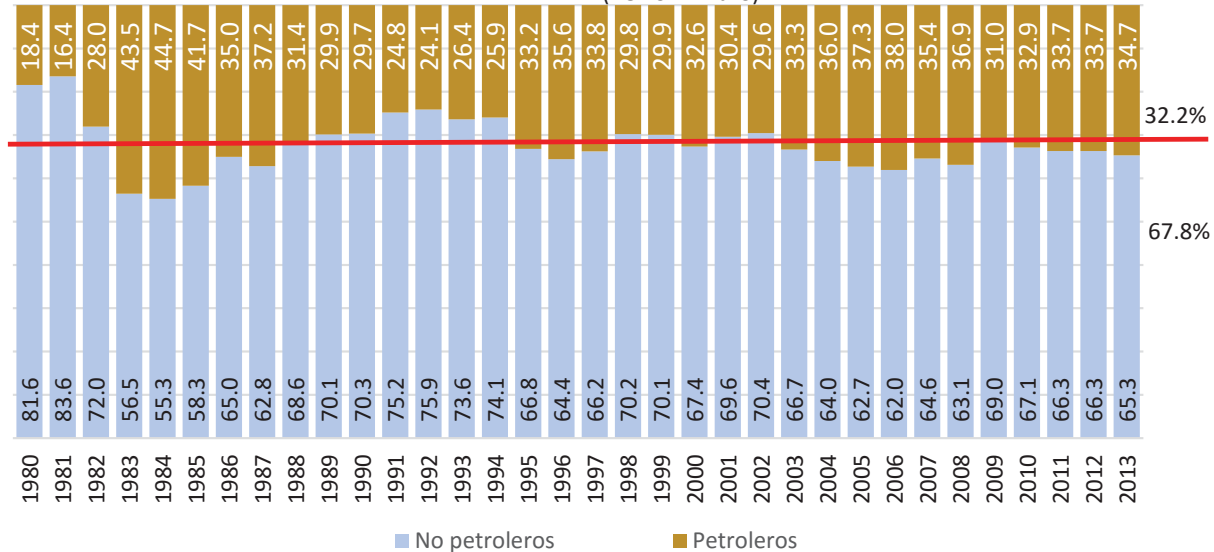
...Finalmente, la esencia del sistema vigente a la fecha se fijó con la expedición en 1978 de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en 1980 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, estableciéndose un sistema de coordinación fiscal uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración de convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, cuyo objeto es armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los referidos órganos de gobierno con el fin de evitar la doble o múltiple tributación, ya que las entidades que celebran tales convenios deben renunciar a establecer contribuciones sobre hechos o actos jurídicos gravados por la Federación o a suspender su vigencia y otorgar a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, con base en un fondo general y fondos específicos, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada, pues en algunos casos la participación respectiva debe destinarse al financiamiento de determinadas actividades estatales o municipales.

Para el mejor entendimiento del centralismo histórico y esfuerzos de las entidades federativas para fortalecer sus haciendas resulta obligatorio revisar los ingresos que perciben las entidades federativas desde las entregas de recursos por parte de la Federación; en este sentido, es pertinente conocer la actividad del Estado relativo a los ingresos públicos desde 1980 a la fecha (series históricas disponibles), ya sea que provengan de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos; por el cobro de los servicios públicos o por la venta de bienes y servicios producidos por el Estado; excluyendo los créditos obtenidos internamente y los obtenidos de otros países.

Atendiendo a los ingresos a nivel Federal, éstos se pueden dividir en función a su fuente: por un lado aquellos asociados al sector petrolero; y por otro, los disociados a dicho sector. Para efectos del tema en comento nos centraremos en los ingresos no petroleros particularmente en los impuestos.

GRÁFICA 1

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS,¹ 1980-2013
(PORCENTAJES)



¹ Excluye financiamiento.

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de INEGI.

- Los ingresos petroleros representan una tercera parte respecto del total de ingresos del sector público presupuestario, lo que significa que el gasto público ha estado sustentado en una fuente volátil en el entendido que dichos ingresos se asocian a variables macroeconómicas como el precio internacional de la mezcla mexicana, producción de petróleo, paridad entre el dólar y el peso, factores que representan un riesgo en las finanzas públicas y que incluso ha implicado la necesidad de recurrir a fuentes de financiamiento para cubrir el gasto público.
- Los ingresos no petroleros se integran por los *Tributarios*, *No Tributarios* y los provenientes de organismos y empresas distintas de Pemex. Tratándose de los ingresos tributarios, éstos en el periodo en estudio se han caracterizado por mantener un sistema tributario equitativo con tasas competitivas a nivel internacional; pero, con niveles de captación bajos en contraste con países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que podría estar asociado a temas como elusión y evasión fiscal, además de gastos fiscales referentes a regímenes especiales de tributación, que merman los ingresos provenientes de los impuestos. Sin embargo, en los últimos años se han aprobado esquemas fiscales con la finalidad de combatir la evasión fiscal y acotar los tratamientos fiscales de índole especial.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

- Tratándose de los ingresos no tributarios, éstos no presentan una estrategia de largo plazo debido a que han estado asociados al comportamiento de los ingresos denominados no recurrentes los cuales son registrados en el rubro de Aprovechamientos. Por citar algunos ejemplos, en 2002 estuvieron asociados al traspaso de ingresos provenientes del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y la colocación del paquete accionario del Grupo Financiero BBVA Bancomer; en 2007, se registró la desincorporación del Grupo Aeroportuario Centro-Norte; y en 2009, se obtuvieron ingresos por el remanente de operación del Banco de México y coberturas petroleras.
- En lo que se refiere a los ingresos de organismos y empresas, éstos se integran por los ingresos de CFE, IMSS e ISSSTE y LyFC hasta 2009, excluyendo los ingresos de Pemex los cuales forman parte de los ingresos petroleros.

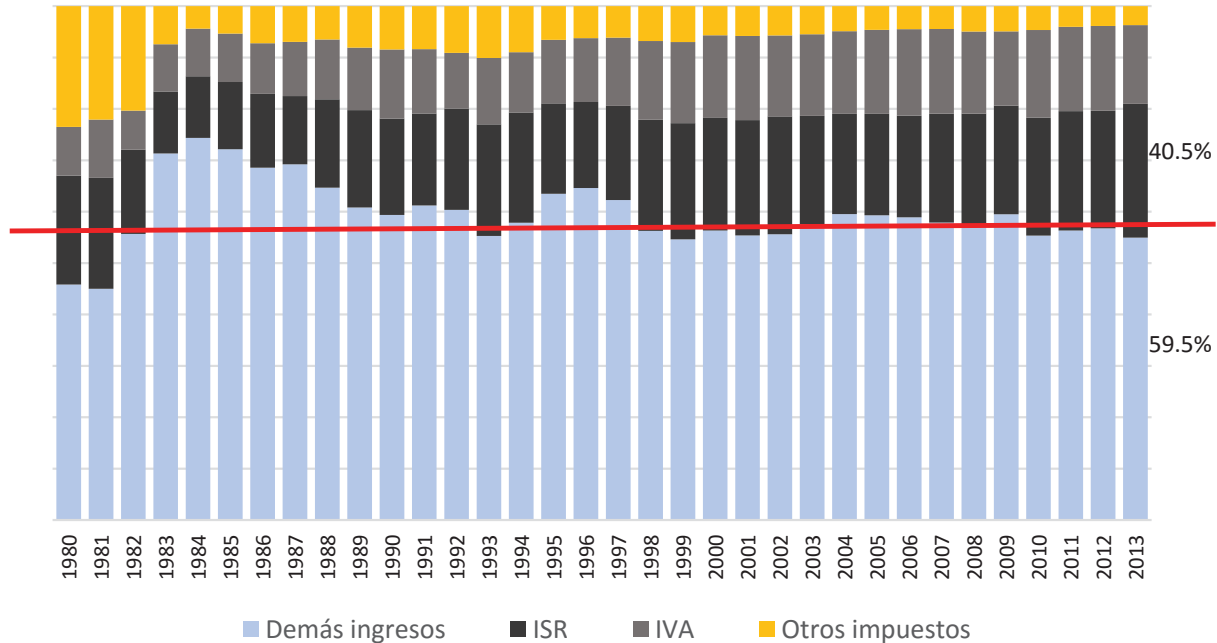
Como se dijo antes, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, vigente desde 1980, una parte de los recursos públicos de índole federal son destinados hacia las entidades federativas mediante la celebración de convenios de coordinación, siendo la Federación el ente que, prácticamente, ha ido asumiendo las decisiones en materia de modernización fiscal, observándose limitados avances, sobre todo en la forma de asignación de los recursos públicos, más que en los procedimientos recaudatorios. En tanto, las entidades federativas dependen de los recursos transferidos desde la Federación y de los recursos estatales que revisten poca importancia para sus finanzas públicas.

Históricamente la relación financiera entre la Federación y las entidades federativas muestra el fortalecimiento de un centralismo dejando en manos de la Federación la gran mayoría de recursos públicos con la finalidad de sufragar las necesidades de gasto público federal y parcialmente de los estados, bajo un marco jurídico confuso desde su origen para las tres órdenes de gobierno, mermando en alguna manera las posibilidades del desarrollo económico en las esferas locales de México.

Para dar una idea del fenómeno de la relación financiera entre la Federación y los estados, se aprecia que a nivel federal los impuestos representan 40.5 por ciento en promedio del total de ingresos presupuestarios en el periodo 1980 – 2013, siendo el ISR y el IVA los tributos más representativos.

GRÁFICA 2

PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS EN LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS¹,
 1980-2013
 (PORCENTAJES)



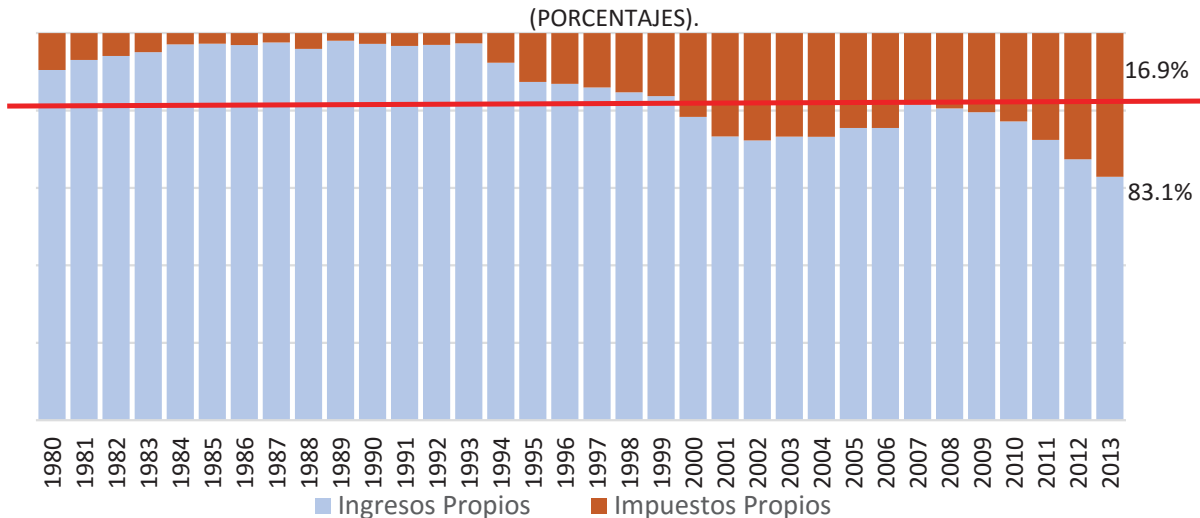
¹ Los impuestos excluyen el IEPS a gasolinas y otros asociados al petróleo, y los ingresos presupuestarios no consideran financiamiento.

Fuente: Elaborado con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-2013, Resultados Generales y el Informe al IV trimestre de 2014 - SHCP.

En las entidades federativas los impuestos solo representan 16.9 por ciento del total de ingresos propios, lo que da muestra que los estados se encuentran con limitaciones en la búsqueda de fuentes de ingresos por la vía de los impuestos. Cabe señalar que en los últimos años los ingresos por impuestos en las entidades federativas han incrementado su participación debido, en parte, al cambio jurídico del Impuesto Sobre Tenencia de Vehículos, que a partir de 2012 dejó de ser un gravamen de carácter Federal (participable al 100 por ciento su recaudación a los estados), para ser un impuesto propio de la entidad federativa.

GRÁFICA 3

PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS PROPIOS EN LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS,¹ 1980-2013



¹ Excluye Transferencias Federales y financiamiento.

Fuente: Elaborado con datos de INEGI.

Entonces, los recursos que la Federación entrega a las entidades federativas a cambio de que éstas no establezcan un tributo, implica una excesiva dependencia de los recursos asignados por el gobierno federal, quien tiene la mayor parte de las potestades tributarias.

2.2. CENTRALISMO DE LOS RECURSOS FEDERALES.

El dilema recurrente del Federalismo Fiscal, es la transición del centralismo a la descentralización, en este punto la pregunta es ¿Qué tantas facultades o responsabilidades debe transmitir un orden de gobierno a los otros órdenes de gobierno de tal manera que el Estado funcione de manera eficiente? Una vez delimitadas las facultades, la pregunta siguiente que surge es ¿Qué mecanismos se deben implementar para evitar la múltiple tributación y la duplicidad del gasto?

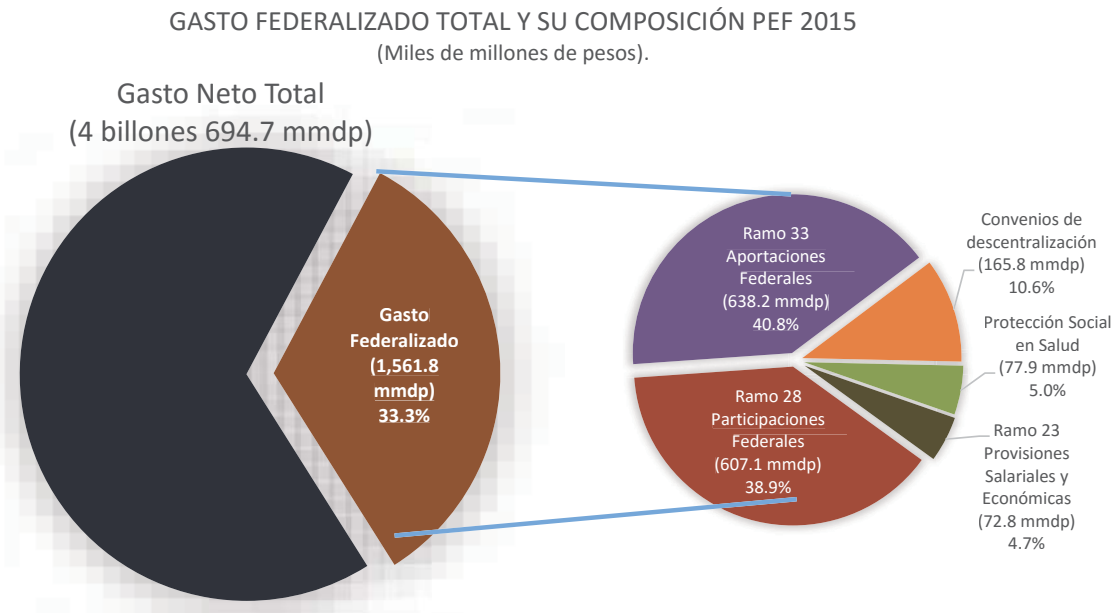
Uno de los argumentos para descentralizar el gasto parte del supuesto de que los gobiernos locales conocen mejor a la población específica a la que se le suministrarán los servicios públicos, y por ello, lo pueden hacer de manera más eficiente. Pero también existen bienes y servicios públicos “puros” que es necesario que una autoridad central produzca o provea y decisiones económicas sustanciales para la vida de la nación. Es por tanto fundamental para el Federalismo, encontrar un equilibrio y compatibilización entre centralización y descentralización.

En México el centralismo se manifiesta en tanto que los objetivos de política son establecidos por el gobierno federal, dejando en segundo plano a los gobiernos

locales, cuya autonomía está supeditada, limitando su capacidad para responder a las necesidades y demandas de sus gobernados (IILSEN, 2001).

Para dimensionar el nivel de centralismo del gasto en México, es necesario analizar la estructura del Gasto Federalizado. En el PEF 2015 se aprobó un Gasto Neto Total de 4 billones 694.7 mil millones de pesos (mdp), de los cuales una tercera parte (1 billón 561.8 mdp) se transferirán a las entidades federativas y municipios (Ver Gráfica 4).

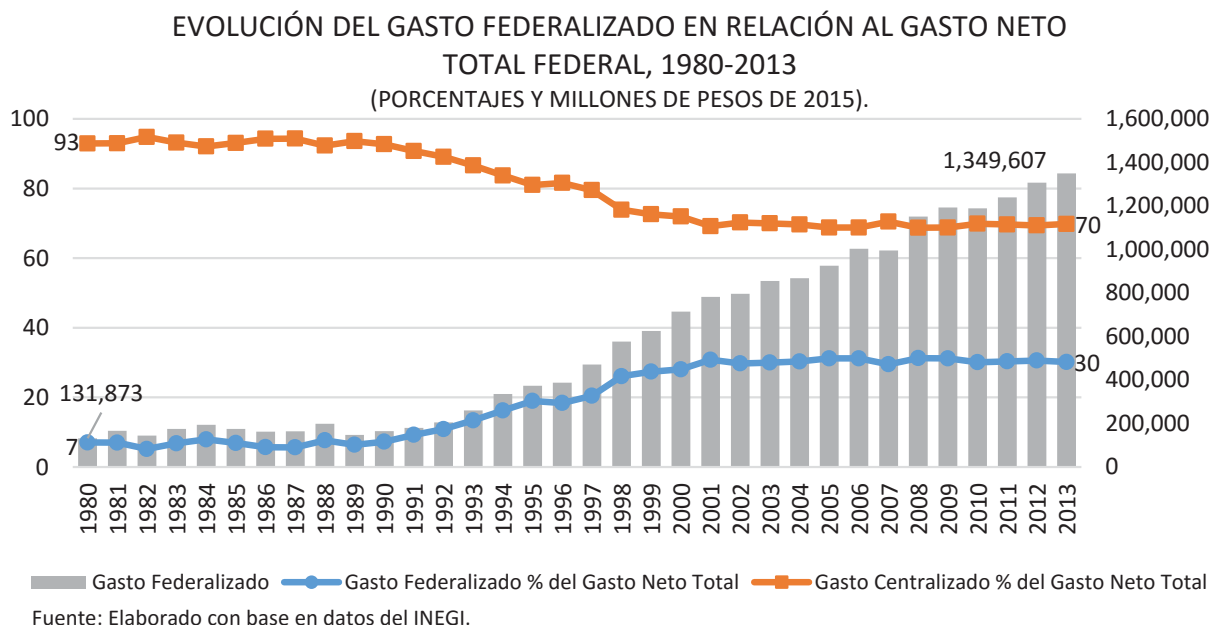
GRÁFICA 4



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP.

Entre el año 1980 y el 2013, el Gasto Federalizado presentó una tasa de crecimiento promedio anual de 7.3 por ciento, significativamente superior a la tasa de crecimiento de 2.7 por ciento del Gasto Neto Total del Gobierno Federal; lo cual se refleja en la proporción de recursos federales transferidos a las entidades federativas que han crecido 23 puntos porcentuales de 7% registrado en 2000 al 30% por ciento en 2013.

GRÁFICA 5



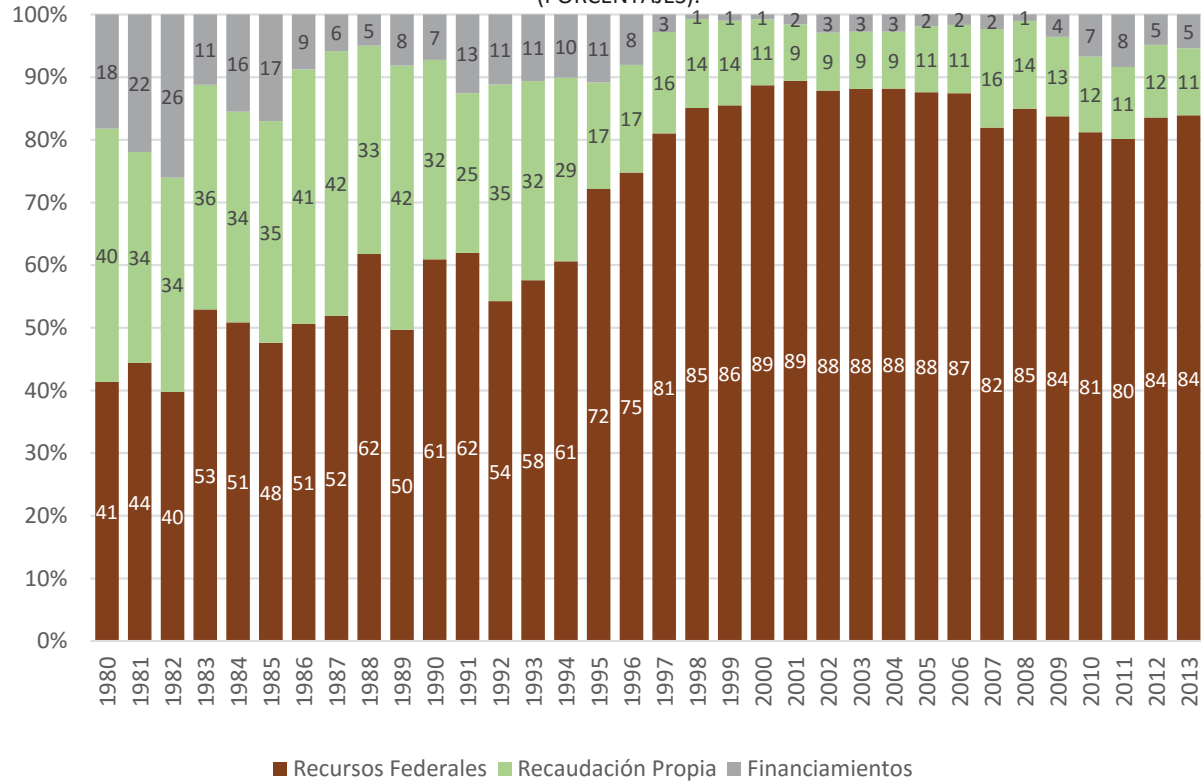
Como se puede observar en el Gráfico 5, en términos generales, de 1980 al 2001 se ha avanzado en el proceso de descentralización del Gasto Federal; sin embargo, a partir de 2001 el proceso se estabilizó oscilando alrededor de 30% del Gasto Neto Total Federal.

Este crecimiento del Gasto Federalizado se ha visto acompañado por una creciente dependencia de los gobiernos de las entidades federativas de dichos recursos. Pero también se ha acompañado de una mayor cantidad de responsabilidades de gasto que se les ha transferido desde el Gobierno Federal, principalmente derivadas del proceso de descentralización del gasto en educación y salud. Además, las entidades federativas han acumulado presiones internas, tales como el pago de pensiones y las crecientes necesidades de renovación y creación de nueva infraestructura física y de promoción del desarrollo económico.

Como se observa en el Gráfico 6, en los comienzos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal actual, el 41% de los Ingresos Brutos de las Entidades Federativas provenían de las transferencias del Gobierno Federal, los ingresos por recaudación propia representaban el 40% y los ingresos por Financiamientos el restante 18%. Derivado de las sucesivas reformas que se han hecho a la LCF y la creciente transferencia de recursos presupuestales federales y aunado a una endeble capacidad recaudatoria propia de las entidades federativas, para 2013 la *dependencia* se duplicó, debido a que los ingresos por recursos federales, representaron 84% de los Ingresos Brutos de las entidades federativas, mientras que el 11% tienen como origen la recaudación propia y el 5% proviene del endeudamiento.

GRÁFICA 6

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS BRUTOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS,
 1980-2013
 (PORCENTAJES).



Fuente: Elaborado con base en datos del INEGI.

Esta debilidad patente en cuanto a la obtención de recursos propios usando sus facultades recaudatorias, los ha incapacitado para proveer de manera eficiente los servicios públicos a su cargo así como cumplir con sus funciones.

La tendencia creciente del Gasto Federalizado ha generado un círculo vicioso en las haciendas locales, debido a que los desincentiva a hacer más eficiente la recaudación de sus facultades activas, a la adopción de nuevas facultades a las que tienen derecho y a la modernización administrativa. Esto conjugado con una tendencia creciente en el gasto, principalmente en los rubros de educación y salud, genera presiones en los ingresos y las obliga a solicitar mayor endeudamiento y mayores recursos de origen federal, lo que incrementa la dependencia. Este efecto se ve reforzado con un aspecto político, ya que la presión en el cobro de impuestos o el establecimiento de nuevos genera costos electorales y administrativos que han sido evitados gracias a los flujos crecientes de recursos federales y de deuda.

2.3. INCENTIVOS ECONÓMICOS.

Como ya se mencionó, el diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se integra de los convenios de coordinación celebrados entre los estados y el Gobierno Federal, pero también a través de estos convenios las entidades federativas han asumido el compromiso de realizar determinadas funciones de fiscalización sobre impuestos federales, a cambio de participar directamente de la recaudación obtenida como incentivo económico.

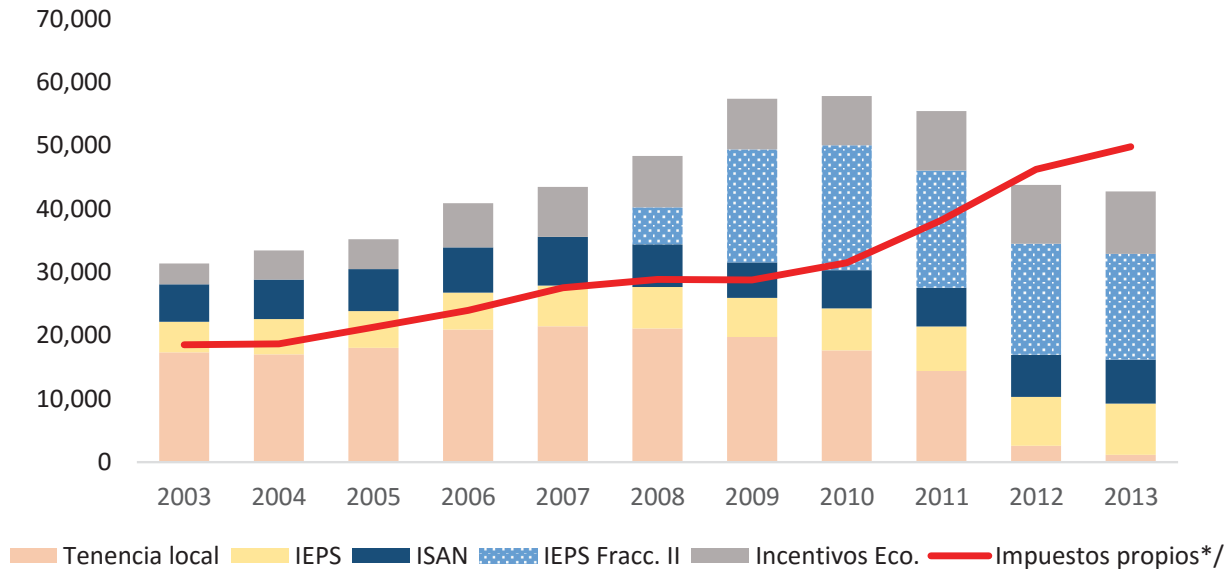
En consecuencia, los incentivos económicos han tenido un papel importante en el fortalecimiento de las haciendas locales; incluso, en la mayoría de los estados dichos incentivos tienen una mayor presencia respecto de los obtenidos por ingresos propios. Si bien los incentivos económicos forman parte de las transferencias por Participaciones que la Federación realiza a las entidades federativas, lo cierto es que, para captar este tipo de ingresos las haciendas locales deben realizar esfuerzos de fiscalización, responsabilidad compartida entre las autoridades hacendarias federales y local. Ello podría ser una ventaja respecto a la implantación a nivel local de algún tipo de impuesto, que en diversas ocasiones representa grandes dificultades en su diseño y ejecución, debido a que el esfuerzo de fiscalización es por parte del estado.

En la última década, los incentivos económicos venían aumentando su participación derivado de los convenios de fiscalización entre la Federación y las entidades federativas. Además, el Congreso de la Unión ha realizado adecuaciones al sistema tributario a fin de fortalecer las haciendas locales mediante el otorgamiento de mayores incentivos económicos, como dejar la atribución directa a los estados de establecer el impuesto a la tenencia de vehículos, participar de una cuota fija sobre la venta final de gasolina (establecido en el Artículo 2, Fracción II de la Ley del IEPS) así como otros incentivos económicos destacando la posibilidad de que las entidades federativas puedan establecer impuestos cedulares al ingreso de las personas físicas por concepto de honorarios profesionales, el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes inmuebles y por enajenación de inmuebles, así como por las actividades empresariales.

Al respecto en la gráfica siguiente se muestra la evolución de los impuestos propios de las entidades federativas en contraste con los incentivos económicos que la Federación participa a las entidades federativas, en particular destaca que a partir de 2009 la Tenencia a nivel local viene desapareciendo en tanto los ingresos por impuestos propios se va incrementando debido a que se elimina a nivel federal quedando la potestad a las entidades federativas de adoptar dicho tributo en sus territorios.

GRÁFICA 7

IMPUESTOS FEDERALES COORDINADOS VÍA PARTICIPACIONES
 FEDERALES E IMPUESTOS LOCALES
 (MILLONES DE PESOS DE 2008).



*/ incluye tenencia local, nóminas, hospedaje, entre otros.
 Fuente: Elaborado con datos del INEGI y la SHCP.

En términos generales el aumento en los ingresos propios de las entidades federativas no necesariamente significa mayores ingresos para el estado, ello solo obedece a un cambio de estructura entre la Federación y los estados; sin embargo, a nivel local se favorece la libertad en la toma de decisiones sobre el hecho de establecer o no un impuesto a la tenencia de vehículos en sus jurisdicciones, o en su caso, otorgar subsidios o exenciones en función a las características socioeconómicas de cada entidad. La experiencia en el esquema de impuestos coordinados entre la Federación y las entidades federativas lleva a suponer que son posibles nuevas corresponsabilidades en los temas tributarios, aunque todo indica que para ello se requerirá que la Federación acepte la coparticipación de las entidades federativas.

A pesar de estos esfuerzos para subsanar la dependencia de las haciendas locales respecto de los recursos de la Federación *aún continúa* el centralismo el cual podría atenuarse mediante esquemas coordinados, sustentados en la Constitución, mediante en el cual la Federación transfiera potestades a las entidades federativas fortaleciendo sus haciendas locales; ejemplo de ello, que las entidades federativas, en un periodo de transición, recauden y fiscalicen el ISR de las personas físicas con menores ingresos, de forma tal que en un periodo adecuado, no solamente

los estados tengan la recaudación total sino además la libertad de decidir sobre estímulos fiscales de acuerdo los niveles socioeconómicos de cada entidad.

2.4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.

A. Caso 1: Estados Unidos de América.

Al igual que el caso estadounidense, el federalismo mexicano tiene su sustento en la Constitución Política, de hecho en la literatura sobre el tema, de forma constante, se indica que el caso mexicano es una copia del norteamericano, por lo que resulta de interés estudiarlo. El federalismo estadounidense ha logrado una relación estrecha y equitativa entre los distintos órdenes de gobierno y está normado a nivel Constitucional, en tanto que el peso político de los estados de la unión es suficientemente alto para influir en las decisiones que se toman en la Federación. Entre los logros más relevantes de este federalismo y su sistema de transferencias se encuentra la distribución regional equitativa del ingreso que, de acuerdo con IILSEN (2001, p. 62) implica una distribución prácticamente uniforme en cuanto a las personas pero no en cuanto al territorio.

Este efecto tiene su origen en una serie de factores sociales e históricos, entre los que destacan:

1. Las altas tasa de impuestos y la diversidad de los mismos tanto a nivel federal como estatal generan fuertes desacuerdos promovidos por grupos de interés en el ámbito social y económico que buscan beneficiarse del gasto provocan que la discusión, sobre todo en las elecciones, se mueva entre la renuencia a aceptar mayores impuestos y el sentido del gasto.
2. Además, derivado de la reforma de los derechos civiles de la década de los sesentas, el enfoque del gasto orientado a las personas y no en los territorios, es decir el gasto público financia los beneficios asistenciales de las personas, los cuales están a cargo de los gobiernos estatales, y debido a la presión federal, dirigen sus esfuerzos a la calidad en el gasto.

El cambio de política tuvo efectos en la forma en cómo se proporcionan los servicios, ya que mientras el Estado se encarga de servicios directos a las personas (educación, salud y seguridad social), los gobiernos locales (condados) tienen rubros específicos

de gasto en servicios que se han visto en la necesidad de privatizar parcial o totalmente (recolección de basura, parques), con el fin de mantener la calidad de los mismos sin incrementar los impuestos.

Las transferencias federales se asignan a los gobiernos estatales y locales tomando como criterios ingreso per cápita, índices de pobreza, desempleo, índices sobre la condición de la infraestructura, algunos de los cuales son de libre disponibilidad.

También se usa lo que se conoce como *matching grants* (asignaciones condicionadas) que son una especie de subsidios para realizar ciertas funciones de los estados (*Medicaid* y subsidios para obra pública). En general, los estados realizan el gasto de acuerdo a una serie de prioridades y luego presentan el cargo al gobierno federal quien los liquida de acuerdo a las reglas y las prioridades establecidas, por lo que el sistema se centra en el gasto.

En tiempos recientes, la discusión se ha centrado en la prevalencia de los fondos de transferencias federales de libre disposición o los condicionados. Los defensores de los primeros argumentan que todos los estados están suficientemente desarrollados y consolidados como para tomar decisiones eficientes, libres y *correctas*. Por su parte, los opositores indican que si bien eso es cierto, existen políticas nacionales que deben ser controladas de manera central, como la educación. En la práctica la mayoría de las transferencias son condicionadas.

De acuerdo a una serie de prioridades y luego lo presentan el cargo al gobierno federal quien se los liquida de conforme a las reglas y las prioridades establecidas, por lo que el sistema se centra en el gasto. En términos de facultades o potestades recaudatorias, el sistema estadounidense es concurrente entre la Federación y los estados. Los estados tienen impuestos exclusivos expresamente establecidos en la Constitución, mientras que el Gobierno Federal puede establecer cualquier tipo de impuesto, excepto los asignados a estados y sobre exportaciones y se tiene la posibilidad de deducir los impuestos pagados a nivel estatal y local.

Los estados y condados son libres para establecer bases y tasas sobre los impuestos que tienen facultades y les queda expresamente prohibido establecer impuestos al comercio interno.

El sistema fiscal estadounidense no tiene un IVA federal como tal, en su lugar se tiene una serie de impuestos sobre ventas que son determinados de forma independiente por el Estado y la ciudad, y cada estado es autónomo respecto de su administración. En general la gran mayoría de los estados de la Unión cobran el impuesto con excepción de: Alaska, Delaware, Montana, New Hampshire y Oregón. Incluso algunos estados no aplican el IVA en artículos específicos.

Por último, los órdenes de gobierno concurren en los programas de financiamiento compartido más importantes, donde los pagos se realizan en forma de subvenciones en bloque y etiquetadas a determinadas funciones y son acordados sobre la base de las aportaciones iguales, que se distribuyen de acuerdo a fórmulas que toman en cuenta la situación fiscal del gobierno local beneficiado (IILSEN 2001).

B. Caso 2: Brasil.

Brasil es una república federal presidencialista con tres poderes independientes ejecutivo, legislativo y judicial. Se constituye de Estados, un Distrito Federal y concilios municipales. Las facultades de los gobiernos estatales están determinadas por una cláusula residual a su favor, es decir, tienen todas las potestades que no están reservados a la Federación o a los concilios municipales.

Cada estado y concilio municipal goza de autonomía en cuanto a su diseño anual del presupuesto, así como en la imposición de gravámenes y las decisiones de gasto público. La administración pública de los estados es descentralizada, mientras que la de los gobiernos municipales está ligada a la de los primeros. Los municipios se rigen por la Ley Básica de las Municipalidades y el Distrito Federal tiene un tratamiento dual Estado-Municipio plasmado en la Constitución.

En tanto a la política fiscal, el Gobierno Federal ostenta el papel de coordinador a través del Ministerio Federal de Finanzas que además dirige la política económica. Las líneas de política económica están establecidas en el Programa de Estabilización Económica. El Sistema Fiscal de Brasil se constituye de los Impuestos sobre Rentas y la Administración Financiera. Como lo indica IILSEN (2001), los primeros son el pilar principal con el que se financia el gasto público donde cada impuesto tiene una asignación explícita a un nivel de gobierno, a saber:

Al igual que otras naciones, Brasil ha tendido a la descentralización de las finanzas públicas, con lo cual, los estados y municipios brasileños recaudan más del 30% de los impuestos del país y después de las asignaciones Constitucionales, disponen de más del 43% de la recaudación impositiva nacional, con lo que el Gobierno Federal contribuye con el 27% de sus ingresos. Por tanto se tienen un sistema con un alto grado de descentralización. En las últimas décadas el sistema se ha caracterizado por una serie de déficits, endeudamientos y rescates del gobierno federal. Debido a la autonomía de los estados y municipios en materia fiscal, no ha sido posible realizar ajustes fiscales en dichos gobiernos, para impedir el creciente endeudamiento y su continuo rescate.

Por su parte, en términos de incentivos a los estados, este sistema fiscal ha generado incentivos negativos en su comportamiento:

- i. Debido a las crecientes transferencias del gobierno federal a los gobiernos locales, estos últimos han incrementado su gasto.
- ii. Desincentiva el esfuerzo recaudatorio local.

Ante esta compleja situación, el gobierno brasileño ha emprendido una serie de reformas, en el mecanismo de reparto de los ingresos a través de los órdenes de gobierno. Se ha intentado mejorar la responsabilidad fiscal mediante el reforzamiento de las auditorías internas y externas para incrementar la transparencia del gasto y la limitación del déficit, como el endeudamiento de los estados y municipios.

3. DESAFÍOS DEL FEDERALISMO MEXICANO.

3.1. DEFICIENCIAS.

La tendencia creciente de las Transferencias de recursos de la Federación (Gasto Federalizado) a los gobiernos locales, ha generado un círculo vicioso en las haciendas locales, debido a que las desincentiva a hacer eficiente la recaudación de sus facultades activas, a la adopción de nuevas facultades a las que tienen derecho y a la modernización administrativa. Esto conjugado con una tendencia creciente en su gasto, principalmente en los rubros de educación, salud e infraestructura económica para el desarrollo, genera presiones en los ingresos y las obliga a solicitar mayor endeudamiento y mayores recursos de origen federal, lo que incrementa la dependencia.

Este efecto se ve reforzado con el aspecto político ya que la presión en el cobro de impuestos o el establecimiento de nuevos genera costos electorales y administrativos que han sido superados gracias a los flujos crecientes de recursos federales y de deuda.

Adicionalmente, el sistema de convenios para coordinar fiscalmente las órdenes de gobierno ha limitado las potestades tributarias de los estados, pero no todo es responsabilidad de la Federación pues en las últimas décadas se han implementado medidas para fortalecer las haciendas locales a través de otorgar mayor potestad tributaria a las entidades federativas; además, de modificar los criterios de distribución de las participaciones y aportaciones federales en función de la productividad local y municipal, con la finalidad de disminuir la dependencia que las entidades federativas tienen respecto a la Federación; sin embargo, dichas medidas no han sido del todo un aliciente para que las entidades federativas las adopten en sus sistemas fiscales.

Para algunos juristas destacados, el problema del Federalismo Mexicano tiene su origen en la Constitución, al respecto, Serna de la Garza (2004, p. 5) indica que “...en materia tributaria la Constitución General de la República no establece una delimitación clara y precisa entre los poderes tributarios de la Federación y de las entidades federativas”. Lo que se tiene es un régimen constitucional de concurrencias entre ambos órdenes de gobierno. Esta ausencia de límites explícitos, deja libre la posibilidad de que ambos niveles de gobierno puedan establecer los gravámenes necesarios para hacer frente a sus gastos.

En el caso de los ayuntamientos, las potestades tributarias quedaron explícitamente establecidas en el inciso a fracción IV del Artículo 115 Constitucional donde se instaure que “percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles”.

Por su parte, en el ámbito de finanzas públicas locales, el párrafo cuarto inciso II del Artículo 116 de la Constitución establece la facultad de las legislaturas de los Estados de aprobar anualmente sus presupuestos de egresos correspondientes. De igual manera, en el penúltimo párrafo del inciso IV de Artículo 115 se instituye la facultad para que los ayuntamientos aprueben sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

La distribución de competencias recaudatorias que establecía la concurrencia entre la Federación y los Estados, en un principio generó una doble y en ocasiones hasta una múltiple *gravación* de los mismos bienes, lo que provocó daños en la actividad económica derivado de que los consumidores debían pagar tantos impuestos como procedimientos normativos de recaudación aplicables. Por esta razón, por iniciativa de gobierno federal, se convocaron tres convenciones nacionales fiscales (1925, 1933 y 1947) que tenían por objetivo encontrar una solución a la múltiple *gravación*.

Como resultado se constituyó el Sistema Nacional de Coordinación el cual, como indica Serna (2004, p.23), consiste en que “la Federación y los Estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales”, vía transferencias.

Respecto de las Transferencias de recursos de la Federación a los gobiernos locales, la Constitución establece en la fracción XIX del Artículo 73 que el Congreso de la Unión está facultado para establecer contribuciones sobre una serie de actividades

económicas², y en el último párrafo de la fracción se mandata que “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”; donde la ley secundaria mencionada es la Ley de Coordinación Fiscal, siendo esta fracción lo que prácticamente le da sustento a todo el Federalismo Fiscal Mexicano. En base en dichos acuerdos, que no están regulados en la Constitución, la recaudación y administración de los impuestos más importantes quedaron a cargo del gobierno federal, dando como resultado un centralismo en materia recaudatoria, dejando imposibilitados a los estados a tomar decisiones respecto de sus potestades tributarias.

3.2. DESAFÍOS.

A. REDISEÑO CONSTITUCIONAL.

Ante la problemática expuesta, es necesario replantear la relación entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y municipios, es decir, reevaluar sus competencias de gasto de manera eficiente en términos económicos, considerando el tipo de bienes y servicios que se proporcionarán y de acuerdo al grado de cercanía con la población. Este será el parámetro tanto de dimensión de los órdenes de gobierno como del nivel óptimo de centralización-descentralización del Estado.

Con base en las competencias de gasto definidas, se deberán asignar las potestades tributarias óptimas, acordes a las competencias de gasto y capacidad administrativa de cada orden de gobierno. Es probable que en principio existan desbalances en cuanto a las competencias de gasto y potestades tributarias, por lo que se diseñaría un sistema de transferencias que compense dichos desbalances y que genere incentivos a los gobiernos subnacionales a mejorar su eficiencia recaudatoria y administrativa que redunde en una mayor autonomía.

Una vez rediseñado el sistema de competencias y potestades, se tendría que crear un capítulo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se

² Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5o. Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; y f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza.

denominaría Del Federalismo, en el cual se establezcan claramente los objetivos del Federalismo Mexicano no sólo en el ámbito fiscal, sino también en el político, en el social y en el ambiental por mencionar algunos.

Respecto del Federalismo Fiscal se tendrían que plasmar de forma explícita las competencias de gasto y potestades tributarias antes valoradas y los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, que los comprometa con el desarrollo integral del país.

B. PROPUESTAS DE REFORMA FISCAL.

En no pocas veces, las entidades federativas argumentan que las potestades que el Gobierno Federal les concede, derivadas de la cláusula residual del Artículo 124, no tienen alto potencial recaudatorio por lo que sus niveles de ingresos propios son bajos, lo que los orilla a depender de las transferencias federales.

Una alternativa al pacto actual radica en un acuerdo en el seno del SNCF que genere una serie de propuestas encaminadas a un modelo federalista con impuestos compartidos similar, por ejemplo, al estadounidense, siendo los candidatos naturales para integrar este nuevo sistema: el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre la Renta y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Rabell (2010) indica que “De hecho, a partir del Presupuesto de Egresos del 2005 el Impuesto al Valor Agregado ya es un impuesto compartido en México. El problema ha sido que la Federación permitió compartir el impuesto pero no disminuyó su tasa, lo cual lo hace totalmente impopular y oneroso para aquellos estados que quisieran agregar su propia tasa y, en consecuencia, aumentarla para los ciudadanos.”

La propuesta del nuevo sistema implica la dificultad de identificar la cartera de impuestos y de tasas óptima de tal manera que no se merme la rectoría del Gobierno Federal del entorno macroeconómico y que permita a las haciendas locales generar incentivos para impulsar su propia actividad económica y eventual autonomía fiscal. Además será importante una estrecha coordinación para establecer bases tributarias que eviten caer en la múltiple tributación.

Con el nuevo esquema, eventualmente, los estados obtendrían mayores recursos, pero derivado de la actividad económica heterogénea de los estados y regiones del país, se podría producir un desbalance en las finanzas de algunos estados, por lo que sería necesario construir un sistema temporal de compensaciones que apoye a los estados que pudieran rezagarse; acompañado de un plan nacional para el impulso de polos de desarrollo regional, que potencie las ventajas competitivas de las regiones y con dicha inercia impulsar el desarrollo de las entidades federativas. El sistema de compensaciones

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

deberá incluir criterios que consideren el desempeño de las entidades federativas, de tal manera que no se constituyan en un incentivo perverso de dependencia y deberá considerar la creación de una normatividad que regule la contratación de deuda por parte de los gobiernos locales, para que ésta no sea una salida ante el deficiente desarrollo económico.

El papel del Gobierno Federal y del SNCF sería el de reguladores, con el compromiso Constitucional de alcanzar equilibrios regionales que generen un desarrollo homogéneo entre los individuos mediante una mejor provisión de servicios públicos.

En la búsqueda de soluciones para fortalecer la hacienda local y atenuar el centralismo podría impulsarse en mayor medida esquemas coordinados, sustentado en nuestro máximo ordenamiento jurídico, para que la Federación transfiera potestades a las entidades federativas de forma paulatina; ejemplo de ello, las entidades federativas, en un periodo de transición, podrían recaudar y fiscalizar el ISR de las personas físicas con menores ingresos, de forma tal que en un periodo adecuado, no solamente los estados tengan la recaudación total sino además la libertad para decidir que estímulos fiscales otorgar de acuerdo al nivel socioeconómico de los habitantes de cada entidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrijo Vizcaíno, Adolfo (1999), *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*, Colección Ensayos Jurídicos, Themis, México, Primera edición.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República IILSEN (2001), *El Federalismo Fiscal en México*, México D.F.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2004) [en línea], *Sistema de Distribución de Participaciones Federales*, México, Distrito Federal [consulta: 20 de marzo de 2015], disponible en: <www.indetec.gob.mx>.
- Ley de Coordinación Fiscal* [en línea], Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, México, Distrito Federal [consulta: 20 de marzo de 2015], disponible en: <www.dof.gob.mx>.
- Ley de Coordinación Fiscal de la Federación y los Estados* [en línea], Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1953, México, Distrito Federal [consulta: 17 de marzo de 2015], disponible en: <www.dof.gob.mx>.
- Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenio de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles* [en línea], Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1953, México, Distrito Federal [consulta: 17 de marzo de 2015], disponible en: <www.dof.gob.mx>.
- Ley que Regula el Pago de las Participaciones de los Estados sobre Ingresos Federales* [en línea], Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1948, México, Distrito Federal [consulta: 17 de marzo de 2015], disponible en: <www.dof.gob.mx>.
- Ley sobre el Pago de las Participaciones en Ingresos Federales* [en línea], Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1940, México, Distrito Federal [consulta: 17 de marzo de 2015], disponible en: <www.dof.gob.mx>.
- Martínez Almazán, Raúl (1997), *La Coordinación Fiscal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Rabell García, Enrique (2010), *Federalismo Fiscal en México*, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, Santiago de Querétaro, Querétaro, México.
- Serna de la Garza, José María (2004), *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Primera edición.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Suárez Dávila, Francisco (2005), *Federalismo hacendario, motor de la reforma hacendaria y el desarrollo de México*, en INAP y Cámara de Diputados, Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano (pp. 115-178), México, Distrito Federal.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2010), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 951, Segunda Sala, tesis 2a./J. 25/2010; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, enero de 2001, página 957, disponible en:<
<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1000/1000998.pdf>>

IMPACTO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN LA ECONOMÍA MEXICANA.¹

Alejandro Somuano Ventura.²

I. ANTECEDENTES.

El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN) se firmó en 1992 y entró en vigor en 1994. Con la adopción de este Tratado, México culminó su proceso de apertura comercial, que inició con la entrada al GAAT —hoy Organización Mundial de Comercio— en 1986, y marcó el principio de una era de transformación en la economía mexicana. Previo al TLCAN, México había firmado sólo dos acuerdos de liberación comercial: el Acuerdo de Alcance Parcial con Panamá en 1986 y el Acuerdo de Complementación Económica con Argentina en 1987.³ A partir de la firma del TLCAN, México ha suscrito 13 tratados de libre comercio con 44 países (TLCs), 31 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIS) y 9 acuerdos de comercio (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

De acuerdo a Serra (2008), el TLCAN se distingue de otros tratados multilaterales, en por lo menos tres características. La primera, el tamaño del mercado. El puro tamaño del mercado norteamericano y la expectativa de eliminar por completo los aranceles incidieron sobre el grado de apertura de toda la economía nacional. Segunda, el ritmo de reciprocidad. Mientras que Canadá y Estados Unidos abrieron de manera inmediata sus mercados a productos mexicanos en 88% y 61%, respectivamente, México sólo

¹ Agradezco la invaluable asistencia de Irene Navarro y Germán Petersen por sus comentarios al presente trabajo. Asimismo, agradezco y reconozco la ayuda de Emanuel Cabello en la recopilación de información.

² El Dr. Alejandro Somuano se desempeña como Director General de Programación y Presupuesto de la H. Cámara de Diputados. Obtuvo la Licenciatura en Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México y el grado de doctorado en Economía de la Universidad de Texas en Austin. Alejandro ha laborado en el sector público por más de 15 años en diferentes cargos del Poder Ejecutivo como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Federal de Competencia, Instituto Mexicano del Seguro Social y Comisión Federal de Electricidad. Actualmente, colabora en el Poder Legislativo dentro de la administración de la Cámara de Diputados. En la iniciativa privada se desempeñó algunos años como Vicepresidente de CINTRA y posteriormente como Director Ejecutivo de Planeación en Grupo Aeroméxico. El Dr. Somuano ha incursionado además en el sector de las franquicias y ha asesorado a pequeñas y medianas empresas en diversos sectores. Vive en la Ciudad de México y puede ser contactado en alejandro_somuano@yahoo.com.mx.

³ Información oficial de PROMÉXICO (<http://www.promexico.gob.mx/comercio/mexico-y-sus-tratados-de-libre-comercio-con-otros-paises.html>)

lo hizo en 36%; y fue hasta el décimo año que abrió el grueso de sus mercados a sus socios (42%). Esta asimetría debía beneficiar aún más las exportaciones mexicanas. Y tercera, la protección a la inversión. Existe un capítulo especial en el TLCAN dedicado a establecer los principios de protección de la inversión entre las partes del Tratado. De ahí que haya tenido un efecto importante especialmente en la inversión en industrias manufactureras.

Desde que se anunció la firma comenzó la especulación en los tres países sobre el impacto que tendría dicho Tratado en el comercio, la industria, el empleo, el desarrollo fronterizo, y otras variables económicas. Una vez firmado, el debate se intensificó —tanto en México como en sus socios— llegando a posturas extremas que, o bien depositaban grandes expectativas de crecimiento y bienestar, o bien responsabilizaban al Tratado de cualquier crisis o tropiezo económico.

El TLCAN consta de XXII capítulos en los que se establecen las reglas para la eliminación de aranceles al intercambio de bienes y servicios entre los socios. Ahí se definen las reglas de origen, procedimientos aduaneros y medidas de emergencia para el comercio de productos, así como todas las disposiciones relativas a la inversión y servicios. Por tratarse de sectores estratégicos y de suma importancia entre los socios, el acuerdo contempla también capítulos especiales dedicados a la industria automotriz, bienes textiles y del vestido, energía y petroquímica básica, sector agropecuario, así como telecomunicaciones y servicios financieros.

Por la importancia que reviste, el TLCAN también incluye un capítulo completo dedicado al tema de propiedad intelectual, donde se establecen todas las disposiciones para la protección de derechos de autor y patentes. En contraste, el TLCAN no contempla disposición alguna sobre asuntos ambientales, por lo que las partes decidieron abordar este tema en un acuerdo independiente.

Para ser justos, al TLCAN —como a cualquier otro acuerdo comercial— sólo se le debe evaluar conforme al cumplimiento de objetivos para los que fue firmado, es decir, el mayor intercambio comercial y mayores flujos de inversión extranjera. Y sólo como una observación coincidente con el Tratado se puede ligar la evolución de otras variables.⁴

Una tendencia común en la literatura económica es querer analizar temas de crecimiento, pobreza, migración y distribución del ingreso a la luz del TLCAN, cuando éstos no

⁴Esquivel (2014) establece claramente los objetivos inmediatos del TLCAN y los que debieron haber sido los objetivos finales de su firma.

fueron los objetivos del acuerdo.⁵ Sin embargo, muy probablemente esto no sea del todo responsabilidad de los analistas que han estudiado al TLCAN. Quizá esto se debe a que la *comunicación social* del Presidente Salinas fue imprecisa. Como ejemplo, basta citar las palabras del propio titular del Ejecutivo el 12 de agosto de 1992, al concluir las negociaciones, cuando exponía los seis beneficios principales del TLCAN:

a) La vinculación a uno de los centros de la economía mundial; b) el acceso amplio y permanente de los productos mexicanos al gran mercado norteamericano; c) la estipulación de reglas claras y certidumbre en el intercambio con Estados Unidos y Canadá; d) la especialización de la producción de acuerdo con las ventajas de los recursos y las habilidades mexicanas; e) el beneficio de los consumidores, en razón de la disponibilidad de más productos, de mejor calidad y menor precio. Por último, se destacaba (con el *sobretodo*) la ventaja más importante: generar *más empleos y mejores remuneraciones* para los mexicanos, gracias a la llegada de capitales e inversiones productivas. Como se añadió posteriormente, el interés de México era el de “exportar mercancías, no personas.

El Presidente Salinas resumía: “En palabras sencillas, podremos *crecer más rápido* y entonces concentrar mejor nuestra atención para *beneficiar a quienes menos tienen...*”

Otro ejemplo es el mensaje del propio Salinas en su discurso durante la ceremonia de graduación del Instituto Tecnológico de Massachusetts en mayo de 1993 cuando decía: “*El TLCAN es un acuerdo de creación de empleos... El TLCAN es un acuerdo de mejoras salariales... El TLCAN es un acuerdo de reducción de la migración...*”

Con estas citas se puede comprender que los beneficios esperados del TLCAN rebasaban por mucho los de la promoción comercial e inversión extranjera. Por el contrario, el discurso oficial proponía al TLCAN como solución al *crecimiento, empleo, salarios y hasta la distribución del ingreso*.

Una correcta evaluación del TLCAN debe resultar de analizar los flujos de bienes y servicios entre los países firmantes, el monto de inversión entre los socios, y con una visión más amplia, quizá los de flujo de tecnología y algunos cambios institucionales muy focalizados, como los mecanismos de controversias comerciales, o, ante el aumento de los flujos comerciales, la necesaria modernización en la operación de las aduanas; pero no problemas estructurales e históricos de la economía mexicana, como el desempleo, la pobreza de un porcentaje muy alto de la población, o la mala calidad de los servicios públicos, por mencionar algunos.

⁵ Hay autores que han responsabilizado al TLCAN de todo tipo de fenómenos: desde la apertura democrática, o la crisis económica de 1994-95, hasta de enfermedades crónicas como la obesidad y la diabetes, toda vez que la apertura comercial facilitó la vida sedentaria a través de la introducción masiva de electrodomésticos (televisiones, reproductores de video, hornos de microondas, etc) y el acceso a la comida rápida y comida chatarra.

II. MARCO TEÓRICO.

En estricto sentido, un tratado de apertura comercial no es más que un acuerdo entre socios para eliminar las barreras (arancelarias y no arancelarias) al intercambio de mercancías. De acuerdo a la teoría económica, al eliminar las barreras al comercio, los países socios deberían reflejar correctamente su relativa abundancia en recursos naturales y factores de la producción, junto con sus procesos tecnológicos, con ello sus precios relativos y por ende su ventaja comparativa. Al existir diferencias en los precios relativos de cada país los agentes económicos deberían encontrar oportunidades para comerciar con sus socios.

La literatura económica sobre comercio es vasta y data de mucho tiempo atrás. Quizá entre los primeros modelos económicos de comercio destaca el de Ricardo (1817),⁶ mismo que introduce por primera vez el concepto de *ventaja comparativa*. Este modelo demuestra que bajo condiciones de competencia perfecta, la simple diferencia en la tecnología de producción de los países es suficiente para producir ganancias de comercio, y por tanto, incentivos al intercambio. Asimismo, este modelo predice que los países chicos tienen más que ganar que los grandes, lo cual parecería ser el caso de México en el TLCAN.

En los años treinta Heckscher y Ohlin propusieron un nuevo concepto de *ventaja comparativa* basado en la relativa abundancia de los factores de producción, y predijeron que los países deben exportar aquellas mercancías que utilizan más intensivamente aquellos factores productivos en los que tienen mayor abundancia relativamente frente a sus socios comerciales. Aplicando este modelo al caso del TLCAN, se podría inferir que México debería exportar a sus socios productos intensivos en mano de obra e importar de Estados Unidos y Canadá productos que utilicen de manera intensiva el capital.

En la década de los 1940s, Paul Samuelson introdujo un nuevo modelo para explicar la convergencia en los precios de los factores de producción (trabajo y capital), cuando los países producen los mismos bienes y la tecnología tiene rendimientos constantes a escala, y logró demostrar que el precio de los bienes es directamente proporcional al precio de los factores de la producción. Basado en las predicciones de este modelo, el pago a la mano de obra dependería del precio de los bienes manufacturados, mientras que el costo del capital dependería del precio de los bienes intensivos en capital.

Más tarde Paul Krugman y Helpman desarrollaron una serie de modelos para explicar el comercio bajo condiciones de competencia imperfecta, situación que refleja mejor la realidad económica de los socios del TLCAN. Con este supuesto las predicciones

⁶Ricardo (1817).

de la teoría cambian de manera importante. Por una parte, estos modelos anticipan que aún cuando los países observan las mismas condiciones productivas, pueden obtener ganancias del comercio simplemente por las distintas preferencias de los consumidores en cada uno de ellos. Por otra, y quizá más importante, es que las ganancias del comercio no se distribuyen de una manera proporcional entre los países socios, como parece ser el caso del TLCAN.

En resumen, podemos decir que la literatura económica agrupa los modelos de comercio en dos grandes bloques: uno, en el que los modelos explican las causas del comercio, predicen el flujo de mercancías y anticipan el movimiento de los precios de los factores de producción, suponiendo condiciones de rendimientos constantes a escala y/o competencia perfecta. Y otro, que relaja los supuestos de rendimientos constantes a escala y competencia perfecta —como sucede en el mundo real— y predice la existencia del comercio con base en otras variables, como son las preferencias del consumidor, economías a escala y diferenciación de productos, entre otras razones.

Lo que sí es importante aclarar es que no existe una teoría robusta que ligue al comercio con la pobreza o la distribución del ingreso. Si bien existen casos concretos en los que la apertura comercial ha tenido efectos sobre estas variables, ha sido por condiciones iniciales favorables en esos indicadores, pero no por la mera apertura comercial.

III. IMPACTO DEL TLCAN EN MÉXICO.

El TLCAN dio lugar a un “cambio estructural” de gran calado en la vida moderna del país, y sus efectos se hicieron sentir en múltiples aspectos de la vida cotidiana. A nivel empresarial, hubo cambios profundos en la industria, el transporte de carga, las aduanas, el desarrollo fronterizo, la mayor disponibilidad de insumos y el acceso a nuevos mercados con buen poder adquisitivo. A nivel gubernamental, también se sintieron cambios significativos, que incluyeron desde un nuevo manejo de la política macroeconómica, la actualización de leyes y normas, hasta la reconfiguración de entidades del Gobierno Federal. Y por último, un grupo importante de consumidores también cosechó beneficios al tener un mayor acceso a diversos bienes y servicios.

Sin embargo, no todos los cambios económicos de 1994 en adelante son directamente atribuibles al TLCAN. En algunos casos, sí hubo fuertes impactos —positivos y negativos—, que son consecuencia directa del Tratado, pero también hay otra serie de cambios —buenos y malos— que sucedieron con posterioridad al TLCAN, que más bien son el producto de una combinación de factores, y no el efecto directo del propio

Tratado. Asimismo, hubo otros casos en los que, ingenuamente, la sociedad esperaba grandes impactos positivos del TLCAN y no hubo mejora alguna.

IV. IMPACTOS DIRECTOS DEL TLCAN.

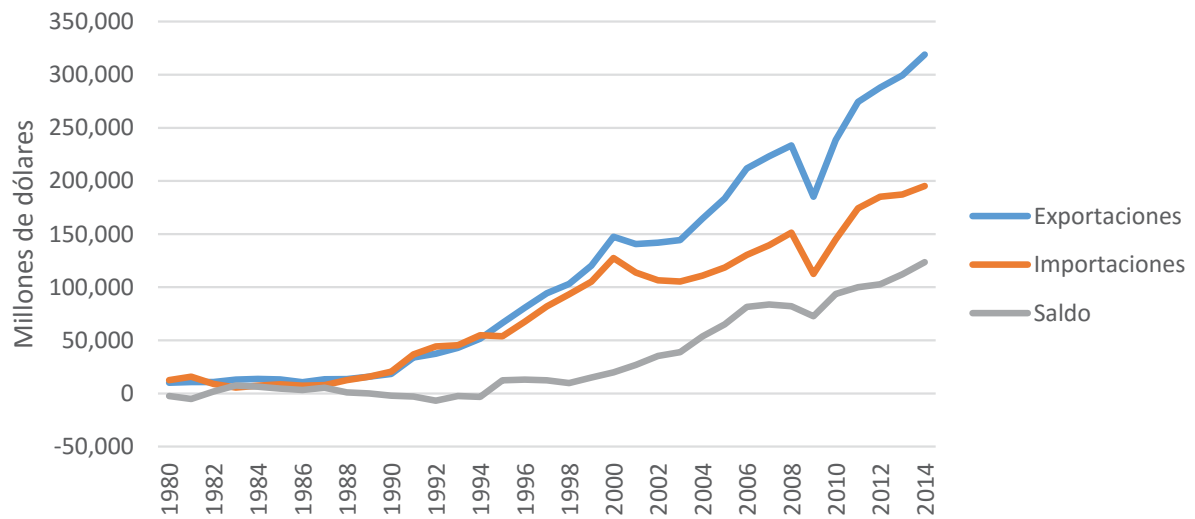
Dentro de los impactos directamente vinculados con el Tratado destacan tres: impacto sobre el comercio y la inversión agregados (con especial énfasis en algunas industrias), impacto sobre la protección a la propiedad intelectual y aquél impacto que hubo sobre la brecha regional norte-sur.

A. IMPACTO DEL TLCAN EN EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN.

Tal como predice la teoría, los efectos que son contundentes e indiscutiblemente atribuibles al TLCAN son aquéllos sobre las exportaciones, importaciones e inversión. Gracias a la firma del TLCAN, México se convirtió en uno de los diez países más importantes en su participación en el comercio mundial, especialmente en manufacturas, sólo detrás de China. A nivel agregado, las exportaciones a Estados Unidos han pasado de USD \$ 50 mil millones en 1994 a más de USD \$ 300 mil millones en 2014. Por su parte, las exportaciones totales a Canadá aumentaron más de cinco veces con el TLCAN al pasar de USD \$ 2 mil millones a más de USD \$ 10 mil millones.

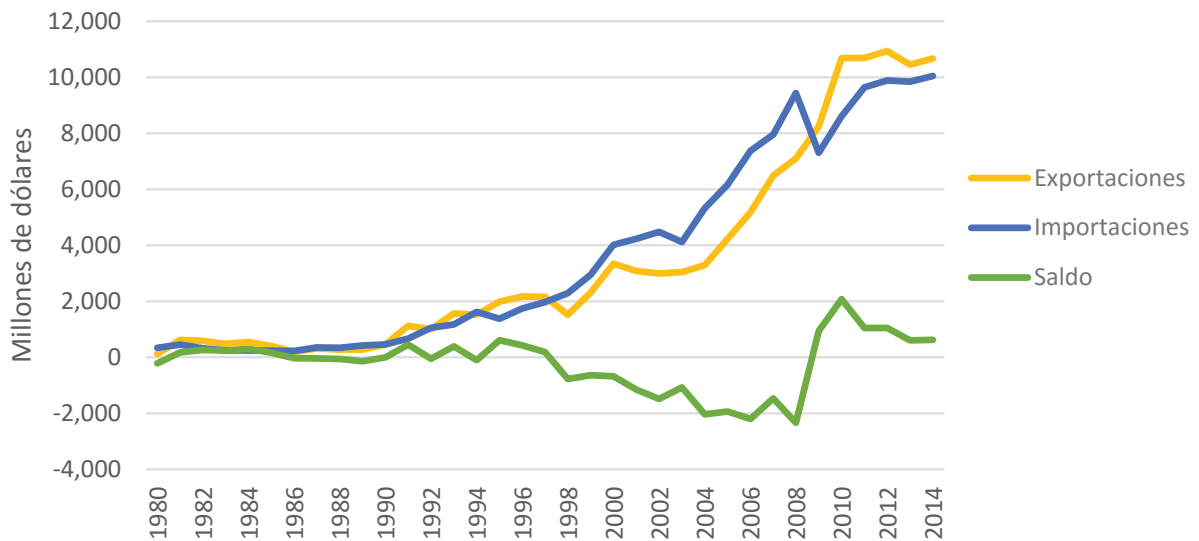
Tomo I
La Economía y las Finanzas Públicas

Balanza comercial México - EUA



Fuente: Elaboración propia con datos del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, integrado por el Banco de México, INEGI, Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía.

Balanza comercial México - Canadá

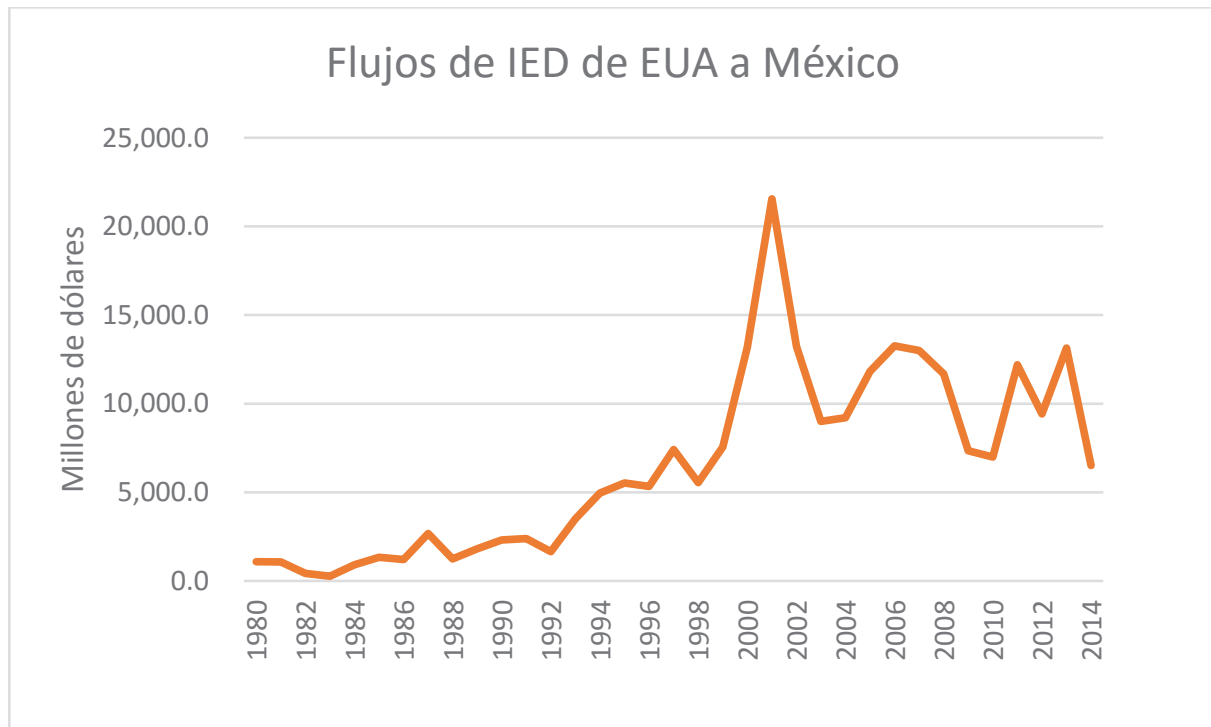


Fuente: Elaboración propia con datos del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, integrado por el Banco de México, INEGI, Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía.

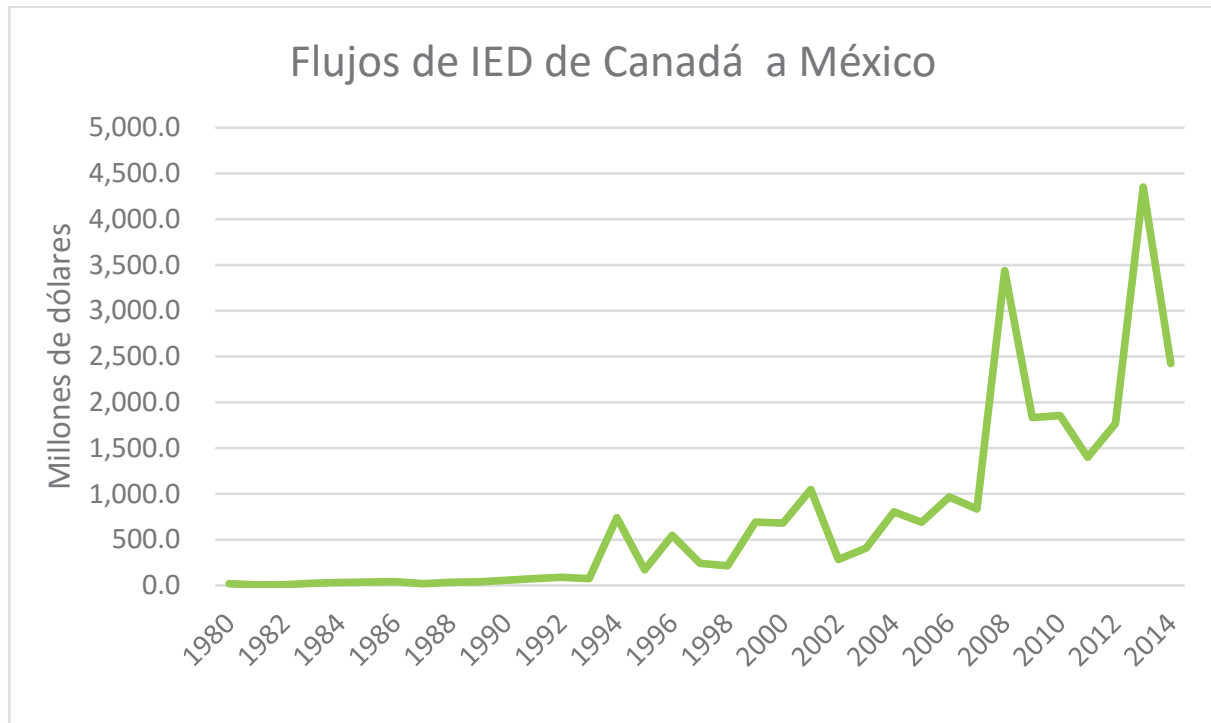
Asimismo, las importaciones a México también registraron un fuerte incremento. Mientras que en 1994 las importaciones de Estados Unidos se ubicaban en USD \$ 50 mil millones, y las de Canadá en poco menos de USD \$ 2 mil millones, para 2014 alcanzaron los USD \$ 200 mil millones y USD \$ 10 mil millones, respectivamente.

———— Tomo I ————
La Economía y las Finanzas Públicas

Por su parte, los flujos de inversión extranjera directa —tanto de Estados Unidos como de Canadá— tuvieron también una escalada importante con el TLCAN.



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía

Para estudiar el comportamiento de la balanza comercial y de la inversión directa en México los estudios son abundantes y las metodologías variadas; hay desde quien ha empleado modelos de equilibrio general hasta modelos de equilibrio parcial sobre sectores industriales en particular. Por ejemplo, Sánchez, Juárez y Zurita (2011) concluyen que el TLCAN tuvo un impacto muy positivo en las exportaciones y la inversión extranjera, y favoreció la transferencia de tecnología a nuestro país. Por su parte, Núñez y Moreno (2011) estudian los efectos del TLCAN en la economía mexicana y concluyen también que si bien algunos sectores de la industria agropecuaria han aumentado sus exportaciones, como por ejemplo frutas y vegetales, cereales, café, té y cocoa, hay otros que siguen muy rezagados con respecto a los países socios (granos forrajeros: maíz amarillo, sorgo y maíz quebrado).

Moreno-Brid, Rivas y Santamaría (2005) sostienen que el TLCAN puso a México en una senda exportadora que además permitió la adopción de mejores tecnologías. Sin embargo, la dependencia de las importaciones también ha aumentado.

Por su parte, Cardero (2008) utiliza un modelo de insumo-producto para evaluar el impacto de la apertura comercial en México. Sus resultados arrojan que el crecimiento de las exportaciones estuvo acompañado por aumentos similares de las importaciones, por lo que la balanza comercial no tuvo mayor beneficio.

Recientemente, Esquivel (2014) demuestra que en los objetivos inmediatos del TLCAN (comercio e inversión), éste ha sido exitoso, aunque el dinamismo se ha erosionado con el tiempo.

Si bien es cierto que las exportaciones e importaciones crecieron exponencialmente después de 1994, esta conclusión no se sostiene a nivel industria, toda vez que hubo sectores muy exitosos, como el automotriz y la industria electrónica, y otros que resultaron muy lastimados, como la industria textil, los juguetes y el sector agropecuario. A continuación se expone el impacto del TLCAN en estas industrias en particular.

1) INDUSTRIA AUTOMOTRIZ.

El caso de la industria automotriz es quizá el caso más exitoso en México como resultado del TLCAN, aunque probablemente su expansión comenzó desde antes de 1994, gracias a los bajos costos de transporte. Posteriormente, gracias a las provisiones contenidas en el Tratado, México se ha convertido en una de las plataformas de exportación más rentable del mundo, con alta calidad y costos menores que otros países emergentes. La producción se ha incrementado en 6% promedio anual en los

últimos 20 años. Tan sólo en los últimos seis años la producción pasó de 2 millones de unidades en 2007 a 3 millones de unidades en 2013, un incremento de 50%. Mientras que en 1993 había 13 plantas productoras, hoy se registran más de 30.

Los fabricantes japoneses y estadounidenses han aumentado su capacidad productiva en México por las ventajas en localización, tratados comerciales y mano de obra calificada. Mientras que en 1990 únicamente 6% de todos los vehículos ligeros producidos en América del norte se hicieron en México, esta proporción alcanzó el 25% en 2013. En lo que se refiere a camiones pesados, México también ha ganado terreno, pasando de 7% en 2005 a 13.6% en 2013.

La industria automotriz se ha convertido en la generadora de divisas más importante del país: aporta el 23.5% de las exportaciones totales y el 31% del total manufacturero, por encima del petróleo, turismo y remesas. De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, a noviembre de 2013 se captaron más de 90 mil millones de dólares por exportaciones del sector. Hoy en día, la contribución de la industria automotriz al PIB es de 3.8%, cifra que aumentó en 27% en los últimos 12 años.

A la fecha, muchos productores han decidido usar sus plantas en México como plataforma de lanzamiento para algunos modelos (Ford, Nissan, Chevrolet, Chrysler, Fiat, Mazda, Volkswagen, etc.)

En materia de empleo la industria automotriz también ha dado buenos resultados. A pesar de la automatización de muchos procesos, hoy se emplean ya alrededor de 700 mil personas en la industria en México.⁷

Junto con la industria automotriz se ha desarrollado la industria de autopartes. De las 100 corporaciones líderes de autopartes en el mundo, 89 operan en México. Además, varias armadoras han también instalado centros de investigación y desarrollo, donde instituciones, científicos y entidades privadas vienen interactuando en la mejora continua de procesos.

Es de esperarse que el auge de la industria automotriz continúe en México. Para asegurarse de ello, el Gobierno Federal ha presentado el *Programa Estratégico de la Industria Automotriz 2012-2020*, mismo que tiene por objeto ubicar a México en el tercer lugar mundial en el diseño y manufactura de vehículos, autopartes y componentes, y así llegar a producir 4.3 millones de unidades para 2020 (ver Covarrubias (2014).

⁷ Ver reporte BBVA (2014).

2) INDUSTRIA ELECTRÓNICA.

A partir de los años ochenta y noventa la industria electrónica a nivel mundial entró en un nuevo ciclo industrial, con la creación de nuevos sectores como el de tecnologías de información y telecomunicaciones. México pudo adentrarse y beneficiarse de esta nueva fase de desarrollo gracias a la apertura comercial: empresas asiáticas y europeas se instalaron en el país en busca de menores costos de producción y de exportación hacia el mercado estadounidense.

El establecimiento de grandes empresas productoras se concentró sobretodo en la zona norte del país y están agrupadas en *clusters* especializados, como el del televisor en Tijuana (Sony, Hitachi, Sanyo, Samsung, Matuchita, JVC), el de la computadora en Guadalajara (IBM, Hewlett-Packard, Intel, Solectrón. Flextronic), y otro con mayor diversificación en Ciudad Juárez (Toshiba, Phillips, Thompson, Kenwood, Acer).⁸

El auge de la industria electrónica en la década de los noventa se ve reflejado en las altas tasas de crecimiento de las ventas al exterior, las cuales aumentaron a una tasa del 20% promedio anual en el periodo 1993-2000. Sin embargo, durante 2001 las exportaciones cayeron 7% respecto al año anterior, por la contracción del mercado norteamericano y la competencia de productos provenientes de China.

Entre 1991 y 2000, la industria electrónica se convirtió en el principal exportador de manufactura del país, alcanzando un monto de casi 33 mil millones de dólares, cerca de una tercera parte del total de las ventas externas manufactureras. México pasó a ser el décimo primer exportador mundial de productos electrónicos, superando a países como Francia, Italia o Canadá.⁹

En el 2000, el sector de la electrónica representó casi el 16% de la producción total de manufacturas, mientras que en 1990 ese porcentaje era de apenas 4.5%,¹⁰ asimismo generó 5.8% del PIB manufacturero y aportó 9% de las remuneraciones totales. Para ese mismo año, la industria electrónica era la cuarta actividad en cuanto a personal ocupado en el sector manufacturero.¹¹ El favorable desempeño de la industria electrónica mexicana generó la atracción de importantes flujos de inversión extranjera directa (IED), mismos que en el período 1994-2001 promediaron 668 millones de dólares.¹²

⁸ Ver Dabat (2004).

⁹ Ver Dabat (2004).

¹⁰ Ver Ordoñez (2006).

¹¹ Ver Toledo.

¹² Ver <http://genesis.uag.mx/revistas/escholarum/articulos/cyt/industria.cfm>.

En fechas recientes, México ha tenido que ceder a favor de China la elaboración de productos con bajas especificaciones y alto volumen, como computadoras, impresoras y consolas, que son muy sensibles a los costos laborales, donde ciertamente China lleva ventaja. En contraparte, se ha especializado en computadoras con tecnología de punta, instrumentos médicos y electrónica automotriz. En buena medida por esto se recuperaron las exportaciones electrónicas, que crecieron 51% entre 2003 y 2008.

En 2011, ya recuperado el sector, aportó 3.9% del PIB de la industria manufacturera y 25.5% de las exportaciones de ese sector; en ese mismo año, la industria electrónica empleó a poco más de 250 mil personas y recibió una inversión directa de 623 millones de dólares.¹³ De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía (SE), México es actualmente el mayor productor de televisiones de pantalla plana en el mundo y el cuarto productor de computadoras. La SE estima que para 2020 el valor de la producción alcanzará un monto de 6,526 millones de dólares, con una tasa de media de crecimiento anual de 7% para el periodo 2011-2020.

Hoy en día la organización de la industria electrónica se caracteriza por un predominio de la empresa trasnacional sobre la nacional; rezago en la inclusión de las fases del diseño dentro de territorio mexicano y una inserción global basada en los bajos costos laborales. Algunos de estos rezagos tienen su origen en la insipiente pobre política pública de fomento a la innovación y la baja investigación y desarrollo.

3) INDUSTRIA TEXTIL.

En contraste con los casos anteriores, la industria textil se benefició de forma importante con el TLCAN sólo en sus primeros años de vigencia. De 1990 a 2002, esta industria creció 2.9%.¹⁴ El comercio de textiles entre México y Estados Unidos pasó de 4.1 mil millones de dólares en 1993 a casi 14 mil millones en 1998. La industria recibió importantes flujos de capital durante los primeros diez años del TLCAN¹⁵ y llegó a convertirse en la principal proveedora de Estados Unidos en prendas de vestir.¹⁶

No obstante, entre 2001 y 2003, las industrias textil y del vestido cayeron 20% y 28%, respectivamente, a raíz de la recesión de Estados Unidos y la competencia de productos provenientes de China. Las exportaciones de dichos sectores bajaron 16% y 15%, respectivamente, y China desplazó a México como principal proveedor de textiles de Estados Unidos.¹⁷

¹³ Ver Monografía: Industria Electrónica en México, Secretaría de Economía (2012).

¹⁴ Ver Mesa y Perilla (2007).

¹⁵ Entre 1994 y 1998, la IED en la industria textil llegó a dos mil millones de dólares. Buena parte de esta inversión la han realizado empresas chinas.

¹⁶ Ver Vega (2001).

¹⁷ Ver Vega (2010).

Del 2003 a la fecha, las exportaciones textiles mexicanas han disminuido 18%, cayendo a una tasa promedio anual del 1%. En contraste, las compras externas del sector han aumentado 28%, a una tasa anual promedio del 3%. Por lo que la balanza comercial del sector desde hace veinte años ha sido deficitaria.

Según datos de la Secretaría de Economía, de 2007 a 2012, la inversión extranjera directa dirigida a la industria textil cayó 43%, pasando de 263 millones de dólares a 151 millones. En ese mismo periodo, el valor de la producción textil cayó 5%. En 2012, la industria textil representó sólo el 0.78% del PIB manufacturero y el 0.13% del PIB total, y empleo a poco más de 58 mil trabajadores, lo que representa sólo un 1.8% del total de empleo manufacturero.

Actualmente, México es el quinto proveedor de prendas de vestir en Estados Unidos después de China, Vietnam, India e Indonesia. La participación de México en las importaciones estadounidenses ha venido cayendo en los últimos diez años, pasando de 8.3% en 2005 a 4.5% en 2015; en contraste, China aumentó su participación de 27.6 a 38.7% en el mismo periodo.¹⁸

4) INDUSTRIA DEL JUGUETE.

Al igual que los textiles, las exportaciones mexicanas de juguetes se duplicaron en los primeros años del TLCAN. Sin embargo, desde 1999 las exportaciones de la industria juguetera han caído por la entrada de productos chinos al mercado mundial. De 1999 a 2004, las exportaciones de este sector cayeron 43%, a una tasa del 2% anual promedio, pasando de mil millones de dólares en 1998 a poco más de 600 millones en 2004. Mientras que en 1993 la industria registraba 380 fabricantes, dos años después el número pasó a 30, donde la gran mayoría de sobrevivientes eran microempresas.

En cambio, las importaciones de la industria del juguete aumentaron 7% en promedio anual en el mismo periodo, por lo que la balanza comercial de la industria juguetera paso de ser superavitaria en 1999 a deficitaria en 2004. El punto más alto del déficit se dio en 2007, año en que las exportaciones registraban un monto de 1,671 millones de dólares, en tanto que las compras al exterior fueron de 2,766 millones.

La inversión extranjera directa ha disminuido drásticamente (89%) en los últimos diez años. De 2004 a 2014, la IED se redujo a una tasa de 45% anual promedio, pasando de 117.5 millones de dólares en 2004 a cerca de 13 millones en 2014. Al tratarse de una industria intensiva en mano de obra y baja capacitación, China ha logrado captar gran parte de las inversiones norteamericanas en esta industria.

¹⁸ *Office of Textiles and Apparel*. US Department of Commerce.

De acuerdo con la asociación mexicana de juguetes (AMIJU), las exportaciones de juguetes mexicanos alcanzaron un valor de 1,600 millones de dólares en 2014. En ese mismo año, las ventas de la industria registraron un crecimiento de 3.8%, llegando a 2,250 millones de dólares, empleando a más de 30 mil personas en forma directa.¹⁹ Algunas de las empresas que forman parte de la AMIJU son Lego, Mattel, Algora, Hasbro y Crayola.

Cabe señalar que otra de las grandes afectaciones a la industria juguetera mexicana ha provenido del contrabando, fenómeno que ha crecido por la incapacidad de las autoridades para vigilar las aduanas, y nada tiene que ver con el TLCAN. Si bien la industria juguetera en años recientes ha alcanzado un crecimiento anual del 7%, la realidad es que tuvieron que pasar muchos años para que este sector comenzara a recuperarse de la devastación; esta reciente recuperación se viene realizando a través de alianzas específicas con empresas extranjeras.²⁰

5) INDUSTRIA AGROPECUARIA.

La liberalización comercial del sector agropecuario fue uno de los temas más sensibles durante las negociaciones del TLCAN. Para México, representó la apertura a la competencia de su sector dual (una agricultura tradicional de subsistencia y una empresarial de exportación) con los grandes agricultores de alta productividad de Canadá y EU. Por las propias características del agro mexicano, los efectos del TLCAN han sido diferenciados: los productores de frutas y hortalizas del norte del país se han beneficiado del aumento en sus exportaciones, mientras que el sector campesino orientado a cultivos básicos como el maíz y el frijol no se ha beneficiado en términos de inversión e incremento de la producción.²¹

Según datos del Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON), en los seis años posteriores al Tratado la producción agrícola aumentó a una tasa del 23% anual promedio, pasando de 156 millones de toneladas en 1994 a 239 millones en 2000. Sin embargo, de 2000 a 2013, ese crecimiento se desaceleró registrando una tasa anual promedio de 6%.

El comercio agrícola entre México y Estados Unidos creció regularmente en los primeros cinco años del TLCAN. Las exportaciones mexicanas a ese país pasaron

¹⁹ Ver <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2015/industria-juguetera-nacional-incumple-meta-de-ventas-1066943.html> y http://www.milenio.com/negocios/Amiju-jugueteros-innoven-sobreviviran-mercado-juguetes-ventas-Navidad-productos_0_428957127.html.

²⁰ Ver Durán (2014).

²¹ Ver Vega (2001).

de 3.1 mil millones de dólares en 1993 a 4 mil millones en 1998.²² No obstante, las importaciones provenientes de Estados Unidos se duplicaron entre 1990 y 1999, principalmente por productos animales, granos y oleaginosas, creciendo a un ritmo del 10% promedio anual. Durante la década de los noventa, a excepción de 1995, la balanza comercial con el vecino del norte fue deficitaria.²³

Los beneficios del TLCAN en términos de inversión extranjera no se manifestaron en este sector, al menos en sus primeros años de apertura. Entre 1994 y 1998, la IED del sector promedió 18.8 millones de dólares. En tanto que los cinco años previos promedió 39.8 millones de dólares.²⁴

En términos generales, el dinamismo del sector agropecuario no fue el que se esperaba con la liberalización comercial. De 1994 a 2003, el PIB del sector primario mexicano creció a una tasa media anual de 1,9%, inferior al 2,5% que registró el PIB nacional.²⁵

En los veinte años del TLCAN, las exportaciones agropecuarias se han incrementado en 3%, pasando de poco más de 3 mil millones de dólares en 1994 a 12 mil millones en 2014, de acuerdo con datos del Banco de México.

A pesar de los bajos resultados que resultaron de la apertura comercial, el sector agropecuario sigue siendo muy relevante. En 2013, la IED del sector fue de alrededor de 84 millones de dólares, según datos de la SE. En ese mismo año, el sector agropecuario representó el 3.1% del PIB total y, a septiembre de 2014, la industria agropecuaria empleaba a más de 383 mil personas.²⁶

A. IMPACTO DEL TLCAN EN PROPIEDAD INTELECTUAL.

El TLCAN incluye un capítulo completo (XVII) para fortalecer los regímenes de propiedad intelectual y custodia de patentes entre las partes. Aunque los tres países ya observaban las disposiciones de propiedad intelectual contempladas por la Organización Mundial de Comercio, estas medidas se reforzaron en el TLCAN. Como consecuencia, México tuvo que reformar su marco jurídico, crear el IMPI, adoptar un sistema de derechos registrados y endurecer sus medidas contra la piratería.

Los efectos de proteger la propiedad intelectual podrían ser ambiguos para la innovación y el comercio. Por una parte, el TLCAN prevé acceso preferencial y mayor

²² Ver Vega (2010).

²³ Ver Fritscher (2001).

²⁴ Ver INEGI. Estadísticas históricas de México 2009.

²⁵ Ver Rosenzweig (2005).

²⁶ Ver Boletín de información oportuna del sector alimentario (octubre 2014). Disponible en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sectorial/biosa/biosa.pdf

mercado a los socios, lo que debería estimular los incentivos y las oportunidades para la innovación tecnológica. Pero al mismo tiempo, mayor protección también podría inhibir los incentivos a innovar. Además, México y Canadá recibieron mayor competencia de las empresas norteamericanas, típicamente reconocidas por su renovación tecnológica constante, lo que pudo también haber contenido la innovación en nuestro país.

Los resultados son claros: el TLCAN ha jugado un rol importante estimulando el intercambio tecnológico entre los países socios respecto de su intercambio con el resto del mundo. No obstante, como expone Park (2011), el grado y alcance del intercambio varía entre las partes: México, sin duda, ha sido el país que más tecnología ha recibido de sus socios y menos ha aportado; Canadá ha incrementado tanto su producción tecnológica como la adopción de la misma, mientras que Estados Unidos no muestra una diferencia significativa en su intercambio tecnológico con sus socios de TLCAN *vis-á-vis* con el resto del mundo.

C. IMPACTO DEL TLCAN EN LAS BRECHAS REGIONALES.

Una de las consecuencias negativas directamente vinculada al TLCAN es la de haber acrecentado la brecha de desarrollo entre el norte y el sur del país. La hipótesis parte de que los niveles de infraestructura, tecnología y capital humano en el norte del país son más altos que los del sur, y que la inversión extranjera tiende a localizarse justamente cerca de los consumidores, y donde los costos de instalación y operación son menores en el largo plazo; es decir, donde están los ingenieros, las carreteras, los trenes, los puertos, los servicios públicos y donde ya está ubicada la industria. Como consecuencia, la inversión extranjera derivada de la firma del TLCAN habría de instalarse en el norte del país, abriendo la brecha más aún con los estados del sur.²⁷

Dussel (2003), por ejemplo, señala que la principal consecuencia de la liberalización comercial es la polarización económica entre el norte y el sur del país: en concreto subraya la gran disparidad que se ha dado entre el crecimiento del PIB per cápita y la productividad laboral entre entidades como Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Nuevo León con otras del sur del país. Mientras que las primeras cuatro entidades representan el 44.7% del PIB nacional en los ochenta, y esta participación crece a 47.6 en los noventa, estados como Campeche, Tabasco, Chiapas y Oaxaca disminuyen su participación de 3.9% a 1.6%, 2.7% a 1.4%, 2.3% a 1.8% y 1.7 a 1.6%, respectivamente. El análisis de la productividad arroja tendencias similares. Para el periodo 1980-1995 la tasa de crecimiento promedio anual del trabajo fue de 1.3%. No

²⁷ Ver Esquivel, Lederman, Messmacher y Villoro (2002).

obstante, entidades como Chihuahua, el Distrito Federal y Nuevo León muestran una productividad muy superior a la media nacional, mientras que estados como Colima, Oaxaca, Chiapas y Guerrero presentan niveles muy por debajo del promedio nacional.

Por su parte, Vega (2010) sostiene que el TLCAN ha deteriorado el sector agropecuario y ha aumentado las desigualdades regionales del país. Según el autor, uno de los objetivos estratégicos del TLCAN que cumplió a cabalidad fue el de disminuir la dependencia del petróleo y fomentar la exportación de bienes de mayor valor agregado: manufacturas. Así pues, mientras que en 1985 el sector primario contribuía con 62.4% de las exportaciones, para el año 2000 esta proporción ya era únicamente 5%, mientras que las manufacturas —típicamente localizadas en los estados del norte—, constituían el 95%. Esta composición de las exportaciones sin duda es parte de la lógica circular detrás de las brechas regionales.

Las disparidades en el crecimiento económico de las entidades federativas de nuestro país a la luz de la apertura comercial también las analiza Rodil (2011). Los resultados muestran la coexistencia simultánea de procesos de convergencia y divergencia que ponen de manifiesto la influencia de algunos factores específicos territoriales de cada estado, en especial aquéllos que son frontera con Estados Unidos.

Se puede concluir pues que el TLCAN separó aún más la brecha del desarrollo regional entre el norte y sur de México. La ventaja comparativa de la zona norte —con su cercanía a los consumidores, mayor infraestructura, mejor nivel educativo y más y mejores servicios públicos— atrajo el grueso de las inversiones, y ante la falta de una política pública compensatoria en favor de los estados del sur, se agravó la disparidad en detrimento de los más rezagados.

V. EFECTOS INDIRECTOS DEL TLCAN.

El TLCAN trajo consigo otros efectos en la vida nacional, que aunque no son un resultado directo del acuerdo comercial, sí se derivan de la incorporación de México a la economía mundial. Entre los más relevantes destacan: el impacto de la apertura en la configuración del Estado, el impacto sobre el ciclo económico, y el impacto en el medio ambiente.

A. IMPACTO DEL TLCAN EN LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO.

Quizá como consecuencia del TLCAN México tuvo que ajustar la organización del Gobierno Federal y el diseño institucional del Estado. Para ello se reformaron y crearon nuevas dependencias a efecto de poder sincronizar el quehacer gubernamental con las exigencias del TLCAN.²⁸

Dentro de los cambios institucionales más notables destacan tres. Primero, los programas federales para impulsar el comercio, como el Programa de Modernización Industrial y de Comercio (PRONAMICE, 1990-94), o el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PROPICE 1996-2000). Segundo, la modificación de leyes y creación de instituciones. Entre otras:

- Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial (1991) para promover la modernización tecnológica del país a través del fortalecimiento de acervos de información tecnológica, y del fomento a la agilidad y transparencia en los procedimientos para registrar y proteger a las patentes, garantizando los derechos de propiedad inherentes a los avances y modernización antes señalada. Asimismo, la creación del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI).
- Ley de Metrología y Normalización (1992) para elaborar, revisar y modificar las normas oficiales mexicanas y establecer el Sistema General de Unidades de Medida. En consecuencia, la creación del Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, y Centro Nacional de Metrología.
- Ley de Comercio Exterior (1993) con el objeto de regular y promover el comercio exterior e integrar a la economía mexicana con la internacional. Con ella, se creó la Comisión de Comercio Exterior.
- Ley Federal de Competencia (1993) para regular los mercados concentrados, promover la eficiencia económica y proteger el proceso de competencia y libre concurrencia. Derivado de ella, se creó la Comisión Federal de Competencia.
- Ley de Inversión Extranjera (1993) para definir las reglas para canalizar la inversión extranjera a México y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional. Al tiempo, la creación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Y tercero, cambio constitucional y creación de la Ley del Banco de México (1993) para establecer como objetivo prioritario del banco central la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, promover el sano desarrollo del sistema financiero, y propiciar el buen funcionamiento del sistema de pagos.

²⁸ Ver Suárez (2008).

B. IMPACTO DEL TLCAN EN EL CICLO ECONÓMICO.

En 1994, año en que entró en vigor el TLCAN, la economía mexicana fue sacudida por una fuerte crisis económica. En opinión de algunos ésta se desencadenó por un manejo riesgoso de la deuda externa, que, combinado con la manifestación del Ejército Zapatista en Chiapas en enero y el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia en marzo, desataron una corrida contra el peso, que culminó en una devaluación de la moneda del 110%. Sobre este tema hay quienes piensan que el TLCAN fue una de las causas de la crisis, toda vez que se le atribuye el creciente déficit de la cuenta corriente cuyo financiamiento se volvió insostenible con capitales de corto plazo. Por el contrario, hay quienes piensan que gracias al TLCAN y al indiscriminado acceso de las exportaciones mexicanas al mercado norteamericano, con la consecuente entrada de divisas, México pudo recuperarse más pronto de la crisis.

Por otra parte, algunos autores han estudiado la posible convergencia entre los ciclos económicos de México y sus socios —principalmente Estados Unidos—. La hipótesis parte de que al ser el comercio uno de los motores del crecimiento, y que al sostener un mayor intercambio con el exterior —mercado norteamericano—, debería corresponder una mayor integración económica con ese país. Esa mayor integración implicaría una mayor sincronización entre los vaivenes del crecimiento de ambos países, y en el mejor de los casos, mayor crecimiento sostenido.

Serra (2008) realiza un análisis de cointegración entre las series del PIB en ambos países y concluye que, a partir del TLCAN, la producción industrial de México y Estados Unidos tienen una relación de largo plazo (están cointegradas). Anticipa además que la integración de las tres economías miembros del TLCAN continuará en virtud de que existe una complementariedad en la dotación de factores de la producción.

Sánchez, Juárez y Zurita (2011) concluyen también que el TLCAN propició la convergencia macroeconómica, aunque no tuvo ningún impacto en el crecimiento económico. Por otra parte, Vega (2010) argumenta que el TLCAN ha tenido efectos muy favorables para México, y que incluso fue un factor determinante para salir de la crisis macroeconómica de 1994-95. No obstante, no ha incidido significativamente en la productividad y competitividad de la economía mexicana.

Es importante señalar que la convergencia de los ciclos económicos entre México y Estados Unidos no necesariamente es algo deseable, toda vez que obliga al país pequeño (México) a sincronizar también las políticas monetaria y fiscal con aquéllas en Estados Unidos, reduciendo así el margen de maniobra del gobierno mexicano para alcanzar de manera independiente sus propios objetivos.

C. IMPACTO DEL TLCAN EN MEDIO AMBIENTE.

El TLCAN no contempla medidas explícitas ni vinculadoras para proteger el medio ambiente. No obstante, como complemento al Tratado, las partes firmaron simultáneamente el Acuerdo de América del Norte sobre la Cooperación para el Medio Ambiente (1993), mismo que al no ser vinculatorio y funcionar sólo sobre la base de la cooperación voluntaria, ha tenido resultados muy pobres. Entre otros, destacan la regulación sobre el Registro de Liberación y Transferencia de Contaminantes en México, y los fondos para las comunidades y pequeños negocios para monitorear el cumplimiento de la normatividad ambiental. Además, la creación del Banco de Desarrollo de Norte América, y la Comisión de Cooperación del Medioambiente Fronterizo, que monitorean proyectos de agua y limpieza en la frontera norte y han tratado de evitar que México siga siendo un paraíso de contaminación para las empresas estadounidenses.

El impacto del TLCAN en el medio ambiente de nuestro país ha sido negativo en su mayoría. Aunque hay empresas norteamericanas que trajeron tecnologías limpias, éstas son la excepción y no la regla. De acuerdo a Gallagher (2009), el costo económico de la degradación del medio ambiente promedia el 10% del PIB desde la entrada en vigor del TLCAN. Los residuos peligrosos y la contaminación del aire van en aumento. “Ocho millones de toneladas de desechos peligrosos se generan en México, y México sólo puede absorber un millón al año”. La diversidad biológica y genética se ha visto amenazada por la inundación de importaciones y bioproductos. La expansión de la agricultura industrial orientada a la exportación ha tenido un costo ambiental muy alto en la forma de uso de agua, carga de nitrógeno y otros agroquímicos. Por otra parte, el deterioro ambiental en las fronteras se ha agudizado debido a las zonas industriales.

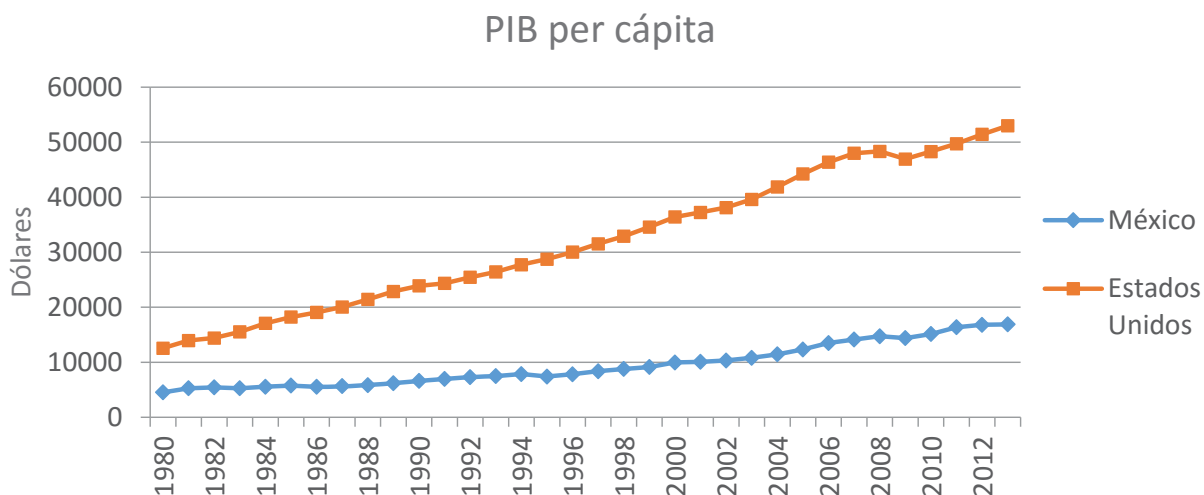
Aunque este deterioro no es una consecuencia directa del TLCAN, sí se podría evitar si se fortaleciera la supervisión e intervención de las autoridades y se implementaran políticas públicas que previnieran un mayor deterioro.

VI. IMPACTOS AUSENTES.

Finalmente, en este apartado se exponen los efectos del TLCAN prometidos por el gobierno de México que nunca tuvieron lugar; en concreto, el impacto en el ciclo económico y la pobreza, el empleo y la distribución del ingreso.

A. IMPACTO DEL TLCAN EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA POBREZA.

En materia de convergencia, Moreno-Brid, Rivas y Santamaría (2005) concluyen que ni el ingreso real promedio ni el estándar de vida en México han alcanzado los de sus socios del Tratado, y demuestran que la relación entre comercio y crecimiento económico se ha deteriorado. Hoy en día la brecha entre el PIB per cápita en México y Estados Unidos es la misma que se observaba en los 1950s. Por su parte, Esquivel (2014) afirma que no existe ninguna evidencia de convergencia en el ingreso per cápita ni PIB por trabajador entre México y Estados Unidos. Al contrario, sí existe alguna tendencia es a la divergencia en el tiempo. Mientras que en 1993 el PIB por trabajador en México era 35% del de Estados Unidos, esta relación ha disminuido a menos de 30%. De igual forma, el PIB per cápita en México pasó de ser un 31% del de Estados Unidos en 1993 a ser menor de 29% en 2012.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE. <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>

En un contexto de bajo crecimiento económico, es de esperarse que los niveles de pobreza en el país no hayan disminuido. De acuerdo con estimaciones de CONEVAL, el porcentaje de población en condiciones de pobreza es el mismo que hace 20 años. En 1992, el 52% de los mexicanos eran pobres de patrimonio, cifra que aumentó con la crisis de 1994-95 y se redujo en años posteriores llegando a 48% en 2008, para después aumentar y establecerse en más del 50% después del 2010.

A pesar de la tendencia observada, algunos autores argumentan que el aumento en la pobreza derivado de la crisis de 1995 habría sido mayor de no haber sido por el TLCAN. De Hoyos (2013) menciona que, en ausencia del Tratado, el conteo de individuos en condiciones de pobreza habría sido 2% mayor al registrado en 1996.

B. IMPACTO EN EL EMPLEO.

El crecimiento en las exportaciones mexicanas como resultado del TLCAN ha estado concentrado en un número reducido de empresas, las cuales han tenido poca participación en el empleo. Entre 1993 y 1998, las actividades y empresas que concentraban 93.4% de las exportaciones —alrededor de 3,400 empresas incluyendo maquiladoras— sólo participaron con 5.7% del empleo nacional. Para el mismo período, la población ocupada en México aumento en 8.5 millones de personas, mientras que las principales empresas exportadoras, incluyendo maquiladoras, sólo crearon 822,000 empleos.²⁹

Asimismo, se esperaba que con el TLCAN la inversión interna complementara la IED y generaran un aumento en la productividad y en el empleo de los sectores industrial, agropecuario y de servicios. No obstante, la IED se concentró básicamente en el sector manufacturero, principalmente en la maquila, incrementando la productividad de este sector en 41% entre 1994 y 2003. Sin embargo, la productividad en el sector servicios, el cual emplea a la mayor proporción de la fuerza de trabajo, ha ido en declive permanente. El resultado neto ha sido un incremento en la productividad de 1% al año.³⁰

En lo que se refiere a remuneraciones, tanto el salario real mínimo como los salarios de la industria manufacturera han ido a la baja desde 1980. En junio de 1999, los salarios reales mínimos y manufactureros equivalían a 75% y 74% de los de 1994, respectivamente.³¹ En 2001, sólo el 10.3% de la población ocupada obtenía ingresos equivalentes a cinco o más salarios mínimos; mientras que, en 2013, apenas el 8.4% tenía ese nivel de ingresos, y 65 % de los ocupados recibía ingresos iguales o menores a tres salarios mínimos.³²

En términos generales, la generación de empleo después del TLCAN no ha sido lo que se esperaba: la mayoría de los empleos se han creado en actividades ligadas a las exportaciones, y casi no se han creado oportunidades en el campo, por lo que la migración al norte continúa de manera muy importante. Desde 1994 hasta 2000, el número anual de emigrantes mexicanos a los Estados Unidos se disparó un 79 por ciento, al pasar de 430 mil a 770 mil.³³ A pesar de que el crecimiento de la población de inmigrantes ha disminuido a partir de 2006, los 12.7 millones que se contabilizaron en 2008 representan diecisiete veces el número registrado en 1970.³⁴

²⁹ Ver Dussel (2000).

³⁰ Ver Vega (2010).

³¹ Ver Dussel (2000).

³² Ver Cordera(2014).

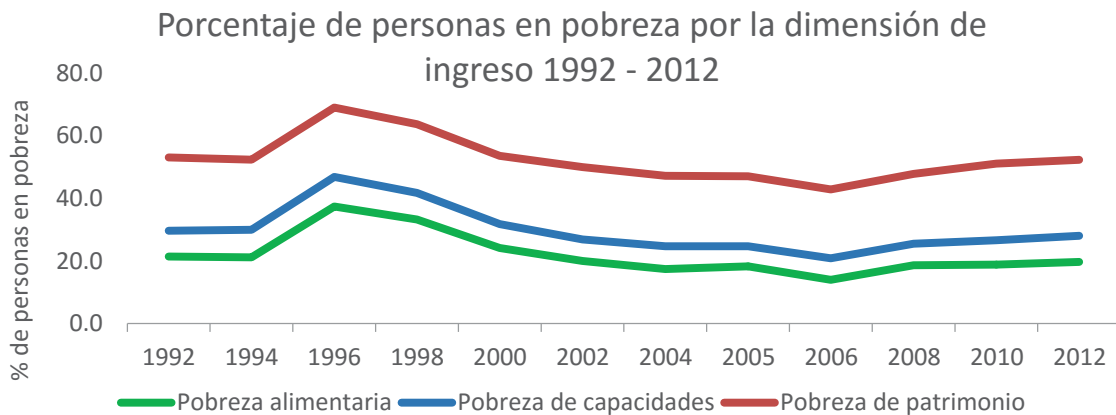
³³ Ver Weisbrot, Lefebvre y Sammut (2014).

³⁴ Ver Vega (2010).

En los veinte años de vida del TLCAN, el crecimiento promedio de la población económicamente activa ha sido de 2.2%, pasando de 35.4 millones de personas en 1994 a 52.8 millones en 2014, una diferencia de 17 millones de personas.³⁵ Sin embargo, las actividades centrales del tratado tienen bajos efectos multiplicadores en el empleo, pues su encadenamiento con empresas locales también es bajo, dado que se basan en la compra de insumos del exterior. Así, por ejemplo, a pesar de un aumento del 46% en el empleo del sector manufacturero, lo que significó que se crearan 2.3 millones de empleos, éstos no fueron suficientes para resolver el problema del fuerte crecimiento de la oferta de empleo en el periodo.³⁶

C. IMPACTO EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.

Por último, el impacto del TLCAN en la distribución de la riqueza en México tampoco ha sido relevante. De acuerdo a cálculos de Cortés (2013), y considerando el ingreso total de los hogares, el coeficiente de Gini ³⁷ se ha mantenido en valores de entre 0.44 y 0.49 en los últimos 30 años. De hecho, de 1994 a 1998 tuvo una ligera mejora pasando de 0.49 a 0.46, en 2000 repuntó a 0.49, y desde entonces ha tenido una muy modesta recuperación a 0.44 en los últimos diez años. Si se consideran los resultados anteriores en materia de empleo y de brechas regionales, hace sentido que el TLCAN no haya tenido un impacto significativo en la distribución de la riqueza.



Nota: Las estimaciones de 2006, 2008, 2010 Y 2012 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Fuente: Las estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cortés (2013).

³⁵ Ver Ruiz (2015).

³⁶ Ver Ruiz (2015).

³⁷ El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad ideada por Corrado Gini. Es un número entre 0 y 1, donde 0 implica perfecta igualdad y 1 perfecta desigualdad.

VII. CONCLUSIONES.

La firma del TLCAN marcó una nueva era en la vida económica de México. Múltiples cambios se hicieron sentir posterior a su entrada en vigor en 1994. Entre los más importantes destacan el aumento de las exportaciones, importaciones e inversión extranjera directa. Lamentablemente la comunicación social instrumentada en torno al TLCAN a principios de los noventa fue muy ambiciosa y prometió mejoras en crecimiento económico, pobreza, empleo y distribución del ingreso que nunca llegaron.

De acuerdo a la teoría económica, el éxito o fracaso del TLCAN debe sustentarse con base en la evolución de los flujos de comercio entre los países firmantes y el monto de inversión entre los socios, pero no en los cambios del resto de las variables económicas, ya que el desempeño de éstas depende, fundamentalmente de otro tipo de políticas públicas, muy distintas a las contenidas en el TLCAN.

Por lo que hace al intercambio comercial, se observa que mientras que en 1994 las exportaciones conjuntas de México a Estados Unidos y Canadá alcanzaron los USD \$ 53 mil millones y las importaciones USD \$ 56 mil millones (dando un saldo deficitario de USD \$ 3 mil millones), en 2014 las exportaciones rebasaron los USD \$ 318 mil millones, las importaciones los USD \$ 195 mil millones y el saldo fue superavitario en USD \$ 123 mil millones. Por su parte, la inversión extranjera directa de Estados Unidos y Canadá a México ha crecido en 32% y 228%, respectivamente, desde la entrada en vigor del TLCAN.

Por otra parte, la teoría económica también predice que el comercio no es un juego de “suma cero,” y que por tanto, hay ganadores y perdedores. En cuanto a los sectores ganadores tenemos claramente al sector automotriz y electrónico, mientras que el textil y juguetes como perdedores. No obstante, es importante señalar que la contracción de algunas industrias locales, difícilmente se puede explicar sólo por el TLCAN, ya que en su mayoría la competencia ha llegado de China. Por su parte, el sector agropecuario mexicano también aumentó su volumen de exportaciones, inclusive más rápido que el promedio de la economía nacional; sin embargo, el magro desempeño de este sector se debe a otras variables estructurales del sector primario, no atribuibles al TLCAN.

A nivel regional también hubo un importante impacto en México: las brechas del desarrollo entre el norte y el sur del país se agravaron. Tal y como se anticipaba, la inversión y el interés de la industria se ubicó en las zonas más prósperas y cercanas a la frontera norte, donde se contaba con infraestructura, educación, servicios públicos, etc. Lamentablemente, la ausencia de otras políticas públicas para compensar esta tendencia agravó la asimetría regional.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

El TLCAN y la apertura en general, también trajeron otros efectos indirectos, tales como: la reconfiguración del Estado, la convergencia del ciclo económico con el de Estados Unidos, y el lamentable deterioro del medio ambiente.

BIBLIOGRAFÍA.

- BBVA, Research, “A 20 años del TLCAN el balance para México en el sector automotriz es muy positivo”, *Observatorio Económico México*, 20 de junio 2014, pp. 1-5.
- Cardero, María Elena, “Cambio estructural comandado por apertura comercial: el caso de la economía mexicana”, *Estudios Económicos* 23, (jul-dic. 2008), pp. 203-252.
- Cordera, Rolando, “La gran transformación del milagro mexicano a 20 años del TLCAN: de la adopción a la adaptación” *Problemas del Desarrollo*. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 46, núm.180 (2015), pp. 11-25.
- Cortés, Fernando, “Medio siglo de desigualdad en el ingreso de México”, presentación en el seminario Las desigualdades y el progreso en México: enfoques, dimensiones y medición, Colmex/INEGI, 21 de marzo de 2013, pp. 1-30.
- Covarrubias, Alex, “Explosión de la industria automotriz en México: de sus encadenamientos actuales a su potencial transformador”, documento de análisis para *Friedrich, Ebert, Stiftung*, No. 1, 2014, pp. 1-44.
- Dabat, Alejandro, and Ordóñez, Gutiérrez, “Revolución Informática, Nuevo Ciclo Industrial e Industria Electrónica en México”. Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Inv Tig, 2009. Web.
- Dabat, Alejandro. “Globalización, Economía Del Conocimiento y Nueva Industria Electrónica de Exportación En México.” *Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía*. Núm. 137 (2004): 11. Web.
- Dussel, Enrique, “La polarización de la economía mexicana: aspectos económicos y regionales”, en *Impactos del TLC en México y Estados Unidos, efectos subregionales del comercio y la integración económica*, Georgetown University, 2003, pp. 41-68
- Dussel, Peters, “El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de La economía en México.” (2000)Web.
- Durán, Rafael, “Coyuntura Económica.” *Debate Económico: I*. Web.
- Esquivel, Gerardo, “El TLCAN: 20 años de claroscuros”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, diciembre 2014, pp. 1-14.
- Esquivel, Gerardo; Lederman, Daniel; Messmacher, Miguel; y Villoro, Renata; “Why NAFTA did not reach the South”, *World Bank*, mimeo, 2002.
- Fritscher, Magda. “Libre Comercio e Integración En Norteamérica: El Caso de la agricultura (Free Trade and Integration in North America: The Case of Agriculture).” *Revista Mexicana de Sociología*, Núm 63, Vol.4 (2001), pp: 3-36.
- Gallagher, Kevin, “El TLCAN y el medio ambiente: lecciones de México y más allá”, informe del Frederick S. Pardee Center para el *Study for the Longer-Ranger Future*, Universidad de Boston, 2011, pp. 75-84.
- Gallagher, Kevin; Wise, Timothy; y Dussel, Enrique; “El futuro de la política de comercio en América del Norte: lecciones del TLCAN”, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2011.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

- García, Emmanuel, and Griego, Alma Gabriela, “Industrias generadoras del desarrollo económico fronterizo en México: caracterización de la industria electrónica en Ciudad Juárez. (Spanish),” *Global Conference on Business & Finance Proceedings* 9.2 (2014): 1154-8. Web.
- Núñez, José; y Moreno, Guillermo; “Impacto del TLCAN en la economía mexicana, contexto actual y retos”, en *Efectos del TLCAN en México después de 15 años de operación*, Tecnológico de Monterrey, 2011, pp. 259-287.
- Ordóñez, Sergio, “Crisis y Reestructuración de la Industria Electrónica Mundial y Reconversión en México.” *Comercio Exterior*, Núm. 56, Vol. 7 (2006), pp.550-64
- Park, Walter G., “Technology trade and NAFTA”, in *Progress in Economics Research*, vol. 25, Nova Science Publishers, Inc., 2011, pp. 1-39.
- Puyana, Alicia, and Romero, José, “Diez Años Con El TLCAN: Las Experiencias Del Sector Agropecuario Mexicano”. *Flacso México*, Colegio de México, 2005.
- Ricardo, David, “On the principles of Political Economy and Taxation”, 1817
- Rosenzweig, Andrés, “El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, CEPAL, 2005.
- Ruiz, Clemente, “Reestructuración productiva e integración: TLCAN 20 años después.” *Problemas del Desarrollo*.Revista Latinoamericana de Economía, vol. 46, núm.180 (2015), pp. 27-50. Web.
- Sánchez, Alfredo; Juárez, Gloria de la Luz; y Zurita, Jesús; “Los efectos del TLCAN en la economía mexicana: una experiencia controvertida”, en *Integración de México en el TLCAN, sus efectos sobre el crecimiento, la reestructuración productiva y el desarrollo económico*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2011, pp. 51-77.
- Suárez, Marcela, “El papel de las instituciones en el cambio económico de México”, *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 39, núm. 154, julio-septiembre 2008, pp. 37-59.
- Toledo, Alejandro, “Auge, Crisis y Competencia China En La Industria Electrónica En México.” Web.
- Vega, Gustavo, “El Tratado de libre comercio en América del Norte: visión retrospectiva y retos a futuro, El Colegio de México, 2010.
- Vega, Gustavo, “La Política Comercial De México En El Sexenio 1994-2000: Crisis Financiera y Recuperación Económica.” *Foro internacional* (2001): 694-730. Web.
- Vega, Gustavo, “2010: Balance y perspectivas del libre comercio entre México y Estados Unidos.” *Foro Internacional* 50.2 (200) (2010), pp. 269-324.
- Weisbrot, Mark; Lefebvre, Stephan; and Sammut, Joseph, “Did NAFTA Help Mexico? An assessment after 20 years”. *Center for Economic and Policy Research* (CEPR), Núm 3, (2014).

IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA ECONOMÍA MEXICANA Y MODELO ECONÓMICO DE DESARROLLO DURANTE EL PERIODO 1955-2015.

Roberto Khalil Jalil.¹

Jorge Franco López.²

INTRODUCCIÓN.

Se requiere una visión panorámica y de largo plazo para entender la coherencia esencial del modelo de desarrollo económico de México de las últimas seis décadas. Tal persistencia explica tanto sus periodos de estabilidad, con mayor o menor crecimiento, como sus debilidades externas que, acumuladas, han derivado en crisis significativas.

¹Es licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene la maestría en Economía en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y es Doctor con la especialidad en Finanzas Internacionales por la Universidad de Wisconsin-Madison. En su trayectoria profesional, destacan posiciones directivas en diversos organismos públicos y privados, como la Secretaría de Programación y Presupuesto, Inversora Bursátil Casa de Bolsa, Grupo Industrial y Comercial PIPSA, Talleres Gráficos de México, Centro de Capital Intelectual y Competitividad, Instituto Electoral del Distrito Federal, Grupo Editorial NOTMUSA, Instituto Federal Electoral, entre otras, siendo sus áreas de especialidad administración y finanzas, planeación estratégica, control interno y administración de recursos humanos. En el ámbito docente ha impartido las asignaturas de Macroeconomía en el Mercado de Capitales en la Institución de la Asociación Mexicana de Casa de Bolsa; Microeconomía en el Programa de Maestría del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México y Maestría Internacional Marketing of Primary Commodities en la Universidad de Wisconsin-Madison. Actualmente se desempeña como Director General de Recursos Humanos en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

²Es licenciado en economía por la facultad de Economía de la UNAM, graduado con mención honorífica y promedio de 9.18. Maestría en Docencia y Administración de la Educación Superior por el Colegio de Estudios de Posgrado de la Ciudad de México en alianza con la Asociación Autónoma del Personal Académico de la UNAM–AAPAUNAM. Cédula de maestría en trámite. Asesor en la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados (2012). Ha sido: consultor independiente, capacitador y conferencista para agencias internacionales y nacionales (en desarrollo rural, planeación participativa, marco lógico, evaluación de programas públicos, temas de economía y finanzas); Especialista en Desarrollo Social para el Banco Mundial (1999-2004), Director de Estudios y Políticas de Empleo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1996 – 1999). Cuenta con dos premios en investigación económica por el Instituto de Investigaciones Económicas-IIIEc-, de la UNAM. El primero en 1990 por su libro “Producir para nosotros. Crisis económica y desarrollo del sector social”. El segundo en 2011 por el ensayo “La administración del gasto público agropecuario 2002-2011”. Autor del libro “México, del empobrecimiento al bienestar. El final de la globalización”, UNAM, 2012. Columnista sobre temas económicos y sociales en diversos periódicos.

El modelo no ha logrado conjugar el necesario equilibrio macroeconómico interno con otro equilibrio, igualmente indispensable, el de sus relaciones comerciales y financieras con el exterior.

Además, el desequilibrio externo, expresado sobre todo en las balanzas de renta y de cuenta corriente, se asocia a una baja dinámica de crecimiento de la economía real. Visto en su conjunto el aparato productivo se caracteriza por capacidades existentes sub-aprovechadas, baja rentabilidad generalizada y la paralización de algunas de sus porciones mayormente asociadas a la generación de empleo y al mercado interno.

De nueva cuenta el modelo ha acumulado desequilibrios que lo fragilizan ante un entorno volátil en lo financiero y caracterizado por la sobreproducción. Existe el riesgo tanto de un severo ajuste externo como de la destrucción de segmentos productivos estrechamente asociados al bienestar mayoritario.

Atender el problema demanda conducir un proceso administrado y preventivo; distinto al mero dejarnos llevar por el inmediatez y la volatilidad del mercado.

Este ensayo es optimista. Considera posible una salida razonable, propicia a la inclusión productiva, la defensa y uso eficiente de las capacidades productivas existentes, y asociada al incremento substancial del empleo y el bienestar mayoritario.

Para lograrlo se hacen dos propuestas de fondo: corrección de desequilibrios macroeconómicos y fortalecimiento de un sector social de la economía, redefinido en su organización y funciones y aliado con el Estado. Todo dentro del marco constitucional, el pacto social básico que nos hemos dado los mexicanos.

Todo dentro del marco constitucional, el pacto social básico que nos hemos dado los mexicanos.

1. EL “MILAGRO MEXICANO”.

1.1. CRECIMIENTO ACELERADO DE LA INDUSTRIA.

Entre 1940 y 1970 ocurrió el llamado “milagro mexicano”; un largo periodo de crecimiento acelerado y sostenido, industrial y agropecuario asociado a mejoras substanciales en el bienestar de la población. El cuadro siguiente muestra los datos básicos del crecimiento industrial.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Tasa Media Anual de Crecimiento del PIB, del Sector Industrial y de Subsectores Seleccionados 1940-1970.			
Concepto	1940 – 1954	1955 – 1961	1962 - 1970
1. Producto Interno Bruto	5.8	6.0	7.6
2. Sector Industrial	6.6	7.4	9.7
- Manufacturas	6.7	7.7	9.9
- Energía Eléctrica	6.7	8.6	15.0

Fuente: Banco de México, Información Económica. Producto Interno bruto y gasto, 1960-1977. Citado por Cordera, Rolando y Orive, Adolfo en *México: Industrialización Subordinada*. Cordera, Rolando (Selección de ensayos) Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

La acelerada industrialización del periodo fue el resultado de una estrategia de intervención decidida del Estado en la producción de insumos productivos, inversión en infraestructura, regulación del mercado de abastos para el consumo básico, administración del comercio exterior, toda ella orientada por una política de sustitución de importaciones.

El incremento de la producción se orientó al consumo interno. Tal estrategia, aparentemente exitosa, se tradujo no obstante en crecientes desequilibrios externos y fiscales en la medida en que la industrialización era altamente dependiente de importaciones externas que no podía financiar por sí misma. Por lo que dependía del financiamiento de otros sectores de la economía nacional y del exterior.

1.2. EL DESARROLLO AGRÍCOLA, SUSTENTO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN.

El “milagro mexicano” es usualmente visto desde la perspectiva del notable crecimiento industrial. Sin embargo no sería entendible en sus fases de crecimiento acelerado, de 1940 a 1970, ni en la de su agotamiento y crisis en los años setenta, sin observar la evolución del desarrollo rural.

De 1940 a 1965 ocurrió un acelerado incremento de la producción agrícola explicado por la conjunción de la expansión de la superficie cultivada e incremento de los rendimientos por hectárea.

La superficie cosechada, que ascendía a 5.9 millones de hectáreas en 1940, subió a 14.6 millones para 1965. El reparto agrario logró hacer producir una vasta superficie anteriormente ociosa. Fuertes inversiones públicas en infraestructura hidráulica elevaron en particular la superficie irrigada de 0.6 millones de hectáreas en 1945 a 2.1 millones en 1965.³

Además, el avance tecnológico y de productividad fue importante. Entre el periodo 1946-1950 y el de 1970-1975 los rendimientos en temporal casi se duplicaron y los de riego se triplicaron.⁴ En el caso del principal alimento de la población, el maíz, la producción media se incrementó de 602 kg por hectárea en 1940-1944 a 1,153 en 1965-1969.

Lo más relevante es que el consumo aparente per cápita anual⁵ se elevó entre esos mismos periodos de 100.7 kg., a 171.3 kg., en el caso del maíz y de 7.2 kg., a 18.5 kg., para el frijol. Ocurrió como un incremento disperso, incluyente de la producción campesina; con fuerte elevación de la nutrición y bienestar de la población rural.

Además de elevarse el consumo interno se multiplicaron las exportaciones. En el lapso 1940-1944 se importaron 34.8 mil toneladas de maíz y en 1965-1969 se exportó más de un millón de toneladas. Para el caso del frijol en el primer periodo se exportaron 6.2 mil toneladas y en el segundo diez veces más. La producción, consumo y exportaciones de arroz se comportaron de manera similar.⁶

Tan notable y sostenido incremento de la producción agrícola se explica por una política que asoció el reparto agrario al decidido fomento institucional. La inversión pública en el sector agrícola creció al 27 por ciento anual de 1939 a 1950. Destaca la inversión en obras de riego pero también la configuración de una constelación de empresas públicas que participaban en la comercialización de la producción rural, la transformación y abasto de alimentos de consumo popular, el crédito y el aseguramiento rural, la distribución de insumos productivos, el desarrollo regional y la atención a sectores específicos de la producción.⁷

³ Los datos de superficies cosechadas y rendimientos provienen de INEGI. Estadísticas Históricas de México, 2009.

⁴ El uso de la producción media de cada periodo reduce el sesgo introducido por variaciones anuales originadas en variaciones meteorológicas y coyunturales.

⁵ Producción nacional, más importaciones, menos importaciones.

⁶ Rodríguez Vallejo, José, La Producción y la Demanda de Granos Básicos en México. Revista Comercio Exterior, vol. 38, núm. 7. México, julio de 1988.

⁷ Entre ellas: la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Conasupo; Boruconsa, Bodegas Rurales Conasupo; ANDSA, Almacenes Nacionales de Depósito, SA. Miconsa, Maíz Industrializado Conasupo, SA.; Liconsa, Leche Industrializada Conasupo, SA; Triconsa, Trigo Industrializado Conasupo, SA; Iconsa, Industrias Conasupo, SA.; Diconsa, Distribuidora Conasupo, SA; Banjidal, Banco Nacional de Crédito Ejidal, posteriormente Banco Nacional de Crédito Rural; Anagsa, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera. Fertimex, Fertilizantes Mexicanos; Pronase, Productora Nacional de Semillas; Albamex, alimentos balanceados mexicanos; Tabamex, tabacos mexicanos; Inmecafé, Instituto mexicano del café.

El apoyo decidido al campo se sostuvo hasta mediados de los años cincuenta y entró en progresivo deterioro. Un ejemplo es la estrategia del mercado de granos básicos. Esta se inició en 1937⁸ y se consolida con el establecimiento de precios de garantía a partir de 1953. Su efecto positivo en la producción y el bienestar rurales fue notable hasta principios de los años sesenta, para, más adelante, convertirse en factor del deterioro real del ingreso rural y revertir su impacto.⁹ Los apoyos se hicieron mucho más selectivos privilegiando la producción comercial de riego. De 1965 a 1975 el riego se expandió en 1.7 millones de hectáreas mientras que la superficie cosechada de temporal se redujo en 0.3 millones.¹⁰

2. LA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACIÓN VÍA SUBSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.

2.1 PATRÓN DE CONSUMO, TECNOLOGÍA E INVERSIÓN INDUSTRIAL.

La substitución de importaciones (SI) se caracterizó por un patrón de consumo y tecnología determinado por la oferta externa; diseñado para la clase media norteamericana, y ajeno a las características del mercado interno mexicano. No hubo en la estrategia esfuerzos de adaptación tecnológica para crear una oferta de bienes de capital apropiados a un formato de inversión rural y urbana dispersa y apropiada al mercado interno en su vertiente de consumo popular.

La SI configuró un mercado apropiado a su oferta más que adaptarse al existente. Determinó una imitación del patrón de consumo norteamericano que en nuestro caso solo pudo ser limitado, elitista y cuya expansión solo podía darse a costa del consumo mayoritario. En la medida en que a mediados de los años cincuenta la industria transita a la substitución de bienes de consumo duradero y medios de producción la inversión se caracteriza por su creciente concentración, el uso intensivo de capital (en lugar de mano de obra) y “saltos tecnológicos”.

⁸ Santoyo, Rafael, La Política de Precios de Garantía, Revista Demografía y Economía, XI: 1, 1977. Disponible en internet.

⁹ “Uno de los mecanismos de polarización entre el campo y las zonas urbanas es el sistema de precios. En tanto los precios de todos los productos se elevaban, los precios de garantía de los principales bienes agrícolas se mantuvieron sin variación durante largos periodos. En el caso del arroz, durante 10 años; del frijol 12; del maíz, 8; del trigo, 13 (y cuando varió en 1972, disminuyó de 913 a 835 pesos por tonelada), etcétera. ... esos precios fueron la mejor garantía de que (los campesinos) serían mantenidos en un proceso continuo de depauperación absoluta y relativa.” Blanco, José, El Desarrollo de la Crisis en México, 1970 – 1976, en Cordera, Rolando (coordinador) “Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana”, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

¹⁰ INEGI. Estadísticas Históricas de México, 2009.

Se trató de un giro fundamental respecto de la anterior estrategia de capitalización dispersa, más ajustada a la distribución de recursos productivos del país.¹¹

2.2. PROTECCIÓN Y FINANCIAMIENTO A LA SI. 1959-1970.

El crecimiento industrial por la vía de la substitución de importaciones requirió una activa intervención del Estado para favorecerlo mediante transferencias masivas del resto de la economía. Destacan en este sentido:

a) Una política monetaria caracterizada por 22 años de paridad controlada a un tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar. Dada la inflación interna, esto implicó una creciente sobrevaluación de la moneda nacional. De este modo los exportadores, sobre todo agrícolas vieron reducirse continuamente sus ingresos reales; en contraparte los importadores obtenían dólares cada vez más baratos en términos reales.

b) El estancamiento de los precios de garantía agrícolas, un factor adicional de la reducción de ingresos reales de los productores y de transferencia o subsidio a los bienes salarios de los trabajadores urbanos. Factor central de la contención e incluso deterioro real de los salarios industriales.

c) Los avances de bienestar previos constituyeron un “capital” acumulado que permitió descuidar el gasto en bienestar social para centrarlo en inversiones en infraestructura y transferencias del sector público a la industria.

“La inversión en fomento industrial (electricidad, petróleo, gas y otras industrias) pasó de representar el 12% del total de la inversión pública en 1939 al 30 y 40% para 1950 y 1958 respectivamente...”.¹² La expropiación petrolera se tradujo en una importante baja de sus precios. La producción de petróleo más que se duplicó entre 1939-1959, la de energía eléctrica casi se cuadruplicó y la red de caminos más que se triplicó.

El sector público productivo siguió una política de precios que le significó una rentabilidad baja o negativa y, en contraparte, fortaleció la rentabilidad privada.¹³

¹¹ “Había poco lugar en la filosofía de Cárdenas para construir plantas industriales de gran escala o centros urbano industriales. La industria debería ser traída a la población rural a sus pequeñas aldeas.” Sandford Mosk, *Industrial Revolution in Mexico*, University of California Press, 1950, p. 57. Citado por Villarreal, 2005.

¹² Villarreal, René, *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macro industrial y financiero (1929-2010)*. Fondo de Cultura Económica, México, 2005. pág. 77.

¹³ “Para el periodo 1960 1970 las empresas públicas habían transferido 24,645 millones de pesos al sector industrial a través de la política de ‘precios sociales’ en electricidad, transporte por Ferrocarriles Nacionales y petróleos.” Jesús Puente Leyva citado por Villarreal, *op. Cit.* pág. 94

d) Bajo costo fiscal. La participación de los impuestos en el ingreso nacional disminuyó de 9.5% en 1939 a 7.4% en 1958.¹⁴ El financiamiento del Estado se basó en el endeudamiento interno y externo.¹⁵

e) Protección a la producción industrial. Se evitaron las importaciones excesivas que podría generar la sobrevaluación mediante el control cuantitativo y mediante aranceles de las importaciones. En 1956 el 25 por ciento de las importaciones totales, fundamentalmente de manufacturas, requerían permisos previos de importación; en 1970 la proporción ascendía a casi el 68 por ciento.¹⁶ Además existía una alta protección arancelaria para el sector manufacturero.¹⁷

La SI fue posible en la medida en que concentró las capacidades de acumulación productiva de todo el país, a costa de la erosión de los avances productivos y en bienestar mayoritario generó la estrategia previa de capitalización generalizada.

2.3 DESEQUILIBRIO EXTERNO Y RUPTURA DE LA SI.

- Pérdida del dinamismo agrícola.

El superávit de la balanza comercial agropecuaria, en alza hasta 1966, entra en deterioro y para 1975 registra un importante déficit de menos 808 millones de pesos.¹⁸

A partir de 1965 se reduce la producción de maíz y la de frijol a partir de 1970. Ambas se relacionan con la disminución de la superficies cosechada de temporal que de 13.2 millones de has. En 1966 bajó a 9.6 millones en 1975.¹⁹ En ese último año, las importaciones ascendieron a casi la cuarta parte de la producción interna de maíz, a las que se añadieron fuertes importaciones de trigo, frijol y sorgo. Lo que se explica por la conjunción del deterioro de la rentabilidad interna con la sobrevaluación de la moneda.

En un proceso de deterioro progresivo la agricultura pasó de fuente de financiamiento a convertirse en una carga financiera y social.

¹⁴ Villarreal, pág. 80.

¹⁵ “Mientras que en 1958 la deuda pública representó el 10.2% del PIB, en 1967 se elevó al 21% del cual casi la mitad era endeudamiento externo.” Villarreal, pág. 94.

¹⁶ *Ibid.* pág. 86.

¹⁷ Lo que contrastaba con la escasa protección a la agricultura. “... la protección efectiva arancelaria que recibió el sector primario fue apenas de 2%, y del 72% para el sector manufacturero...” *Ibid.* pág. 89.

¹⁸ Ros, Jaime, Economía Mexicana: Evolución Reciente y Perspectivas. P. 341. En Cordera, coordinador, 1981.

¹⁹ Castell Cancino, Jorge y Rello Espinoza, Fernando. Las Desventuras de un Proyecto Agrario: 1970-1976. p. 616. En Cordera, coordinador, 1981.

- Financiamiento externo.

Las fuentes internas de financiamiento fueron crecientemente sustituidas por endeudamiento externo²⁰ e inversión extranjera directa, solo que ambos tipos de endeudamiento crean obligaciones de pago al exterior. El pago a la renta del capital extranjero representaba el 11% de las importaciones totales en 1959 y subió al 20% a fines de los sesenta.²¹

2.4. FIN DE LA ESTRATEGIA DE SUBSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.

El logro del modelo de crecimiento estabilizador fue haber alcanzado un equilibrio interno completo (crecimiento con estabilidad de precios) a costa de un continuo y permanente desequilibrio externo financiado con capital extranjero y de un creciente déficit gubernamental (del gobierno federal y empresas públicas) financiado con endeudamiento interno y externo.²²

Tal acumulación de desequilibrios habría de acabar con el modelo. La devaluación de agosto de 1976²³ debería haber marcado su final. Sin embargo un par de años más tarde la producción de nuevos yacimientos petroleros habría de generar nuevo financiamiento asociado tanto a la exportación de energéticos como a la ampliación del crédito externo.

Tal bonanza no fue aprovechada para configurar un modelo de crecimiento sustentable, sino un modelo petrolero²⁴ con importante incremento del consumo sustentado tanto con producción interna como con mayores importaciones.

Para 1981 el déficit manufacturero llegó a 17.6 mil millones de dólares —mmd—, mientras que el superávit petrolero era de 13.6 mmd. De nuevo el crecimiento manufacturero rebasó al financiamiento del resto de la economía. Lo que llevó, en 1982, a una devaluación aun mayor que la de 1976; a la suspensión de pagos de la deuda externa y a una fuerte elevación de las tasas de interés.

A continuación se priorizaría la superación del desequilibrio externo y el combate a la inflación. El déficit manufacturero de 17.6 mmd en 1981 se convirtió en un pequeño superávit en 1987. En ese año las exportaciones manufactureras representaron la mitad de las exportaciones del país. La balanza comercial pasó de un déficit de -62.7 miles de

²⁰ Entre 1961 y 1965 el endeudamiento externo financiaba solamente el 7% del déficit industrial y en 1975 se había elevado al 66%. Ros, Jaime, *op. cit.*, p. 342.

²¹ Villarreal, *op. cit.*, p. 126.

²² *Ibid.* pag. 95.

²³ De 12.50 a 19.70 pesos por dólar.

²⁴ Villarreal, *op. Cit.* p. 295.

millones de pesos —mmp— a un superávit de 54.4 mmp constantes de 1970.

La estrategia de ajuste se sustentó en una paridad competitiva, la reducción de los salarios reales de los trabajadores, el uso de capacidades ociosas y la renegociación del pago de la deuda externa bajo el criterio de que su servicio debe ir acompañado de crecimiento interno.²⁵

- Reflexión sobre la SI.

“El secreto” de la industrialización substitutiva de importaciones fue el no tan publicitado “milagro rural” que lo precedió y acompañó, hasta entrar en conflicto con la expansión industrial y ser sacrificado. El abandono de la capitalización dispersa, rural y urbana, fuertemente al incremento del bienestar general y la formación de un mercado interno de consumo mayoritario, llevó al deterioro de las capacidades de financiamiento de una industrialización concentrada, asociada al incremento de la inequidad y finalmente no sustentable.

Fue el abandono de la estrategia de soporte a la capitalización dispersa para concentrarse en el apoyo a la industrialización más la conversión del campo en fuente de transferencias hacia la industrialización, lo que llevó al deterioro de sus capacidades de financiamiento industrial y urbano (dólares y bienes salario baratos). Esto originó finalmente el problema de financiamiento que marcó el epitafio del milagro económico de México.

3. GLOBALIZACIÓN.

México es una de las economías más abiertas al comercio internacional del mundo. A partir de 1988 su evolución se explica como parte de la globalización.

Proponemos que la globalización en tanto que hecho económico y financiero se define y es posible por el crecimiento exponencial del crédito como instrumento relativamente novedoso, por sus alcances, de la generación de demanda.

Es la “demanda crediticia” la que permite la expansión exponencial de la producción industrial centralizada y globalizada, tanto la de las potencias industriales propiamente dichas, como la de los núcleos de producción globalizada insertos en las economías periféricas.²⁶ Sin embargo el desequilibrio inducido en intercambio entre centros y periferias y el agotamiento del crédito como factor de demanda marcan hoy en día el final de esta estrategia globalizadora.

²⁵ Villarreal, *op. Cit.*

²⁶ En aproximación gruesa, el viejo “tercer mundo”.

3.1. MODELO BÁSICO DE LA GLOBALIZACIÓN.

A partir de los años setenta se acentuaron las siguientes tendencias:

- Incremento acelerado y sostenido de la productividad.

La economía norteamericana ilustra esta tendencia. De 1970 al 2014 la producción por trabajador norteamericano (no agropecuario) creció a una tasa media de 2.06% anual; este ritmo fue mayor, 2.79% anual, entre 1995 y 2007.²⁷ Se multiplicó por 2.46 el producto por trabajador en los últimos 44 años; este incremento no fue homogéneo sino mucho mayor en las grandes empresas con tecnologías de punta.

- Distribución inequitativa de los incrementos en productividad.

De nueva cuenta los datos norteamericanos ejemplifican el cambio de tendencias. De 1947 a 1973 la productividad no agropecuaria se elevó en 104% y los ingresos de los hogares en el mismo porcentaje, se mantuvo en lo esencial la distribución del ingreso entre trabajo y capital.

De 1973 al 2003 se incrementó la productividad no agropecuaria en 71%, y el ingreso de los hogares en tan solo 22%.²⁸ Sin embargo ese moderado incremento se explica por la entrada masiva de las mujeres al mercado de trabajo y no por incremento del salario real. De hecho, de 1971 en adelante todo el incremento del ingreso ha sido para el 10% más rico mientras el 90% de la población redujo su ingreso real.²⁹ De 1973 a 2003 el salario mínimo federal norteamericano se redujo de 10 a 5 dólares (constantes, de 2010) la hora.³⁰

El rezago salarial es una tendencia global. Los datos de 36 países indican que, desde 1999, la productividad laboral promedio aumentó en más de dos veces los salarios promedio en las economías desarrolladas (incluyendo a Alemania, los Estados Unidos y Japón).³¹

- Modificación de los términos de intercambio.

²⁷ Datos elaborados por los autores sobre información del “US. Bureau of Labor Statistics” publicados por la Reserva Federal Norteamericana. Disponibles en internet. Por otra parte hubo periodos incluso más notables: “... el crecimiento de la productividad del trabajo en los últimos cinco años ha promediado un 3.25% anual, cerca de 0.75% más rápido que los impresionantes avances ocurridos durante 1995 y el 2000”. Annual Report 2005, Board of Governors of the Federal Reserve System. Disponible en internet. Traducción de los autores.

²⁸ Lawrence, Bernstein y allegreto, “The State of Working America 2006/2007”, Cornell University Press, 2007. Cita en Franco López, Jorge “México: del empobrecimiento al bienestar. El final de la globalización”, UNAM, México, 2012. P. 155. Son también recomendables: Greenhouse, Steven, “The Big Squeeze. Tough Times for the American Worker”. Published by Alfred A. Knopf, Random House, USA, 2008. Por otra parte, con una perspectiva periodística y descriptiva de lo que es sobrevivir con el salario mínimo: Ehrenreich, Barbara, Nickel and Dimed. On (not) getting by in America. A Holt Paperback, New York, 2008.

²⁹ Economic Policy Institute, citado por Franco López, 2012. P. 156.

³⁰ Los datos del salario mínimo son en dólares constantes de 2010. Franco López (2012), p. 157.

³¹ OIT, “Informe Mundial sobre Salarios 2012/ 2013”. P. 75.

La reorientación masiva de la producción periférica a la exportación, acelerada desde los años 50, provocó una sobreoferta de materias primas. Por el contrario el consumo periférico de bienes industrializados se fue apoyando por el endeudamiento. Se indujo un deterioro de los términos de intercambio que significó, en la práctica, exportar más materias primas para obtener a cambio menos bienes industriales.³²

- Sobreproducción/ subdemanda: una solución parcial e insustentable.³³

El éxito de los sectores globalizados está determinado por su competitividad, es decir por su capacidad para pagar menos por mano de obra, insumos e impuestos. Al expandir su producción en mercados estancados determinan la expulsión de sus competidores de menor productividad (pero mayor generación relativa de demanda); lo que, paradójicamente, termina por reducir su propio mercado.

Ocurre un incremento altamente concentrado de las ganancias en las empresas punteras de la productividad en paralelo a la insuficiencia de oportunidades de inversión. Lo que origina una fuerte presión a reconvertir los servicios públicos y la producción estatal en campos de inversión privada.

Lo descrito habría marcado un alto temprano a la globalización de no haber generado una solución al problema: reorientar las ganancias de la producción globalizada a la generación de “demanda crediticia”.

Nada señala tanto la importancia del crédito en tanto que generador de demanda y dinamizador de la producción como el llegar a sus límites. Es entonces que el problema de fondo, la subdemanda, surge de manera catastrófica.

Ocurrió primero en los países periféricos con crisis que no fueron vistas en su real importancia como señales de una crisis general. Incluso se les menospreció (“efecto tequila”, “efecto tango”, “efecto samba” y más) como resultado de debilidades nacionales y posibles de ser contenidas en esos espacios.

Son las grandes crisis centrales las que acaban por hacer evidente un problema sistémico. En 2006, en los Estados Unidos, se construyeron 2.3 millones de nuevas viviendas, en 2009 apenas 554 mil. Capacidades y recursos seguían siendo los mismos; pero la demanda cayó.

³² “...hoy tenemos que entregar tres veces, cuatro veces y hasta seis veces más azúcar, te, café, cacao, henequén, copra, hierro, bauxita, cobre, etcétera, por el mismo producto que importábamos hace 30 años.” Fidel Castro, discurso del 2 de septiembre de 1986. Localizable en internet.

³³ Sobreproducción y subdemanda son los dos lados de la misma moneda. Solo que el término preferido puede asociarse a soluciones distintas. Hablar de sobreproducción parece implicar que la respuesta es la destrucción de capacidades excedentes. Subdemanda implicaría preferir el fortalecimiento de los ingresos de la población, el gobierno y los productores primarios.

3.2. RECAPITULACIÓN. EL ENDEUDAMIENTO, MALA SOLUCIÓN AL PROBLEMA BÁSICO.

En la globalización el endeudamiento de gobiernos y poblaciones, centrales y periféricas, ha sido un mecanismo de alivio al problema de subdemanda generado por el rezago (incluso deterioro) en salarios y empleos, pago de impuestos y precios de “commodities”.

Fue una solución transitoria y no sustentable que ha provocado enorme inestabilidad: periodos de buen crecimiento asociado a altos niveles de endeudamiento y golpes abruptos de recesión productiva, empobrecimiento y desempleo que abren paso a una siguiente oleada de globalización basada en mayor endeudamiento.

Es no obstante una estrategia que toca a su fin sin que a nivel mundial o nacional, se hayan definido estrategias de salida. La concentración de la productividad en curso solo puede avanzar de la mano de la mayor inutilización de capacidades productivas periféricas. Una salida real tendrá que sustentarse en un incremento de la demanda sólida y sustentable de tal magnitud que pueda substituir al endeudamiento sin sus consecuencias negativas.

4. MÉXICO, EL PERIODO GLOBALIZADOR 1988- 2015.

4.1 LA GRAN APERTURA.

A partir de 1988 México se sumó con entusiasmo a la globalización. Tal “sintonización” con las tendencias internacionales incluyó la reducción de la intervención gubernamental en la conducción económica, la privatización de las empresas públicas, y sobre todo, la atracción de capitales externos como fuente de financiamiento de la economía.

Encontramos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 la mejor descripción de lo ocurrido entre 1988 y 1994:

Infelizmente, el indispensable proceso de cambio estructural no se materializó en un crecimiento económico significativo, a pesar de que entre 1989 y 1994 el país tuvo el mayor ahorro externo de su historia. En ese lapso la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de tres por ciento. Si se toma en cuenta la transformación estructural y el cuantioso ahorro externo disponible, puede verse que el crecimiento económico de esos años resultó particularmente reducido. Es muy ilustrativo el caso de 1993, cuando ingresó ahorro externo equivalente a casi siete por ciento del PIB y se alcanzó un crecimiento del Producto de sólo 0.6%.³⁴

Y más adelante:

Así, al dedicarse a remplazar capital obsoleto, parte del esfuerzo de inversión realizado en los últimos años no se reflejó en una expansión de

³⁴ PND 1995 – 2000. Presidencia de la República. P. 108.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

la planta productiva, sino que mantuvo el nivel de la capacidad productiva en el contexto de una economía abierta.³⁵

Lo descrito sería sorprendente en la vieja visión del capital externo como orientado a la inversión productiva. No lo es si se lo entiende en primer lugar como impulsor de la sobrevaluación de la moneda,³⁶ reorientador de la demanda en favor de las importaciones y, por ello, factor central de la inutilización del aparato productivo nacional.³⁷ Importa hacer notar que incluso el Fondo Monetario Internacional se muestra escéptico sobre los beneficios de las entradas masivas de capital.³⁸

- Endeudamiento acelerado.

De 1990 a 1993 la atracción anual de inversión de cartera se elevó de 3.4 mmd a 28.9 mmd. En ese lapso la Inversión Extranjera Directa (IED), orientada a la compra de activos existentes, subió de 2.6 mmd a 11 mmd.³⁹ Estos capitales llevaron a una sobrevaluación del peso de entre el 37% y el 51% en 1993.⁴⁰

El país se convirtió en ávido importador. De 1987 a 1994 el superávit comercial de 8.8 mmd se redujo a un déficit de menos 18.5 mmd en 1994. Al déficit comercial se sumó el incremento de las obligaciones de pago por la inversión de cartera y la IED. La cuenta corriente pasó de un superávit de 4.2 mmd a un déficit de 29.5 mmd.

Hacia fines de 1994 los inversionistas mexicanos llegaron a la conclusión de que el financiamiento requerido, en incremento exponencial, no era sustentable.⁴¹

³⁵ PND, 1995 – 2000. Presidencia de la República. P. 109.

³⁶ “...el tamaño del déficit en cuenta corriente de México en 1994 sugiere que la tasa de cambio se encontraba probablemente bastante sobrevaluada en relación al nivel requerido para un balance externo sustentable.” Steven B. Kamin, “Real Exchange Rates and Inflation in Exchange-Rate Based Stabilizations: an Empirical Examination”, Board of Governors of the Federal Reserve Systems, *International Finance Discussion Papers*, No. 554, junio de 1996. Traducción de los autores.

³⁷ “Quebró más del 50% de pequeñas empresas en el sexenio salinista”. Jorge Kahwagi Gastine, presidente del Instituto Mexicano de la Pequeña y Mediana Industria. *El Financiero*, 28 de octubre de 1994.

³⁸ “Algunos países en desarrollo y en transición están atrayendo altas entradas de capital externo que pueden desestabilizar sus economías...” Haque, Mathieson y Sharma “Causes of Capital Inflows and Policy Responses to Them” *Finance & Development*, International Monetary Fund, march 1997. La misma revista publicó otro artículo con conclusiones similares en septiembre del mismo año.

³⁹ Informes anuales del Banco de México.

⁴⁰ Franco López, Jorge “México: del empobrecimiento al bienestar. El final de la Globalización. UNAM, México, 2012. P. 85.

⁴¹ “Different expectations (...) prompted Mexican investors to be the first ones to leave the country”, en Frankel y Schmukler, “Country fund discounts, asymmetric information and the Mexican crisis of 1994: did local residents turn pessimistic before international investors? *Open Economies Review*, 1996, vol 7, pp. 511 – 534.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Esto a pesar de las declaraciones oficiales⁴² y del FMI⁴³ asegurando que existía estabilidad financiera.

- Devaluación y competitividad.

La crisis desatada a fines de 1994 tuvo un efecto devastador en la economía y el bienestar nacionales. No obstante interesa destacar el lapso 1994-1996 como ilustrativo de una tesis fundamental de este ensayo: la inutilización de capacidades productivas que genera la estrategia de atracción de capitales y la posibilidad de revertir ese impacto en ciertas circunstancias.

Un hecho inusitado: entre 1994 y 1996 las exportaciones manufactureras de México, no de maquiladoras se elevaron en 79 por ciento.

Balanza Comercial				
Millones de Dólares				
Concepto	1994	1995	1996	Variación porcentual 1996/1994
Exportaciones no petroleras	53,437	71,119	84,346	57.84
E x p o r t a c i o n e s manufactureras	50,402	66,558	80,305	59.33
Maquiladoras	26,269	31,103	36,920	40.54
Resto	24,133	35,455	43,384	79.77
Banco de México, Informe Anual 1996. p. 34.				

Tal auge exportador de todo tipo de exportaciones no petroleras, en particular manufacturas, ocurrió en condiciones muy poco ortodoxas: sin inversión, sin crédito

⁴² Por ejemplo: “Banco de México manifestó que el cambio de administración de ninguna manera provocará riesgos cambiarios, por fuga de capitales o por otros aspectos, porque la situación es de calma en los mercados financieros. (...) la transición no provocará presiones de ningún tipo a las finanzas ni a la política cambiaria, y sí por el contrario se siente una mayor confianza en el futuro del país.” *El Financiero*, 30 de noviembre de 1994.

⁴³ “El crecimiento económico de México se traducirá hasta el largo plazo en un mayor bienestar y desarrollo social, reconoció hoy aquí Michel Camdessus, director gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) (...) agregó que ‘después de haber avanzado de manera muy profunda en el ajuste económico y su reestructuración industrial, México tiene enfrente, particularmente con la apertura que se han atrevido a hacer, una perspectiva de crecimiento fuerte y sin inflación.’” *El Financiero*, 7 de octubre de 1994. En sentido contrario el PND 1995 – 2000 toma como aprendizaje que “es preciso evitar que una sobrevaluación del tipo de cambio sujete a los productores nacionales a una competencia desigual e injusta, al abaratar artificialmente el precio de las mercancíasprovenientes del extranjero. Ello revierte los beneficios de la apertura y conduce al estancamientoy al desempleo. También, cuando los productores nacionales buscan compensar la desventaja quesignifica un tipo de cambio desfavorable, los salarios reales se estancan o disminuyen.” P. 130.

y con las cadenas productivas dislocadas. Sin embargo, la oportunidad creada por una paridad cambiaria competitiva fue suficiente para provocar una intensa y exitosa reactivación de capacidades instaladas subutilizadas.⁴⁴

En sentido contrario la operación pro cíclica del gasto público (su reducción) y el abatimiento de los ingresos de la población operaron en contra de sumar una reactivación productiva orientada al mercado interno.

4.2 2001 – 2015 SOBREVALUACIÓN Y ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se comprometió a “evitar sistemáticamente una sobrevaluación del tipo de cambio real que inhiba el ahorro interno y la producción nacional.”⁴⁵ Este compromiso no se cumplió. Considerando la paridad de 1996 como base cero,⁴⁶ para el año 2000 la paridad cambiaria se había sobrevaluado en 44.8%. En adelante, con altibajos, el peso se mantendría sobrevaluado hasta el 2015.⁴⁷

Este ha sido un factor central del bajo crecimiento. De 1995 al año 2000 la tasa media de crecimiento del Producto Interno Bruto manufacturero fue de 6.58%, del 2000 al 2006 fue de 0.33%, del 2006 al 2010 fue negativa.⁴⁸ Se asocia al mismo efecto sustitución de aparato productivo ya observado en otro periodo.⁴⁹

Abundan las afirmaciones de organizaciones empresariales sobre cierre de empresas que, en general no son desmentidas o corregidas con datos oficiales.⁵⁰

⁴⁴ “Dos terceras partes de las empresas manufactureras encuestadas indicaron que estaban realizando esfuerzos por sustituir insumos importados por nacionales”. Banco de México, Informe Anual 1995. P. 17.

⁴⁵ Presidencia de la República, PND 1995 – 2000, Apartado 5.6.2.

⁴⁶ Tal vez sería más apropiada una paridad base cero asociada a un año con superávit en cuenta corriente. Lo que llevaría el cálculo de la sobrevaluación a niveles más altos.

⁴⁷ Franco López, *op. Cit.* p. 85.

⁴⁸ Datos del INEGI – BIE procesados por los autores.

⁴⁹ Las cifras de la Encuesta Industrial Mensual para el periodo 1995-2008 indican que en el primer año 6,797 empresas cubrían por lo menos el 80% de la producción de manufacturas; en 2008 la encuesta capta solo 4,352 empresas. Lo que indica la desaparición de por lo menos 2,445 unidades. Pudieron ser más; INEGI no proporciona datos de las empresas que se integran a la encuesta y del efecto sustitución. INEGI. *Encuesta Industrial Mensual*. Lamentablemente INEGO dejó de proporcionar esta forma de presentación estadística después del 2008.

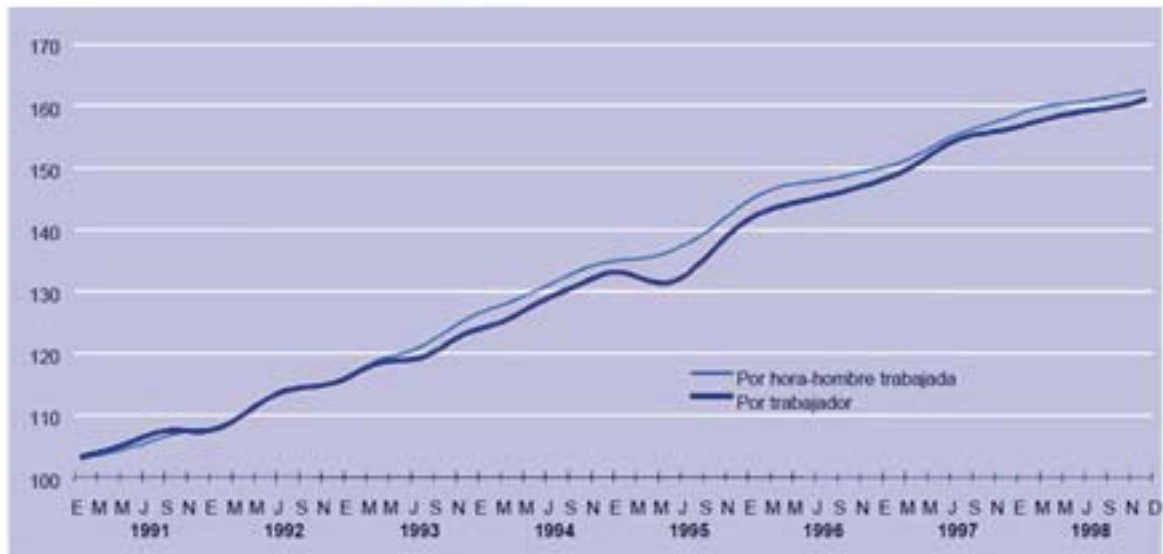
⁵⁰ Ejemplos: “Sector de bienes de capital al borde de la desaparición. (...) la industria trabaja al 50% de su capacidad instalada.” Carlos González Fitsh, vicepresidente del Consejo de bienes de Capital de la Canacindra, Periódico El Financiero, 9 de julio de 2013. “Durante el 2011 desaparecieron 516 empresas del sector metal-mecánico, bienes de capital y alimentos” Sergio Cervantes Rodiles, presidente de la Canacindra. Periódico El Universal, 1 de marzo de 2012. Estas notas solo pretenden ser representativas de muchas otras similares.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

- Manifestación interna de las tendencias básicas de la globalización.

Estas tendencias son esencialmente de incremento de la productividad con retroceso de ingresos reales de la mayoría, que en México han sido llevadas al extremo. Lo ilustran las siguientes gráficas.⁵¹

**Tendencia de la Productividad Media del Trabajo en el Sector
Manufacturero
Índice 1990=100**



⁵¹ Banco de México, Informe Anual 2008. P. 44. y Banco de México, Informe sobre la Inflación octubre-diciembre 2012. La selección de periodos se origina en la disponibilidad de información del Banco de México.

Productividad y Costo Unitario de la Mano de Obra en el Sector Manufacturero
Índice 2008=100, a. e.



A nivel internacional, la proporción de las remuneraciones al trabajo asalariado en el valor agregado —sin considerar los ingresos mixtos— era en México en 2012 la más baja entre 31 países incluidos en la base de datos de la OCDE que incluía a algunos países no miembros. Eran casi 10 puntos porcentuales inferior a las de Chile o Grecia y cerca de 18 puntos más baja que la de China.⁵²

Con independencia del sector externo los sectores que podemos llamar globalizados de la economía nacional son altos generadores de subdemanda.

⁵² Samaniego Breach, Norma, “La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado”, *Economía/ UNAM*, volumen 11, no. 33. P. 54.

4.3 ENFERMEDAD HOLANDESA, ENFERMEDAD MEXICANA.

Aun cuando esta ‘enfermedad’ se asocia usualmente al descubrimiento de un recurso natural, **también puede originarse en cualquier evolución que se traduce en entradas importantes de moneda extranjera en la economía de un país.** Esto incluye un importante incremento en el precio de los recursos naturales, **financiamiento externo o inversiones extranjeras directas.**⁵³

Nuestro país ha tenido la “suerte” de conjugar las entradas por exportaciones petroleras con otras importantes fuentes de financiamiento: las remesas de trabajadores emigrados, la venta patrimonial (inversión extranjera directa que adquiere aparato productivo preexistente), la entrada de inversiones de cartera y flujos provenientes de actividades ilegales.

⁵³ Ebrahim-Zadeh, Christine, “Back to basics. Dutch Disease: Too much wealth managed unwisely”, en *Finance and Development* (revista trimestral del Fondo Monetario Internacional), marzo de 2003, Vol. 40, No. 1. Stiglitz, premio nobel de economía y anterior economista jefe del Banco Mundial lo expresa así: “Existe un curioso fenómeno que los economistas llaman la maldición de los recursos, (...) el petróleo y otros recursos naturales, si bien son, tal vez, una fuente de riqueza, no crean empleos por sí mismos, y con frecuencia desplazan a otros sectores económicos. Por ejemplo, la entrada de dinero petrolero con frecuencia lleva al encarecimiento de la moneda nacional, un fenómeno llamado enfermedad holandesa. (...) Cuando la tasa de cambio se dispara a resultas de esa burbuja económica, los países ya no pueden exportar bienes manufacturados o agrícolas y los productores domésticos no pueden competir con la avalancha de importaciones. Tan abundante riqueza natural crea con frecuencia países ricos con población pobre.” Joseph Stiglitz, “We Can Now Cure Dutch Disease”, *The Guardian*, 18 de agosto de 2004. La conocida revista *The Economist* señala “El comercio es bueno. Pero incluso el más entusiasta defensor de la integración económica debe estar empezando a preguntarse si el flujo sin obstáculos del capital es realmente una bendición.” *A Cruel sea of Capital*” en *The Economist*, 1 de mayo de 2003. Traducciones de los autores.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Destacan los flujos de inversión extranjera, como lo indica el siguiente cuadro.⁵⁴

Flujos de Inversión Extranjera.									
Millones de dólares									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
T o t a l / C u e n t a financiera	25,325	38,642	29,319	23,607	43,976	49,160	43,680	65,231	55,962
Inversión directa	20,006	32,313	26,888	15,959	20,207	9,366	(12,937)	31,060	14,958
• En México						21,504	12,659	44,199	22,568
• De mexicanos en el exterior						(12,138)	(25,596)	(13,138)	(7,610)
Inversión de Cartera	5,319	7,329	2,430	7,648	29,621	45,946	73,380	48,181	46,490
Banco de México, informes anuales e informes trimestrales. Estos últimos substituyen en 2013 y 2014 a los informes anuales que Banxico, lamentablemente, dejó de elaborar. A partir de 2011 Banxico reflejó, por vez primera, importantes salidas de inversiones de mexicanos al exterior y las descuenta de la IED en México. Entre paréntesis cifras negativas. Cifras redondeadas por los autores.									

La inversión de cartera, volátil, muestra importantes incrementos. En contraposición la inversión directa se comporta con altibajos. Tal volatilidad da lugar a la propensión de otro episodio de reversión de flujos de capital con los resultados nefastos que ya conocemos. La entrada de capitales es muy superior al déficit de cuenta corriente, que en 2014 fue de menos 26.5 mmd. Tal diferencia es lo que permite incrementar las reservas internacionales con endeudamiento, en un país con déficit comercial y de cuenta corriente crónicos.

El incremento exponencial de la atracción de capital volátil en México se correlaciona con la política central de creación monetaria⁵⁵ instrumentada por los bancos centrales de los países industriales.

⁵⁴ Datos del Banco de México, varios informes anuales.

⁵⁵ Mejor conocida como “Quantitative Easing”; el Fondo Monetario Internacional prefiere hablar de “medidas monetarias no convencionales”. El instrumento central fue la creación monetaria que se inyectó a la economía mediante la compra, por parte de los bancos centrales, de deuda gubernamental “liberando” capitales privados. Con ello se generó liquidez monetaria, abundancia de crédito y baja de las tasas de interés. Estas medidas fueron efectivas para salir de la crisis financiera y también tuvieron efectos positivos en la generación de demanda. Uno de sus efectos, muy favorable a las economías centrales, fue la salida abundante de flujos de capital hacia las economías periféricas en forma de inversiones de cartera y compra de activos y empresas. Esto fortaleció la demanda periférica sobre la producción central. Klyuev, Imus and Srinivasan, “Unconventional Choices for Unconventional Times: Credit and Quantitative Easing in Advanced Economies. International Monetary Fund, 2009. Accesible en Internet. “Global Impact and Challenges of Unconventional Monetary Policies.” IMF Policy Paper. October 2013. Accesible en internet.

El Fondo Monetario Internacional hizo claras advertencias sobre los riesgos, inflacionarios, de sobrevaluación y de posterior crisis asociados a la atracción de tales capitales.⁵⁶

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

- Necesidad del cambio.

México enfrenta múltiples crisis: social, caracterizada por el empobrecimiento mayoritario; económica, por estrechez del mercado interno, es decir subdemanda; macroeconómica, por el desequilibrio externo financiado de manera volátil, y acumulativo; de competitividad en un entorno mundial caracterizado por la sobreproducción.

Todos estos frentes deben ser atendidos con una estrategia integral y coherente definida en torno a los siguientes lineamientos:

- Crecer sin destruir. El crecimiento de los sectores globalizados debe ser compatible, incluso coadyuvante, de la reactivación y capitalización dispersa, generalizada, de los pequeños y medianos productores convencionales.
- Derecho a producir. Como expresión efectiva del derecho al trabajo.
- Eficiencia máxima. Referida al uso de capacidades y recursos existentes.
- Enfrentar el impacto de la sobreproducción internacional. Requerimos avanzar a un intercambio comercial equilibrado con el exterior. Esto solo puede establecerse mediante una estrategia inicial que lleve al superávit en cuenta corriente hasta saldar el endeudamiento acumulado.
- Evitar la generación de sobreproducción-subdemanda dentro de la economía nacional. Mediante una estrategia conducente al equilibrio entre el sector globalizado y el resto de la economía nacional.

⁵⁶ IMF, Global Financial Stability Report. 2010. Accesible en internet. “La experiencia demuestra que la financiación exterior barata y abundante incrementa el riesgo de un ciclo de auge y caídas. El que esos riesgos se materialicen o no depende de forma crítica de las políticas que se implementen”. Nicolás Eyzaguirre, responsable del FMI para la región. América Economía, 25/04/2010. La preocupación del FMI llegó incluso al punto de aceptar la puesta en práctica de controles de capital defensivos. Dilma Rousseff, presidente de Brasil, en su discurso del 25 de septiembre de 2012 ante la 67 Asamblea General de las Naciones Unidas expreso “los bancos centrales de los países desarrollados han continuado haciendo uso de políticas monetarias expansionistas que causan desequilibrios en las tasas de cambio. La apreciación artificial de las monedas de los países emergentes que resulta de ello los hace perder espacio de mercado...” Traducción de los autores. Accesible en internet.

Planteamos que esto es posible y al mismo tiempo elevar el bienestar mediante una estrategia de deslinde, coexistencia y apoyo mutuo entre dos grandes sectores de la producción. En el marco constitucional vigente y sin alterar los derechos de propiedad.

Los sectores referidos son:

- Un sector de productividad convencional, redefinido como “sector social de la economía”, caracterizado por una alta y creciente integración de sus capacidades de oferta y demanda y por su relación equilibrada con el resto de la economía nacional y externa.
- Un vigoroso sector de productividad avanzada que aproveche las oportunidades que brinda la internacionalización del comercio y las provenientes del fortalecimiento del mercado interno. Deberá encontrarse en equilibrio externo e interno. Es decir, no ser factor de endeudamiento externo y no generar sobreproducción destructiva de las capacidades de su entorno.

5.1 IMPULSO AL SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMÍA.

Lo que se propone es reconfigurar el sector social de la economía como un espacio de intercambios recíprocos y organizados entre productores sociales.⁵⁷ Una estrategia de este tipo conduciría a la construcción de niveles crecientes de integración de la producción y el consumo en cada región, estado y en el país.

El Estado cuenta con el recurso “disparador” de esta estrategia en las transferencias sociales que hoy en día benefician a alrededor de 7 millones de familias (Oportunidades, Procampo, apoyos a la tercera edad, becas y más). Tales transferencias se asignarán como derechos de compra (vales o cupones) sobre la producción local, regional y nacional de otros productores sociales.

Se autodefinirán como parte del sector social aquellos productores dispuestos a vender su producción a cambio de adquirir en reciprocidad los bienes y servicios ofrecidos por productores similares. Los vales del sector social podrán ser ejercidos en un mecanismo de comercialización *ad hoc* tanto para el intercambio en reciprocidad como para la consolidación del intercambio (ventas y compras) con el resto de la economía.

⁵⁷ Franco López, Jorge. “Producir para nosotros”. Instituto de Investigaciones económicas de la UNAM, 1990.

5.2 POLÍTICA PARA EL SECTOR GLOBALIZADO.

Protección ante la sobreproducción mundial.

Esto implica una administración del comercio externo que combata el dumping y establezca medidas de política cambiaria o arancelaria orientada a la obtención de un superávit en cuenta corriente.

Combatir la generación de sobreproducción.

La brecha entre producto y demanda que generan los sectores más competitivos de la economía nacional es hoy en día el mayor problema de la economía nacional. Para enfrentarlo se requiere:

- Una política fiscal que castigue la insuficiente generación de demanda.
- La recuperación acelerada de los ingresos reales de la población trabajadora. Lo que solo es posible si el fortalecimiento del consumo es concurrente a la reactivación de capacidades productivas en el contexto del sector social de la economía.

5.3. COROLARIO.

Impera un diagnóstico equivocado que ve al endeudamiento como una falta moral de los endeudados y no como un remedio temporal y poco adecuado, pero remedio al fin, para la sobreproducción o subdemanda que genera la estrategia globalizadora.

Debemos entender que la sobreproducción se acentuará al dejar de funcionar el crédito como factor de creación de demanda fresca. Lo que implicará que amplios segmentos de la producción mundial sean inutilizados. La conjunción de sobrevaluación de la moneda y apertura mercantil nos hace especialmente vulnerables.

Urge instrumentar una estrategia de protección ante la sobreproducción mundial y de combate a su generación interna; una que substituya al endeudamiento masivo como elemento dinamizador del consumo y, por tanto de la producción; esta solo puede ser el fortalecimiento de las capacidades de demanda de la población y recuperar el papel rector y las responsabilidades históricas de nuestro Estado.

BIBLIOGRAFÍA.

- Banco de México, “Informes anuales” de diversos años. Localizables en la página de Internet del Banco de México hasta el año 2012 cuando, lamentablemente, dejó de publicarlos.
- Blanco, José, *El Desarrollo de la Crisis en México, 1970 – 1976*, en Cordera, Rolando (coordinador) “Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana”, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Castell Cancino, Jorge y Rello Espinoza, Fernando. *Las Desventuras de un Proyecto Agrario: 1970 – 1976*. P. 616. En Cordera, coordinador, 1981.
- Cordera, Rolando (coordinador) “Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana”, Fondo de Cultura Económica, México, 1995
- Ebrahim-zadeh, Christine, “*Back to basics. Dutch Disease: Too much wealth managed unwisely*”, *Finance and Development* (Vol. 40, N. 1), International Monetary Fund, Washington, March 2003.
- Ehrenreich, Barbara. *Nickel and Dimed: On (Not) Getting By in America* (ISBN: 0805088385). Henry Holt Company, United States, 2008.
- El Financiero*, Periódico, diversas notas. Fidel Castro, discurso del 2 de septiembre de 1986. Localizable en internet.
- Fondo Monetario Internacional, *Boletín FMI*, Vol. 33, No. 20, Washington, 15 de noviembre de 2004 y otras ediciones.
- Franco López, Jorge. *México: del Empobrecimiento al Bienestar. El Final de la Globalización*. UNAM, México, 2012.
- Franco López, Jorge. *Producir para Nosotros. Crisis Económica y Desarrollo del Sector Social*. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1990. Accesible en internet, página del IIEc.
- Frankel, Jeffrey A. y Sergio L. Schmukler, “*Country fund discounts, asymmetric information and the Mexican crisis of 1994: did local residents turn pessimistic before international investors?*” *Open Economies Review*, Vol. 7, 1996.
- Greenhouse, Steven, *The Big Squeeze. Tough Times for the American Worker*. Random House, USA, 2008.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. *Estadísticas Históricas de México*, 2009. Accesible en internet.
- Kamin, Steven, “*Real Exchange Rates and Inflation in Exchange-Rate Based Stabilizations: an Empirical Examination*”, Board of Governors of the Federal Reserve System, *International Finance Discussion Papers*, No. 554, junio de 1996.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

- Krugman, Paul. *End this Depression Now*. W. W. Norton & Company, USA, 2012.
- Krugman, Paul. *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. W. W. Norton & Company, 2009. ISBN 9780393071016
- Lagarde, Christine, “Lift Growth Today, Tomorrow, Together”, International Monetary Fund, Atlantic Council, April 9, 2015. Página de internet del FMI.
- Mishel, Lawrence; Bernstein, Jared; Allegretto, Sylvia. “*The State Of Working America 2006/2007*”. Economic Policy Institute, Cornell University Press. USA, 2007.
- OIT, “Informe Mundial sobre Salarios 2012/ 2013”. P. 75.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1996.
- Rodríguez Vallejo, José, “La Producción y la Demanda de Granos Básicos en México”. *Revista Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 7. México, julio de 1988.
- Rodrik, Dani (2011). *The Globalization Paradox*. Norton & Company, Inc. ISBN9780393071610
- Ros, Jaime, *Economía Mexicana: Evolución Reciente y Perspectivas*. P. 341. En Cordera, coordinador, 1981.
- Santoyo, Rafael, “La Política de Precios de Garantía”, *Revista Demografía y Economía*, XI:1, 1977. Disponible en internet.
- Stiglitz, Joseph E., *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy* (ISBN:9780393075960). W. W. Norton & Company, 2010.
- Stiglitz, Joseph, (premio Nobel de economía), “*We Can Now Cure Dutch Disease*”, en *The Guardian*, Londres, 18 de agosto de 2004.
- Stiglitz, Joseph, (premio Nobel de economía), *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002.
- Tax Policy Center. US. *Individual Income Tax: Personal Exemptions and Lowest and Highest Tax Bracket. Tax Rates and Tax Base for Regular Tax, Tax Years 1913 – 2015*. Internet.
- Ugarteche Oscar, “*Public debt crises in Latin American and Europe: a comparative analysis. U of Bologna Conference, A veinte años del tratado de Maastricht: nuevos desafíos para la gobernanza económica*”, Buenos Aires, April, 2013.
- Ul Haque, Nadeem, Donald Mathieson y Sunil Sharma, “*Causes of Capital Inflows and Policy Responses to Them*”, en *Finance & Development* (revista trimestral), International Monetary Fund, Washington, marzo de 1997.
- Villarreal, René, *Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México. Un Enfoque Macroindustrial y Financiero (1929 – 2010)*. Fondo de Cultura Económica, México, 2013.

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES, CONDICIONAN EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA.

Agustín Miguel Alonso Raya.¹

Durante poco más de tres décadas, México ha sido centro de experimentación de políticas macroeconómicas que prometen lograr un crecimiento sostenido del producto interno bruto y del empleo. Paralelamente se ha abandonado sistemática y deliberadamente el papel y la contribución central que el Estado debe tener en la economía.

Todo esto ha pasado, por justificar todo tipo de medidas que aparentemente posibilitan la creación de un marco de “estabilidad macroeconómica”, entendida está y de manera muy limitada como: inflación no superior a la que tiene nuestro principal socio comercial (EU) y finanzas públicas sanas, es decir cercanas al equilibrio ingreso gasto.

Esta propuesta se apoya en la visión teórica dominante de la economía (ortodoxa), que sostiene que los mecanismos del mercado son las herramientas necesarias y suficientes para alcanzar el pleno empleo de los factores productivos.

¹ Nació el 28 de agosto de 1954 en Salvatierra, Guanajuato. Es profesor de educación primaria, egresado de la Escuela Normal Luis Villarreal, de El Mexe, Hidalgo (1971-1974) y Licenciado en Derecho por el Instituto Universitario de Puebla. Cursó el Diplomado en Análisis Político en la Universidad Iberoamericana y el Diplomado en Relaciones Laborales en la Universidad Autónoma Metropolitana. Ha sido Secretario General de la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México, FECSM, (1974); miembro fundador del Partido Socialista de los Trabajadores (1974), del Partido Mexicano Socialista (1987) y del Partido de la Revolución Democrática (1989). En el año 2000 fue candidato a gobernador de su entidad natal de la *Alianza por Guanajuato*, conformada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia (hoy, Movimiento Ciudadano). En 2006 fue candidato a Senador por Guanajuato por la *Coalición por el Bien de Todos*. En el periodo 2009-2011, dirigió el Comité Ejecutivo Estatal del PRD, en Guanajuato. Ha sido fundador del Movimiento Democrático Nuevo Sindicalismo, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y Secretario de Promociones Económicas; Secretario de Conciliación Sindical; Secretario de Derechos Laborales, Tecnológicos del Mar y Niveles Especiales; además de Vicepresidente del Comité Nacional de Acción Política, del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. Asesoró asimismo al Sindicato de Autotransporte José María Morelos (1982-1987) y al Movimiento Democrático Petrolero (1987-1988). Ejerció como Diputado Federal en las LIII, LVII y LIX Legislaturas. Durante la Legislatura LVII fue presidente de la Comisión Investigadora CONASUPO y en la LIX presidió la Comisión de Seguridad Social. En la actual LXII Legislatura, es Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD y previamente fue Vicecoordinador del mismo e integrante de las comisiones de Comunicaciones, Energía y Seguridad Social.

En consecuencia el crecimiento del gasto, la deuda y el déficit público representan, supuestamente, un problema creciente, ya que actúan en conjunto, como una gran interferencia en el funcionamiento de los mercados financieros y productivos.

Como resultado de esta visión, en los últimos treinta años, se ha impuesto un modelo que prioriza el equilibrio fiscal, la liberalización y desregulación de los mercados para dar paso a la globalización productiva y financiera.

Se ha llegado a la aberración de entender por estabilidad macroeconómica, sólo tener baja inflación y “equilibrio fiscal”, dejando de lado la evolución de las variables reales de la economía.

Se da una abierta oposición a la intervención del Estado en la economía con propósitos económicos: promoción, regulación y dirección, ya que suponen que esto impide, incrementar el papel del sector público en la economía como productor de bienes y servicios.

Por ello, a lo largo del desarrollo de este trabajo, trataremos de evidenciar que en México, a partir de la crisis de la deuda de los años ochenta y de los desequilibrios registrados en las finanzas públicas, que alcanzaron su máxima expresión en déficits de alrededor de 16 por ciento del PIB, se crean las condiciones para instrumentar un profundo proceso de ajuste macroeconómico a las finanzas públicas, que incluye en uno de sus aspectos centrales el objetivo de “sanear” las cuentas públicas para estabilizar la economía y posibilitar crecimiento económico.

En la actualidad, y a pesar de los malos resultados obtenidos, después de transcurridos treinta y dos años, en términos de crecimiento y desarrollo económicos, los macroeconomistas oficiales en México siguen pensando que es necesario continuar la estrategia, profundizando la “disciplina fiscal” para lograr equilibrio en las finanzas públicas y, con ello, estabilidad macroeconómica.

En 2015, ya se instrumenta un importante recorte presupuestal, y para 2016, se propone otro recorte adicional al gasto. El gobierno federal, acompaña esta última medida con el anuncio de instrumentación para 2016, un Presupuesto Base Cero (PBC), el cual parte de una nueva metodología (reingeniería presupuestal), para instrumentar una política de austeridad presupuestal, más profunda en el gasto, con el fin de compactar la estructura de la administración pública a partir de eficiencia de los programas gubernamentales, para así justificar, hacia adelante, mayores recortes presupuestales y el rompimiento con el presupuesto inercial.

Ante la defensa e insistencia de este tipo de políticas, hay que dejar claro que para cualquier gobierno, dentro de su estrategia, el papel de las finanzas públicas y el resultado de su manejo (déficit o superávit) es verdaderamente significativo, ya que de éstas depende la posibilidad de acelerar, detener o estancar a la economía.

Este trabajo, pretende revisar algunas de las condicionantes del crecimiento económico a partir de la revisión de la trayectoria de las reformas estructurales y sus resultados en términos del crecimiento de la economía mexicana.

Este trabajo transita y da seguimiento a algunos procesos y decisiones que posibilitaron el inicio de una larga marcha hacia una transición económica, que en la actualidad observamos inconclusa, muy costosa, y que prometió alcanzar una economía de mercado abierta, eficiente, competitiva, con finanzas públicas sanas en un contexto de “crecimiento con estabilidad”, que, a la fecha, seguimos esperando.

I. ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN MÉXICO.

De las reformas estructurales no se debe esperar un milagro, ni tampoco que le den a México resultados en este momento.
Krugman (2015).

En México el colapso económico de 1982 se produjo cuando los acreedores externos, al advertir la evolución del déficit, la debilidad del mercado petrolero, la enorme deuda externa acumulada y las tasas de interés internacionales al alza, se negaron a seguir financiando el desequilibrio externo de la economía.

Ante la urgencia de la coyuntura, la administración de José López Portillo, en su último año, tuvo que abandonar los planes expansionistas² y adoptó una política mucho más austera en las finanzas públicas: restricción crediticia y ajuste del tipo de cambio e intensificación de los controles a la importación para moderar el desequilibrio externo.

No obstante los esfuerzos que hizo el gobierno para moderar el gasto público y aumentar sus ingresos, el déficit financiero como proporción del PIB alcanzó la cifra récord de 16.9%.

² En el Gobierno de José López Portillo hubo dos planes de carácter macroeconómico: el SEPAFIN (1989) y el Plan Global de Desarrollo, (SPP, 1980). El primero estimaba un crecimiento de 10.6% y el segundo de 8% en 1982.

Durante 1982 la deuda pública externa se mantuvo prácticamente constante debido a la paralización del crédito, pero la deuda pública interna creció casi un 190% en términos nominales.

La deuda externa ascendía a 80 mil millones de dólares y se había transformado en uno de los principales determinantes del déficit de la cuenta corriente, pues los pagos de intereses eran mayores que la disponibilidad neta de recursos provenientes de la cuenta comercial y de los servicios no factoriales.³

En este contexto, el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha el Programa de Reordenación Económica y Cambio Estructural, al mismo tiempo firmó un acuerdo de extensión ampliado para el periodo 1983-1985 con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Hasta este momento, el Estado había operado, promovido, subsidiado y asumido las deudas. Ahora le tocaba, como actor principal, ser el eje y responsable del ajuste y de restringir el gasto.

El gobierno de Miguel de la Madrid planteó el cambio estructural por medio de una nueva dimensión del sector público, la racionalización del proteccionismo excesivo, el saneamiento de las empresas públicas y la reconversión industrial de la economía nacional y del propio sector paraestatal.

Los sucesos posteriores a 1982 han perseguido dos objetivos: la consolidación del presupuesto como requisito previo de la estabilización de la inflación y la mejora de la capacidad del servicio de la deuda externa. Aunque estos objetivos se alcanzaron, fue a un gran costo en términos de reducción de los niveles de vida y mala evolución del empleo.⁴

Posteriormente, el modelo fiscal se refuncionaliza a partir del reconocimiento de la necesidad de alcanzar estabilidad macroeconómica a partir de la condición de equilibrio fiscal.

Este objetivo se logró fundamentalmente, mediante una reducción extraordinaria del gasto. El gasto público sufrió una caída drástica, la reducción en el gasto de capital (básicamente la inversión pública), se contrajo considerablemente.⁵

Esta reforma estructural, se sustentó en un intenso proceso de reforma presupuestal, comercial y financiera, vía privatización, desregulación de los mercados internos y reducción del tamaño del Estado. El objetivo era pasar a un sistema económico privatizado, de mercados libres, abiertos y “eficientes”.

³ Villarreal: 1998

⁴ Dornbusch: 1996.

⁵ Aspe: 1993.

Como resultado de esta visión teórica, en los últimos treinta años se ha impuesto el modelo que prioriza el equilibrio fiscal, la liberalización de las economías y la globalización productiva y financiera; en consecuencia, se da una abierta oposición a los subsidios fiscales a la producción, al financiamiento bancario, al sector público y a los límites de la tasa de interés bancaria de préstamos y de depósitos.

El eje de este programa pretende la estabilización interna y corregir distorsiones producidas por la inestabilidad de las principales variables macroeconómicas. Se plantea que la disciplina fiscal y monetaria, y un tipo de cambio real competitivo son los tres instrumentos para regular la estabilidad de precios y ésta es necesaria para una función asignadora adecuada de las señales de precios. El supuesto implícito es que la mano invisible del libre mercado bajo la guía de los precios internacionales hará el resto.⁶

El objetivo es alcanzar la eficiencia en la asignación de recursos en la economía y supone que una economía privatizada con mercados libres y abiertos a la competencia internacional, en un ambiente de estabilidad de precios, es una condición necesaria y suficiente, no sólo para alcanzar la eficiencia en la asignación de recursos, sino para generar un crecimiento económico sostenido con una mejor distribución del ingreso.

Los desequilibrios registrados en las finanzas públicas en México, alcanzaron su máxima expresión en los años ochenta, con déficits de alrededor de 16 por ciento del PIB, esta situación crea las condiciones para instrumentar un profundo proceso de ajuste macroeconómico que incluye el saneamiento de las cuentas públicas como condición para alcanzar crecimiento económico.

A partir de este complejo proceso, se entenderá por estabilidad macroeconómica, sólo lograr baja inflación y “equilibrio fiscal”, dejando deliberadamente de lado la evolución de las variables reales (crecimiento y pleno empleo).

Se abandona la idea fundamental de que el ritmo de crecimiento y la estabilidad del desarrollo, constituyen el eje de la política económica, en las economías.

En su lugar, las preocupaciones se han desplazado hacia la búsqueda solamente de la estabilidad macroeconómica y de precios, de cara a la integración de los mercados internacionales. La disciplina fiscal y la eficiencia parecen ganar la batalla a los valores de la igualdad y solidaridad sociales.⁷

⁶ Villarreal, *op. cit.*

⁷ Ibarra: 2005

II. IDEAS QUE JUSTIFICAN LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

Las ideologías sólidas funcionan por la doble razón de que no sólo son inmunes a los hechos empíricos, sino que las pruebas en contrarias sirven en realidad para fortalecerlas. En concreto, el liberalismo ha adquirido la costumbre de insistir, cada vez que sus políticas cosechan un fracaso, en que la culpa ha de atribuirse al país que trató de aplicarlas, pero en ningún caso, a las políticas mismas.

Mark Blyth (2013).

La visión teórica dominante señala que el gasto público y el déficit público son una interferencia en el funcionamiento de los mercados financieros y productivos, que distorsionan los precios y, consecuentemente, distribuyen ineficientemente los recursos.

La interpretación más difundida, dice que cuando los gastos superan los ingresos (déficit fiscal), se verificará en la economía una expansión de la demanda agregada que llevará a un aumento en el nivel de la actividad económica (posición keynesiana), o un incremento en el nivel general de precios (posición clásica), o bien una combinación de ambos. De igual manera, el exceso de gastos sobre los ingresos se interpretaba como una señal inequívoca de que el gobierno se hallaba empeñado en una política fiscal expansiva.

La posición crítica tradicional, respecto al gasto gubernamental y la generación de déficit fiscal, asume que éste genera un efecto de desplazamiento, entre financiamiento público y el privado.⁸

Respaldada en esta idea, surge la propuesta del Consenso de Washington como un conjunto de lineamientos de política económica que debían de aplicarse a los países subdesarrollados, particularmente los latinoamericanos para retomar el sendero del crecimiento y el desarrollo económicos que la mayoría de estos países empezó a perder desde mediados de la década de los setenta.

En 1990, un grupo de responsables de las políticas de la región de América Latina y el Caribe, representantes de organismos internacionales y miembros de comunidades académicas y centros de estudio, participaron en una conferencia auspiciada por el Instituto de Economía Internacional en Washington. Su propósito era evaluar el progreso logrado por los países de la región en la promoción de reformas económicas después de la crisis de la deuda de la década de los ochentas.

⁸ Levy: 2004.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Concluidas las deliberaciones, John Williamson,⁹ escribió que se había alcanzado un grado considerable de consenso acerca de diez instrumentos de política.

Así los diez instrumentos de política propuestos por el “Consenso de Washington” son la disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección a la propiedad privada.¹⁰

Este conjunto de políticas fueron avaladas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), así como el propio tesoro de los Estados Unidos.

Para instrumentar estas políticas y alcanzar la estabilización,¹¹ era necesario cambiar las condiciones en las que operaba la macroeconomía a fin de posibilitar la estabilidad de precios.

Esta propuesta de reforma estructural, está basada en un intenso proceso de reforma comercial y financiera, vía privatización, reducción del tamaño del Estado y desregulación del mercado interno.

El objetivo de la vertiente del cambio estructural es pasar a un sistema económico privatizado, de mercados libres y abiertos. Y por el lado de la política macroeconómica la reforma propone fincar la estabilización en una política fiscal sustentada en el fundamento de equilibrio fiscal y alineada a una política monetaria y cambiaría prudente de tipo de cambio real competitivo para así alcanzar la estabilidad de precios (inflación nula).

El eje de este programa es la estabilización interna y la corrección de distorsiones producidas por la inestabilidad de las principales variables macroeconómicas.

Se plantea que la disciplina fiscal y monetaria y un tipo de cambio real competitivo son los tres instrumentos para regular la estabilidad de precios, y ésta es necesaria

⁹ Williamson: 1990.

¹⁰ Las tres “grandes ideas” que sirven de fundamento a estas reformas son, según Williamson, “la disciplina macroeconómica, la economía de mercado y la apertura al mundo”. “Las tres primeras reformas son, hasta donde estoy enterado, ampliamente aceptadas entre los economistas” ver en Williamson, J. 2002. *Remarks to the Center for Strategic and Internacional Studies*, noviembre 6.

¹¹ “La estabilización macroeconómica es un elemento esencial de la reforma económica, un ambiente macroeconómico inestable no sólo distorsiona las señales de precios en los que se desenvuelve la economía de mercado, sino que puede llevar a crisis periódicas, que debilitan todo el proceso de reforma. Por lo tanto el control del presupuesto público, las condiciones monetarias y la inflación deben ser establecidas desde el principio”. Ver en OCDE, *The Transition to Market Economy*, 1982, pág. 108.

para una función asignadora adecuada de las señales de precios. El supuesto implícito es que la mano invisible del libre mercado, bajo la guía de los precios internacionales, hará el resto.¹²

Esto implica que el patrón de crecimiento y de acumulación se transforma, el Estado cede su papel de promotor por medio de la inversión y del gasto público; incluso el sector privado y la inversión extranjera pueden adquirir un rol protagónico por encima de la inversión nacional y convertirse así en un motor significativamente importante del crecimiento.

Todo esto bajo el supuesto fundamental de que al abrirse las economías nacionales de América Latina, a fin de integrarse al mundo global y a la libre competencia, se logrará la eficiencia que la mano invisible de los precios internacionales supuestamente acarrea. Incluso supone que la reducción del papel del Estado, al racionalizar su política de gasto e inversión y al tener la menor intervención posible dentro de la economía, conducirá a un óptimo.

El supuesto fundamental es que una economía privatizada con mercados pobres y abiertos, en un esquema macroeconómico con estabilidad de precios, permitirá de manera automática, guiada por la mano invisible de los precios internacionales (aún en un país en desarrollo como México), generar la capacidad de respuesta suficiente por el lado de la oferta productiva, para conformar el nuevo modelo de acumulación de capital y crecimiento que permita generar empleo, reducir la pobreza, y más aún posibilitará sustentabilidad del desarrollo.

Desde la perspectiva de la experiencia histórica, dichos supuestos son anacrónicos. En la globalización, los mercados no sólo no son de competencia perfecta, sino que se mueven de estructuras de competencia oligopolística a competencia monopolística.

En este sentido, se trata de un fundamento macroeconómico sustentado sólo heurísticamente. Alcanzar el equilibrio fiscal como condición de estabilidad macroeconómica significa perseguir un planteamiento que en la realidad es inalcanzable.

Observando en perspectiva, desde la visión de la teoría económica, “las reformas orientadas al mercado no han generado las condiciones que conducen al crecimiento. La noción de que el mercado por sí solo puede asignar eficientemente los recursos escasos es retórica pura”.¹³

¹² Villarreal, *op. cit.*

¹³ Przeworsky: 1993.

Como se puede ver, el Consenso de Washington, ha jugado y sigue desempeñándose, después de tres décadas, como el gran eje del modelo de transición económica en México y de las reformas estructurales.

III. EL FMI Y EL BM EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

El FMI, el Banco Mundial y en general los organismos internacionales tuvieron errores y sobrevendieron sus recetas durante décadas.
Krugman (2015).

El repentino agotamiento de los recursos del sector público de muchos países en la década de 1980, desató reacciones más profundas y amplias ante las políticas económicas de los gobiernos.

En este marco, una generación de economistas “descubrió” las virtudes de la toma descentralizada de decisiones y el poder de la eficiencia del mercado¹⁴. Para muchos de ellos, la cuestión principal era la estructuración de los mercados, de modo que pudieran ponerse en práctica sus virtudes teóricas.

Las agudas necesidades de efectivo en el sector público sugerían una solución pronta que se tradujo en la venta de los activos del sector público vendibles al sector privado.

Entre estas nuevas formas se encontraba una tendencia sin precedente a apoyar un cambio estructural con medidas que fortalecieran el papel de las fuerzas del mercado, y resistirse a aquéllas que fortalecieran las facultades económicas del Estado.

A lo largo de los ochenta y principios de los noventa, en la gran mayoría de los países latinoamericanos, se aplicaron reformas económicas muy similares. México asumió este proceso y durante los ochentas se construyeron profundas transformaciones en la economía mexicana, orientadas a modificar el modelo de desarrollo seguido hasta finales de los setentas. Se implantaron reformas encauzadas a reducir la participación económica directa e indirecta del Estado con el fin de ceder mayor espacio a los mecanismos de mercado.

¹⁴ El mercado “es un mecanismo de coordinación donde las fuerzas de la oferta y la demanda en una economía determinan los precios, volumen y métodos de producción por la vía de un ajuste automático del movimiento de precios”. Tomado de Boyer R. y Drache D.: *States Against Markets*, Routledge, London, 1996, pág. 3.

Estas reformas son un conjunto de señales emanadas del ámbito macroeconómico bajo la forma de políticas de ajuste y reformas estructurales. Esto implicó liberación comercial, liberación financiera interna y externa, saneamiento fiscal, privatización de empresas estatales, así como de ciertos servicios sociales, incentivos para atraer capitales externos y desregulación.

Dichas señales están destinadas a crear un nuevo entorno en el cual el sector privado debía operar de manera más eficiente y dinámica, permitiría alcanzar mayores niveles de bienestar en las economías de la región.

La reforma económica tiene como fin reducir la intervención estatal, disminuir distorsiones e imprimir mayor eficiencia y mecanismos de mercado en el quehacer económico.

Dichas reformas inciden en los grados de libertad de ciertos instrumentos macroeconómicos y en los objetivos mismos de la política económica, comprometiendo en ocasiones los alcances de las propias reformas.

Todo esto propicia la adopción y profundización de programas de estabilización concertados con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM): recortes al gasto público, realineación de precios relativos (incluyendo precios y tarifas del sector público), la modificación de los controles de precios en los sectores rezagados y el compromiso de mantener políticas de crédito restrictivas, así como un tipo de cambio real.

La política de ajuste o cambio estructural en México se justifica como práctica de política económica desde el gobierno de Miguel de la Madrid y se extiende adquiriendo realce teórico y político especialmente en la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, y entra en un proceso de profundización con el presidente Enrique Peña Nieto.

Hay que tomar en cuenta que el cambio estructural desde la perspectiva oficial se entiende desde el cambio en la estructura económica en la que operan los mercados más libremente.

Pensar lo contrario resulta inconsistente:

México eligió el camino hacia la modernización. En el momento en que nos encontrábamos en la confusión de una crisis económica y engañándonos por el espejismo de nuestro Estado paternalista, retornamos a nuestros principios fundamentales y tuvimos que definir la manera en que las fuerzas productivas de nuestro país tendrían que reorganizarse para producir bienes y servicios y ofrecer los beneficios del crecimiento a todos los miembros de la sociedad.¹⁵

¹⁵ Aspe: 1993.

El cambio estructural y su instrumentación deben pensarse siempre desde la perspectiva que permita esclarecer la refuncionalización de la acción del Estado en la economía, con la intención de habilitar y hacer más eficientes los procesos de mercado.¹⁶

La reforma estructural en México, como hemos visto, se sustenta en gran medida en las recomendaciones del FMI, del BM y se consolida, en las propuestas derivadas del Consenso de Washington.

Las propuestas de política macroeconómica del Consenso de Washington son las siguientes:

Programas de Estabilización Macroeconómica:

1. Disciplina fiscal.
2. Priorización del gasto público (educación, salud e infraestructura).
3. Reforma tributaria.
4. Liberalización financiera (tasas de interés positivas determinadas por el mercado).

Programa de Reformas de Cambio Estructural:

1. Tipo de cambio competitivo.
2. Política comercial liberal.
3. Apertura a la inversión extranjera.
4. Privatización de empresas públicas.
5. Desregulación.
6. Protección de los derechos de propiedad.

Sin duda, la respuesta gubernamental para “solucionar el problema” durante el gobierno del Presidente Salinas coincide plenamente con las propuestas del Consenso de Washington.

Con todo, no puede decirse que los problemas fiscales de México se hayan resuelto, no sólo se trata deliberadamente de persistir en este esquema de ajuste, sino de profundizarlo durante un periodo relativamente prolongado, a pesar de los múltiples problemas y crisis coyunturales que reflejan fragilidad o debilidad estructural de la economía mexicana.

¹⁶ Pagaza: 1997.

En México las reformas de primera generación¹⁷ no han tenido el éxito esperado. El Estado mexicano ha sido ineficiente como principal promotor de la equidad, la política fiscal que instrumenta en función a este objetivo es incompleta e insatisfactoria, el objetivo de transformación productiva con equidad sigue pendiente.

IV. EL PACTO POR MEXICO Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES (2012-2015).

El gobierno (mexicano), debe instrumentar un mayor gasto público, para enfrentar la caída de los precios del petróleo.
Krugman (2015).

El presidente Enrique Peña Nieto, asume el poder en medio de una crisis económica estructural de la economía mexicana. En este ambiente, el Gobierno Federal anuncia la instrumentación de varias reformas que prometen, como en las anteriores, dar viabilidad a la economía y mejorar los niveles de bienestar de la población.

Para ello, gestiona y firma, el 2 de diciembre de 2012, el “Pacto por México” con las principales fuerzas políticas, (PRI, PAN Y PRD), con el fin de impulsar once reformas, como condición para resolver los problemas económico-estructurales que el país viene arrastrando desde hace treinta años y posibilitar, al mismo tiempo, una mejor gobernabilidad.

La primera, en ser aprobada, fue la reforma laboral, la segunda fue la educativa, la tercera fue la reforma de las telecomunicaciones y competencia económica, la cuarta fue la financiera, la quinta fue la reforma hacendaria y de seguridad social, después se aprobó la reforma energética y la reforma política, por último se aprobó, en abril de 2015, la de transparencia.

Los resultados, a pesar de que profundizan el proyecto reformador iniciado desde hace más de treinta años, siguen siendo muy limitados, en términos de crecimiento y bienestar.

¹⁷ Las llamadas reformas de primera generación, deben ser congruentes por lo menos *ex ante*, con los objetivos centrales de las reformas: saneamiento fiscal y estabilización macroeconómica. La reforma tributaria y las privatizaciones se abocaron sin ambigüedades al logro del primero; en cambio, la liberación del comercio exterior, la desregulación y la liberación financiera interna y externa se contraponían desde el inicio con el objetivo de alcanzar rápidamente la estabilización macroeconómica.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

El Presidente Peña, desde el inicio de su administración, se comprometió a trabajar para construir un “México Próspero”; es decir, un México que tenga mayor crecimiento y oportunidades para los mexicanos, así como también, un México incluyente donde el desarrollo beneficie y alcance a todos”.

Por ello, posteriormente, propuso un Programa de Aceleración del Crecimiento Económico. Este programa responde al insuficiente desempeño de la economía nacional, busca dinamizar el mercado interno y apoyar el empleo entre los mexicanos.

El programa es novedoso, especialmente porque flexibiliza el déficit fiscal, al proponer ampliarlo a 0.4 por ciento del PIB en el año 2013, con el fin de evitar recortes en el gasto público ante la evidente reducción de los ingresos fiscales.

Para 2014, se instrumenta abiertamente una política contracíclica, con base en el fortalecimiento de las finanzas públicas, derivada de la Reforma Hacendaria. Para ello, se propone seguir ampliando el déficit a 1.5 por ciento en 2014, con el fin de estimular decididamente la economía nacional.

Esta política, reconoce implícita y explícitamente la desaceleración de la economía nacional ante factores externos e internos.

Además, este programa prevé acelerar la ejecución del gasto, reasignando recursos hacia aquellos proyectos de rápida instrumentación. Incluye medidas de apoyo a la vivienda, a la construcción, mayores recursos para la Banca de Desarrollo, así como para incrementar el consumo e inversión del sector privado.

La Reforma Hacendaria, se plantea como una reforma responsable, que promueve el ejercicio eficiente y transparente del gasto. Con ella, se pretende fortalecer el manejo responsable de las finanzas públicas como política de Estado.

Los recursos obtenidos de la Reforma Hacendaria deben servir a dos propósitos centrales: Uno. Detonar un mayor crecimiento económico. Y dos. Hacer efectivos los derechos sociales de los mexicanos.

Teniendo como antecedente estos propósitos. La realidad económica y los errores cometidos en su instrumentación, obligan al Presidente Peña y a su equipo a profundizar y a cambiar la estrategia:

El 30 de enero del 2015, en conferencia de prensa que ofreció el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray Caso, sobre las perspectivas económicas 2015-2016, afirmó lo siguiente:

“Como ustedes saben, el entorno económico internacional se ha deteriorado significativamente en las últimas semanas debido a los siguientes factores: en primer

lugar, una drástica caída del precio del petróleo a nivel internacional, que según las previsiones de los mercados y los analistas, tendrá una duración más allá del 2015 debido a las condiciones globales de petróleo crudo en oferta y demanda. Segundo, la inminente normalización de la política monetaria en los Estados Unidos, lo cual conllevará a un alza en las tasas de interés y, por lo tanto, generará volatilidad y menor disponibilidad de flujos financieros hacia los países emergentes. Y, tercero, una desaceleración global en distintas regiones del mundo, acentuada por inestabilidad geopolítica. El impacto de lo anterior ha sido generalizado tanto en las economías desarrolladas como en los países emergentes; nuestra economía, y esto ha sido el caso durante las últimas dos décadas, es una economía sólida y con finanzas públicas sanas.

La disciplina que hemos mantenido en el manejo de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica, la Reforma Hacendaria, y la estrategia de coberturas ante la caída del precio del petróleo, han servido para mitigar el impacto de factores internacionales sobre nuestra economía.

Las reservas internacionales de 193 mil millones de dólares, y la línea de crédito flexible que tenemos con el Fondo Monetario Internacional cercana a los 70 mil millones de dólares, nos proveen elementos de liquidez para enfrentar de manera ordenada cualquier contingencia en los mercados financieros internacionales. Igualmente contar con un nivel de deuda pública estable y bajo en comparación con economías comparables a las nuestras, así como el hecho de que las expectativas de inflación se mantienen sólidamente ancladas en torno a la meta del Banco de México, han sido, y continuarán siendo, fuente de certidumbre y confianza para los mercados nacionales e internacionales en la economía mexicana. Desde luego, una medida muy relevante que hemos implementado para este año 2015 para mantener las finanzas públicas sanas, ha sido la contratación de coberturas para protegernos ante la caída de los precios del petróleo; es decir, tenemos la capacidad suficiente en términos de ingresos para enfrentar las coyunturas adversas por lo que resta de 2015. Sin embargo, y si bien sabemos que es prácticamente imposible prever con certeza cuál será el desempeño del mercado petrolero en los años por venir, hoy en día, si vemos la referencia de los precios de futuros del precio del petróleo para 2016 y en adelante, así como las expectativas de mercado con respecto a las tasas de interés, sabemos que se presenta un escenario para las finanzas públicas nacionales de mayor dificultad que el que hemos tenido en los años anteriores.

Por lo tanto, y lo quiero reiterar, esta Administración no solamente ve por la coyuntura actual, y por eso vamos a aprovechar desde ahora el margen de maniobra que las distintas medidas de prudencia y responsabilidad nos generan para hacer, desde ahora, los ajustes que requiere este nuevo escenario.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

En este nuevo escenario, y hay que decirlo con claridad, se requiere de manera multianual un nivel de gasto público que sea congruente con la capacidad de financiamiento sostenible por el Estado Mexicano.

Vamos a actuar conforme a las siguientes premisas: Los ajustes al gasto público los haremos reduciendo el gasto del gobierno; no vamos a incrementar los impuestos, no vamos a crear nuevos impuestos y, por supuesto, no habremos de contratar mayor deuda pública.

Por ello, quiero, en primer lugar, anunciar que vamos a empezar a trabajar desde hoy en lo que será el Proyecto de Presupuesto de Egresos para 2016 bajo una lógica distinta a la que ha prevalecido a lo largo por lo menos de la última década, es decir, en 2016 tendremos que cambiar la forma en que elaboramos el Presupuesto desde el principio. Dos mil dieciséis no podrá ser un año en el que tengamos un Presupuesto inercial, en el que se toma como base el Presupuesto del año anterior y se le hacen algunas modificaciones marginales.

La realidad nos exige que nos atrevamos a hacer una revisión completa de en qué estamos gastando los recursos que provienen de los impuestos de los mexicanos. Que nos atrevamos a identificar aquéllas áreas que representan duplicidades, aquéllos programas que no cumplen con sus propósitos, que no tienen los niveles de rentabilidad social que las evaluaciones exigen que tengan o que tienen impactos regresivos en materia de distribución del ingreso y la riqueza.

En este sentido, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016 deberá hacerse bajo un esquema de Presupuesto Base Cero y privilegiar los proyectos de inversión y los programas que tengan un mayor beneficio para la población.

Este análisis de gasto público no solamente nos permitirá ser más eficientes, sino que también permitirá utilizar el gasto público para coadyuvar de manera más eficaz en la consolidación de los cambios estructurales que estamos viviendo, y detonar así el potencial productivo del país. Gastar menos y gastar mejor en beneficio de la economía de las familias mexicanas será la premisa para la elaboración del Presupuesto 2016.

El objetivo es revisar a profundidad y con objetividad, insisto, todos aquellos programas y/o dependencias para hacer más eficiente el gasto público, que son finalmente los recursos que provienen de los impuestos de los mexicanos. Y para ello quiero informarles que hemos ya acordado con el Banco Mundial que nos acompañará, a través de una revisión integral del gasto público que ha iniciado ya, y continuará los

siguientes meses, para tener la asesoría y el apoyo de esta institución multilateral, que nos permita hacer una revisión de la mayor calidad y eficiencia en nuestra política de gasto.

Hacer un ajuste hoy en nuestra trayectoria de gasto público fortalece la confianza en nuestras finanzas públicas, y disminuirá nuestras necesidades de financiamiento, justo cuando tenemos un entorno internacional de menor disponibilidad de flujos financieros para las economías emergentes.

Debemos actuar de manera preventiva desde hoy para que el ajuste sea oportuno, ordenado e integral. Haciéndolo desde hoy, dará certidumbre a los mercados financieros, bajo principios de responsabilidad y estabilidad para protegernos ante situaciones de mayor volatilidad. Por ello, el sector público federal realizará durante 2015 ajustes por un monto de 124 mil 300 millones de pesos del gasto público, lo que representa el 0.7% del PIB. Este monto incluye ajustes a los presupuestos de Pemex y Comisión Federal de Electricidad, que nos han sido informados por los directores generales de ambas empresas productivas del Estado, y que serán puestos a consideración de sus consejos de administración, conforme lo prevé la reforma energética. Los montos que corresponden a Pemex y a la CFE son, para el caso de Pemex, 62 mil millones de pesos, mientras que en la Comisión Federal de Electricidad el monto es de 10 mil millones de pesos, y serán las empresas, a través de sus directores generales, quienes en los próximos días informarán a la opinión pública las reducciones que llevarán a cabo en el gasto de las empresas productivas del Estado”.

Posteriormente, el 31 de marzo de 2015, el gobierno federal, mediante la publicación de los Precriterios de Política Económica para 2016, propone un segundo recorte para 2016 de 135 mil millones de pesos, con esta medida, los recortes suman un ajuste presupuestal de 259 mil millones de pesos, equivalente a 1.4% del PIB.

Como se puede ver, los recortes y la nueva metodología del Presupuesto Base Cero (PBC), tienen como fin último reducir el déficit fiscal, mediante una reingeniería del gasto y la revisión de programas presupuestarios que reporten duplicidades e inconsistencias.

La propuesta de un nuevo presupuesto “base cero” para el ejercicio fiscal 2016, es realmente un nuevo programa de austeridad presupuestal, que tiene como fin adelgazar y redimensionar al Estado.

El PBC, tiene como base criterios de racionalidad privada, su origen es la administración corporativa. Consiste en evaluar cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero; es decir se elabora como si fuera la primera operación de la empresa. Se “olvida del pasado”, para planear el futuro. Se construye en base a expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores, no parte de datos históricos.

El PBC, debe minimizar costos y maximizar beneficios. Los criterios de rentabilidad son explícitos. Su diseño y gestión se da en base a la racionalidad y rentabilidad privadas.

El aparente “cambio de paradigma”, que se propone, para estructurar el presupuesto de egresos de la federación para 2016, tendrá consecuencias que hay que analizar con mucho cuidado, ya que el gasto público no debe verse solamente en función o en base a criterios de rentabilidad, eficacia y eficiencia privada, mucho menos subsumido en criterios costo-beneficio. El gasto público tiene funciones mucho más complejas, sus objetivos van mucho más allá de criterios de rentabilidad.

Ante esto, debemos preguntar qué es lo que realmente se persigue: impulsar el crecimiento económico o solamente mantener estabilidad macroeconómica sin crecimiento suficiente, como se ha visto hasta la fecha.

Se quiere crecer o mantener el equilibrio presupuestal. Se quiere redimensionar al estado por la vía de una reingeniería presupuestal o sólo se quiere controlar el déficit, el tipo de cambio y la inflación, por sobre los objetivos fundamentales de impulsar el crecimiento y el desarrollo económicos.

Ante estas preguntas, hay que recordar que la racionalidad y rentabilidad privada son absolutamente contrarias a los criterios de equidad y rentabilidad social.

Los asuntos públicos y los objetivos de toda economía, deben ser siempre, alcanzar mayores niveles de crecimiento y bienestar para la población.

El rediseño del presupuesto debe pasar por una revisión profunda de los ingresos, el gasto y la deuda pública, es decir debe revisar integralmente a la política fiscal.

Urge recordar que las responsabilidades económicas del Estado son: asignación, distribución, crecimiento y desarrollo económicos. Sí no cumple con estos, se pierde legitimidad.

Como se puede ver, esta propuesta de recortes, justificada en la caída de los precios del petróleo, es realmente la gran oportunidad que el gobierno aprovecha para profundizar el modelo fiscal iniciado desde la década de los ochenta, se aprovecha la coyuntura internacional para suplir deficiencias estructurales internas por el lado de los ingresos y compactar el gasto.

Se profundizan las metas del modelo fiscal, se recorta el gasto para reestablecer más rápidamente el equilibrio fiscal, mediante un método de reingeniería presupuestal y administrativa, que atenta contra el patrimonio del Estado disminuyendo drásticamente los niveles de inversión de las nuevas Empresas Productivas del Estado.

La propuesta del Presidente y del Secretario de Hacienda implica potenciar la austeridad, redimensionando instituciones públicas y adelgazando las responsabilidades, obligaciones y funciones del Estado.

Ante esto, el reto que se tiene, hacia adelante, es discutir a la política fiscal de manera integral, con todos sus componentes, revisando integralmente el comportamiento de los ingresos, el gasto y la deuda pública.

Esta propuesta del presupuesto base cero (PBC), es la gran oportunidad para que el gobierno diseñe una reforma fiscal de amplio espectro y estructure al mismo tiempo una política industrial y de fomento que posibilite el fortalecimiento del mercado interno, la inversión, el empleo y el ingreso.

No hacerlo implicaría que el Estado sigue dejando de lado rápidamente sus obligaciones fundamentales: posibilitar el crecimiento y el bienestar de todos los mexicanos.

No hay que olvidar que México sólo ha crecido, en los últimos 30 años, 2.4% en promedio anual.

Para 2016, todo está por definirse, lo más preocupante es que la discusión y diseño del presupuesto base cero PBC, se dará en un contexto económico muy complejo, estamos a pocos días de renovar la H. Cámara de Diputados, e inicie la LXIII Legislatura, hay muy poco tiempo, ya se manifiestan las consecuencias de una crisis fiscal, acompañada de creciente inestabilidad cambiaria, y un mayor deterioro en las expectativas de crecimiento y bienestar.

México, está ante la gran oportunidad de reconocer y discutir seriamente la política fiscal, viéndola como uno de los principales instrumentos de política económica que posibilite realmente crecimiento económico, una mejor distribución del ingreso, una mejor integración del mercado interno y un impulso consistente y de largo plazo a la industria.

V. ALGUNOS RESULTADOS (2012-2015).

Para no tener crecimientos decepcionantes que promediaron en las últimas décadas 2.5%, México debe dejar de aplicar políticas procíclicas que son contrarias a lo que debe hacerse en momentos de dificultad.

Krugman (2015).

En base a datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los últimos treinta años, la economía mexicana no ha crecido a la altura de su potencial. En estas tres décadas el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto apenas llega a 2.4% en términos reales. Hay que dejar claro que este periodo de tiempo, abarca precisamente, los años en que se han instrumentado las diversas reformas estructurales.

Este débil crecimiento de la economía, en los últimos 30 años, está asociado al nulo crecimiento de la productividad. De acuerdo a la medición que realizó el INEGI, la productividad total de los factores en 2011 fue 8.2% inferior, a la que existía en 1990, esto implica que presenta una contracción anual promedio del 0.4%.

A pesar del crecimiento del gasto (5% en términos reales), en los últimos dos años (2013 y 2014), la inversión fija bruta, no crece. Lo más preocupante, es que los niveles crecientes de inversión pública, no han visto reflejados en el crecimiento del Producto Interno Bruto (INEGI). La participación de la inversión pública, tiene un impacto prácticamente nulo en el crecimiento de la economía.

La inversión extranjera directa, no se recupera, en 2014 sigue a la baja, si la comparamos con 2013, disminuyó alrededor del 40%. Los índices de productividad, en los últimos 20 años, han permanecido prácticamente estancados, sólo ha crecido 0.6%.

La deuda pública, sigue creciendo, en 2015, el déficit con inversión, se ubicará en 3.5% del PIB. En base a datos del FMI, los niveles de endeudamiento de México se han incrementado en forma importante, la deuda del gobierno mexicano para finales del 2015, se situará en 51.4% del PIB, creando trabas al crecimiento, y a la estabilidad financiera.

El bajo crecimiento económico no ha permitido satisfacer las necesidades sociales *básicas de amplios segmentos de la población mexicana*; y es por ello que el 45.5% de nuestra población se encuentra aún en situación de pobreza.

México, a la fecha, sigue teniendo, prácticamente el mismo porcentaje de población en pobreza que hace 30 años. La política social, con un enfoque asistencialista, ha sido

claramente insuficiente para mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de nuestra población. Los salarios reales van a la baja y la pobreza salarial al alza.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el CONEVAL, señala que el 61.2% de los mexicanos, es decir, 72 millones de personas, carece de acceso a la seguridad social.

Asimismo, dos terceras partes de las personas mayores de 65 años nunca han cotizado al Sistema de Seguridad Social, y 37.6% de ellas no recibe ningún tipo de pensión o jubilación.

México es el único país de los integrantes de la OCDE que no cuenta con un Seguro de Desempleo.

Este hecho, es más grave si consideramos que los trabajadores con menores ingresos son los que presentan una mayor rotación laboral. De hecho, el 78% de los desempleados que pierden su trabajo en el sector formal ganaban, antes de ser desempleados, menos de cuatro salarios mínimos.

Además, el 61% de los desempleados tardan más de un mes en volver a emplearse, periodo en el que sus familias ven deteriorado su ingreso y precipitan su reconstrucción en empleos probablemente dentro del sector informal.

El 60% de la población que trabaja está empleado en el sector informal, donde la productividad de las empresas es 45% inferior a la del sector formal, lo que impacta directamente en los salarios de los trabajadores.

La informalidad está limitando el potencial de las empresas y los trabajadores mexicanos, y les impide mejorar su bienestar de manera significativa. En el sector informal no se tiene acceso al crédito, ni a la cobertura de seguridad social, ni a la capacitación, ni a la nueva tecnología.

La insuficiente inversión en bienestar social se deriva, en buena medida, de la debilidad fiscal del Estado mexicano. Los ingresos tributarios como porcentaje del Producto Interno Bruto son de 13.7%, mientras que el promedio en América Latina asciende al 18.4%. Y en países desarrollados de la OCDE alcanza el 26.3%.

En particular, la recaudación como porcentaje del Producto Interno Bruto del Impuesto Sobre la Renta a las personas físicas representa sólo una cuarta parte del promedio en los países de la OCDE. Este indicador también es menor para los ingresos por Impuesto Sobre la Renta de las empresas.

De igual forma, la mayor parte de los ingresos exentos, las deducciones personales y los regímenes especiales benefician sólo al 10% de la población que tiene mayores niveles de ingresos.

El Sistema Tributario Mexicano es inequitativo y no ha sido efectivo para redistribuir el ingreso, a diferencia de lo que sucede en otros países, donde la política fiscal juega un papel fundamental para lograr mayor igualdad social, la distribución del ingreso en México, antes y después de impuestos, se mantiene, prácticamente, inalterada.

En este ambiente, es urgente estudiar y revisar seriamente la actual estructura del presupuesto de gastos fiscales, sobre todo, hay que revisar a quién beneficia y si esto realmente posibilita un impulso a la inversión y al crecimiento del mercado interno.

El presupuesto de gastos fiscales (tratamientos fiscales especiales), en México, llega aproximadamente a 500 mil millones de pesos.

Derivado de esta escasa recaudación y tratamientos fiscales especiales, el gasto público como porcentaje del PIB en México es apenas del 19.5%, mientras que en el resto de América Latina alcanza, en promedio, el 27.1%, y en los países de la OCDE es de 46.5 %. Los informes de la OCDE, reflejan que la presión tributaria en México es de las más bajas. Comparado con Latinoamérica, estamos por abajo de Brasil y Chile, y es muy pequeña comparada con los países desarrollados.

México percibe ingresos por impuestos del orden de 19% del PIB, Brasil 30% y el promedio de la OCDE es de 49%.

La riqueza patrimonial de algunos empresarios mexicanos crece exponencialmente, por ello, es urgente abrir la posibilidad de rediseñar el impuesto sobre la renta, así como discutir y establecer impuestos patrimoniales y a las herencias, sobre todo a la luz del crecimiento de los niveles de desigualdad y la alta concentración de la riqueza en el país.

La OCDE, plantea que la desigualdad en el ingreso y en los niveles de tributación es un factor importantísimo que retrasa el crecimiento de la economía. Entre más sea la brecha entre pobres y ricos, hay menos capacidades productivas, menor capacidad de desarrollo y menor movilidad social.

Esto implica que nuestra inversión en programas sociales, en ciencia y tecnología, en salud pública o en infraestructura, es una de las más bajas en América Latina.

Es urgente eliminar el modelo de crecimiento económico excluyente. Es necesario que se incorporen más empresas, diseñando agendas regionales fiscales para apoyar el desarrollo industrial y la productividad.

Urge incentivar fiscalmente a la inversión y sobre todo a la creación de empleo, de calidad y bien remunerado. Hay que recordar que nuestro país requiere generar un millón de empleos al año.

Urge diseñar incentivos fiscales para apoyar la formación de recursos humanos e incentivar los niveles de escolaridad en nuestro país.

La política monetaria presenta problemas, no atina a estabilizar el tipo de cambio, el peso, durante 2015, se ha devaluado alrededor de 20% y en consecuencia las presiones inflacionarias son crecientes.

Finalmente, hay que señalar que diversos organismos nacionales e internacionales señalan que la creciente corrupción y la inseguridad y la violencia, le cuestan al país alrededor de 4 puntos del PIB.

Como se puede ver la estabilidad macroeconómica, se ha olvidado de los indicadores más relevantes del crecimiento (inversión, empleo e ingreso), y se ha centrado obsesivamente en alcanzar “finanzas públicas sanas” y un supuesto “equilibrio fiscal”, cada vez más lejano.

VI. EL NUEVO CONDICIONANTE DEL CRECIMIENTO.

“Cuando hay dificultades económicas el déficit tiene sentido, es bueno que haya déficit para hacer que las cosas se muevan. Cuando la economía está en problemas, es el momento de gastar más. En México se hace lo contrario”.
Krugman (2015).

Durante los tres primeros años de gobierno del Presidente Peña Nieto, la economía mexicana ha experimentado una marcada desaceleración económica. De acuerdo a datos de INEGI, en 2013, el PIB creció sólo 1.1%, en 2013, 2.1% y en 2014, 2.1%.

Lo más preocupante es que el Secretario de Hacienda, el Dr. Luis Videgaray Caso, reconoce que la tasa de crecimiento del PIB en los últimos 20 años, apenas llega al 2.6% anual.

Ante esta situación de bajo crecimiento económico, el gobierno federal debe replantear estructuralmente su política fiscal, monetaria, financiera e industrial, con el fin de construir ejes de crecimiento endógeno y dejar de depender de los impulsos del exterior, como puede ser el crecimiento de la economía norteamericana.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

La economía mexicana, sigue a la espera de tasas de crecimiento del producto interno bruto superiores a 5% anual.

Con la propuesta de un presupuesto base cero (PBC), para el ejercicio fiscal 2016, lo que el gobierno federal está ofreciendo, es realmente un nuevo programa de austeridad presupuestal, para reestructurar el gasto, con el fin de adelgazar, compactar y redimensionar al Estado mexicano, sus funciones y responsabilidades.

El PBC, no es un golpe de timón en la conducción de las finanzas públicas, tampoco es un cambio de paradigma. Lo que el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y el Banco Mundial, están proponiendo hacia adelante, es la profundización de la estrategia fiscal, iniciada desde 1983, bajo nuevos instrumentos, formas y mecanismos.

Bien lo visualizo Krugman en su reciente visita a México (abril de 2015), “Cuando hay dificultades económicas, el déficit tiene sentido, es bueno que haya déficit para hacer que las cosas se muevan. Cuando la economía está en problemas es el momento de gastar más. En México se hace lo contrario”

Por ello, El PBC, debe dar entrada a una gran discusión sobre la permanencia o no del Acuerdo de Certidumbre Tributaria, reconociendo que hoy tenemos evidentes límites y rigideces en los ingresos petroleros.

Hay que evidenciar y dejar claro que las metas son las mismas que se persiguen desde la década de los ochenta: el saneamiento de las finanzas públicas, restablecer el equilibrio fiscal y eliminar las presiones inflacionarias y cambiarias.

Pero como hemos visto en los resultados, la economía no despega y esto es lo más preocupante, es claro que la estrategia muestra claramente sus límites. Las metas no se alcanzan y sí distorsionan los mercados, debilita el mercado interno y se contrae la actividad económica y el crecimiento.

Con este tipo de medidas, recortes y austeridad, el Estado sigue dejando de lado y rápidamente sus obligaciones fundamentales, posibilitar un mayor crecimiento y mejorar el nivel de bienestar de todos los mexicanos.

VII. CONCLUSIONES.

“¿Cómo es que se continua aplicando esa política de austeridad, cuando todo lo que genera es desempleo y destrucción del Producto Interior Bruto?”.
Blyth (2014).

Las políticas instrumentadas hasta la fecha, por medio de las cuales recortan el gasto público, aumentan el ajuste fiscal y amplían los programas de austeridad, en realidad sólo persiguen alcanzar el equilibrio fiscal, y con ello, destruyen el circuito ingreso, reducen la inversión pública, contraen el mercado interno y debilitan el crecimiento de la economía.

Flexibilizar o ampliar el gasto público desde la idea del circuito ingreso-gasto, a fin de dinamizar la economía, implicaría también modificar la política monetaria dándole también un perfil contracíclico, otorgando mayor crédito, a fin de aumentar los niveles de inversión, empleo e ingreso, mejores expectativas para los agentes económicos, mayores posibilidades de mejorar los ingresos tributarios del Estado y en consecuencia un circuito virtuoso que propiciaría crecimiento económico sostenido. Esto en México, hay que decirlo, sigue siendo un asunto pendiente.

Insistir sólo, en la reducción del gasto público sistemáticamente para dar consistencia a una supuesta política económica aparentemente neutral, que sólo pretende “estabilizar a la economía”, por medio de una metodología presupuestal “base cero”, implica avalar deliberadamente y profundizar un proceso recesivo y de bajo crecimiento, que tarde o temprano reducirá el nivel de ingreso y la recaudación, lo que aumentará todavía más el nivel de endeudamiento. El resultado, al final de cuentas, de este proceso es la generación de más deuda y más desequilibrios.

Bien lo visualizó Krugman en su reciente visita a México, (abril de 2015), “Cuando hay dificultades económicas, el déficit tiene sentido, es bueno que haya déficit para hacer que las cosas se muevan. Cuando la economía está en problemas es el momento de gastar más. En México se hace lo contrario”.

Por ello, es urgente aumentar los niveles de gasto y en especial los niveles de inversión pública, sin ellos, el crecimiento y el bienestar no llegarán.

La propuesta de discutir un PBC es una gran oportunidad para que toda la sociedad, no sólo la Cámara de Diputados participe en su diseño, todos los ciudadanos deben revisar sus objetivos para darle dirección.

La propuesta de un PBC, para 2016, abre una gran oportunidad para ampliar el debate y discutir seria e integralmente a la política fiscal.

Pero, anticipo desde ahora, la existencia de importantes riesgos al discutir la propuesta de rediseñar el presupuesto de egresos de la federación bajo la metodología base cero. Uno de los más preocupantes es que la nueva estructura del presupuesto sea decidida unilateralmente por el ejecutivo federal, sin la participación de la sociedad e inclusive sin que se permita una amplia participación de los legisladores que integrarán la LXIII Legislatura.

BIBLIOGRAFÍA.

En el Gobierno de José López Portillo hubo dos planes de carácter macroeconómico: el SEPAFIN (1989) y el (Plan Global de Desarrollo, SPP, 1980). El primero estimaba un crecimiento de 10.6% y el segundo de 8% en 1982.

Villarreal, René, (1988): *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*, FCE, México.

Dornbusch, R., (1996): “México: Estabilización, Deuda y Crecimiento”. *El Trimestre Económico* núm. 250, vol LXIII (2), abril-junio, México.

Aspe, Pedro, (1993): *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, FCE, México.

Villarreal, René, (1998): *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*, FCE, México.

Ibarra, David, (2005): *Ensayos Sobre Economía Mexicana*, FCE, México.

Levy, Noemí, (2004): *Liberalización Financiera y Déficit Público*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Williamson, John, (1990): “What Washington Means by Policy Reform”, Capítulo 2 de *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics: Washington, D.C. y (1993): “*Democracy and the “Washington Consensus”*”, en *World Development*, vol. 21, núm. 8, págs.1329-1336, Institute for International Economics, Great Britain.

Las tres “grandes ideas” que sirven de fundamento a estas reformas son, según Williamson, son: “la disciplina macroeconómica, la economía de mercado y la apertura al mundo”. “Las tres primeras reformas son hasta donde estoy enterado ampliamente aceptadas entre los economistas”, ver en Williamson, J. 2002. *Remarks to the Center for Strategic and International Studies*, noviembre 6.

“La estabilización macroeconómica es un elemento esencial de la reforma económica, un ambiente macroeconómico inestable no sólo distorsiona las señales de precios en los que se desenvuelve la economía de mercado, sino que puede llevar

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

a crisis periódicas, que debilitan todo el proceso de reforma. Por lo tanto el control del presupuesto público, las condiciones monetarias y la inflación deben ser establecidas desde el principio”. Ver en OCDE, *The Transition to Market Economy*, 1982, pág. 108.

Villarreal, René, (1998): *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*, FCE, México.

Przeworsky, Adam, (1993): “The Neoliberal Fallacy” en Diamond Larry and Marc Plattner (editores), *Capitalism, Socialism, and Democracy Revisited*, The John Hopkins, University Press.

El mercado “es un mecanismo de coordinación donde las fuerzas de la oferta y la demanda en una economía determinan los precios, volumen y métodos de producción por la vía de un ajuste automático del movimiento de precios”. Tomado de Boyer R. y Drache D.: *States Against Markets*, Routledge, London, 1996, pág.

Aspe, Pedro, (1993): *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, FCE, México.

Pagaza, Eduardo (2007): *Límites del Equilibrio Fiscal*, Driada, México.

Las llamadas reformas de primera generación, deben ser congruentes por lo menos *ex ante*, con los objetivos centrales de las reformas: saneamiento fiscal y estabilización macroeconómica. La reforma tributaria y las privatizaciones se abocaron sin ambigüedades al logro del primero; en cambio, la liberación del comercio exterior, la desregulación y la liberación financiera interna y externa se contraponían desde el inicio con el objetivo de alcanzar rápidamente la estabilización macroeconómica.

Notas, debajo de los títulos de cada apartado:

Paul Krugman (2015), Entrevista en México al Premio Nobel de Economía 2008, *El Universal*, Cartera, págs. B1 y B7, México, 5 de abril de 2015.

Mark, Blyth (2013), *Austeridad, historia de una idea peligrosa*. Crítica. España 2014.

EL IMPACTO DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN EL
DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO:
BENEFICIOS Y ASIGNATURAS PENDIENTES.

Luis de la Calle Pardo.¹

RESUMEN EJECUTIVO.

La reforma y las leyes secundarias en las que se finca pueden tener claros beneficios para el desarrollo económico de México. Sin embargo, no son suficientes en sí mismas. México tiene ahora la importante tarea pendiente de aprovechar la reforma energética, pero también de continuar haciendo cambios estratégicos más allá de su simple implementación.

- Lograr la adecuada inserción de México en la revolución industrial de América del Norte.
- Ser una herramienta para la producción con mayor valor agregado por unidad producida.
- Aumentar la generación de energía en México.
- La estabilidad macroeconómica.

Para que el país pueda constituirse realmente en un mercado competido y competitivo de energía en el cada vez más complejo entorno internacional de hidrocarburos, es menester tanto que se dé una competencia real entre los actores económicos (incluyendo a las empresas productivas del Estado) como que gobierno, iniciativa privada y sociedad civil inviertan en forma decidida en el desarrollo energético de calidad mundial, de trascendencia generacional y de alto valor agregado.

¹ Luis de la Calle estudió la licenciatura en Economía en el Instituto Tecnológico y Autónomo de México y tiene un doctorado en la misma área por la Universidad de Virginia. En el sector público, el doctor de la Calle se ha desempeñado como subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales en la Secretaría de Economía, Ministro para Asuntos Comerciales de la Embajada de México en Washington, D.C., y funcionario en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Actualmente, el doctor de la Calle es director general y socio fundador de De la Calle, Madrazo y Mancera, además de articulista de El Universal, donde escribe la columna quincenal ¿Qué más? Es coautor, junto con el doctor Luis Rubio, del libro *Clasemediero: pobre no más, desarrollado aún no*, y miembro de diversos organismos nacionales e internacionales, entre los que destacan el Instituto Mexicano para la Competitividad y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.

Es indispensable para ello que México asuma los siguientes retos:

- Generar proveeduría de clase mundial.
- Invertir en su capital humano.
- Invertir en el estado de derecho.

Hasta que no se respeten el derecho ajeno y a los demás en su forma de pensar, su trabajo, su propiedad, su forma de ser, no será México un país moderno, ni crecerá a tasas altas, ni se erradicará la pobreza. No hay reforma energética que valga, en este sentido, si no se finca en la legalidad y en la aplicación correcta de las leyes.

Desde hace varios años se conocía la necesidad de llevar a cabo una reforma energética de profundidad para cerrar el importante rezago en el país que se había convertido en un freno para el desarrollo. El modelo energético mexicano se había vuelto incompatible con una economía abierta, globalizada y con la aspiración de alcanzar un crecimiento económico equitativo. Era incompatible con las demandas de competencia, eficacia y volumen de producción que impone el mercado internacional actual del petróleo. Era incompatible con el derecho que tienen los mexicanos a imaginarse distintos y construir una nueva realidad.

La revolución energética debía tener la capacidad de transformar el país en forma tal que éste pueda transitar de un sector energético (lo que tiene actualmente) a un mercado de energía competido y competitivo. Por ello, su implementación implica una responsabilidad por parte de ciudadanos, autoridades y actores económicos con el país.

La reforma que finalmente fue aprobada y las leyes secundarias en las que se finca, pueden tener claros beneficios para el desarrollo económico de México. Sin embargo, no son suficientes en sí mismas. México tiene ahora la importante tarea pendiente de aprovechar la reforma energética, pero también de continuar haciendo cambios estratégicos más allá de su simple implementación.

1. BENEFICIOS DE LA REFORMA ENERGÉTICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO.

Son muchos los beneficios que la reforma implica, pero entre los más inmediatos se encuentran:

1.1 Lograr la adecuada inserción de México en la revolución industrial de América del Norte.

El desarrollo tecnológico acelerado ha permitido a Estados Unidos y Canadá incrementar su producción de hidrocarburos y aproximarse con rapidez a la autonomía energética, en particular a partir de la explotación masiva de yacimientos de gas natural y petróleo de lutitas, aguas profundas y arenas bituminosas (llamados yacimientos no convencionales). Esta revolución energética en América del Norte es también parte de una nueva revolución industrial. La abundancia de insumos de producción y la competitividad de sus precios están detonando el regreso de la industria manufacturera intensiva en energía a América del Norte. Y éste es un fenómeno que debe ser plenamente aprovechado por México. No hacerlo implicaría para el país perder la oportunidad histórica de realmente industrializarse, y además, perder progresivamente su mercado de exportación natural de hidrocarburos.

En los últimos cinco años la realidad energética del planeta se transformó y, con ello, el mapa del mundo. Estados Unidos y Canadá están liderando una profunda revolución estratégica que da acceso a hidrocarburos que antes no se consideraban comercial o técnicamente recuperables. Estos recursos plantean una acelerada transformación de procesos industriales con base en el gas natural, la cual conlleva la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y regala a la sociedad unos años más para seguir desarrollando fuentes renovables que sustituyan en su momento a los hidrocarburos.

La producción de petróleo de Estados Unidos, que declinó desde 9.6 millones de barriles diarios en 1970 hasta 4.95 en 2008, hoy está en recuperación, con proyecciones de alcanzar los 10 millones antes de 2020. Entre el gas natural, el petróleo, el carbón, la energía nuclear, la biomasa y las energías renovables, Estados Unidos satisface el 80 por ciento de su demanda con producción nacional y, en el caso del gas natural, al precio más bajo del mundo.

Esta revolución obliga a los países a repensar el futuro, a revisar los paradigmas del pasado, a evaluar la relación entre las decisiones de hoy y los efectos del mañana. El país que más podría beneficiar del renacimiento industrial que actualmente se da en Estados Unidos es, sin duda, México. Sin embargo, esto no era concebible ante la falta de un mercado de energía competitivo que garantizara a los inversionistas las mismas condiciones que en el resto de América del Norte.

No había opción: sin reforma energética México no sólo perdería la modernización de ese sector, sino que hubiera condenado al resto de la industria a competir globalmente con una mano atada. No hay posibilidades de desarrollo industrial importante en México sin gas natural a precios y condiciones de mercado de Texas.

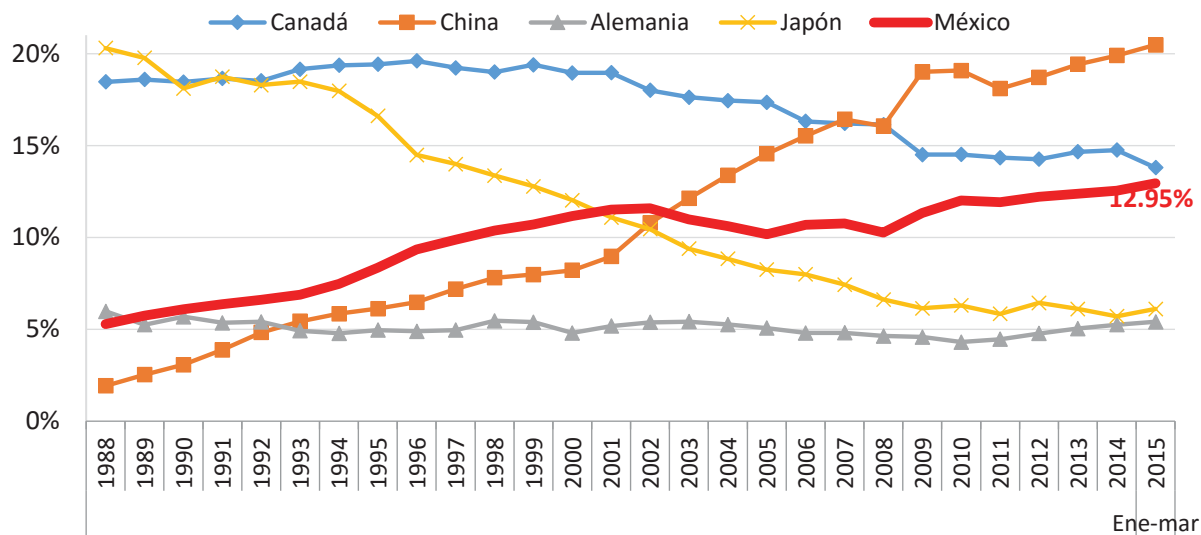
1.2 Ser una herramienta para la producción con mayor valor agregado por unidad producida.

LA REFORMA ENERGÉTICA COMO UN ELEMENTO CLAVE PARA LA PRODUCCIÓN CON MAYOR VALOR AGREGADO.

A pesar de la incipiente recuperación económica, el contexto internacional seguirá siendo complejo y no muy dinámico. Es decir, el aumento de las exportaciones mexicanas deberá centrarse ya no en la demanda inercial por ellas (generada por el crecimiento natural de los principales socios comerciales) sino en su capacidad de competir con base no sólo a calidad, sino que también en precio y eficiencia logística. Para que las exportaciones mexicanas puedan competir con éxito en ese entorno complejo, sigan contribuyendo al crecimiento del país, que las entidades federativas se incorporen plenamente al comercio internacional, se requiere lograr tres cosas: una, incrementar la participación de México en el mercado de Estados Unidos (esto implica desplazar competidores, en particular a China). Dos, convertir a México en plataforma de explotación de América del Norte al mundo. Tres, incorporar más valor agregado por unidad explotada. Esto último implica que en la exportación de coches el acero sea mexicano, que, en la exportación de partes de avión y materiales de telecomunicaciones, la fibra de vidrio y sus derivados sean mexicanos; que en la exportación de computadoras tabletas y celulares, la resina sea mexicana.

GRÁFICA I

PARTICIPACIÓN DE ECONOMÍAS SELECCIONADAS EN LAS
IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS.



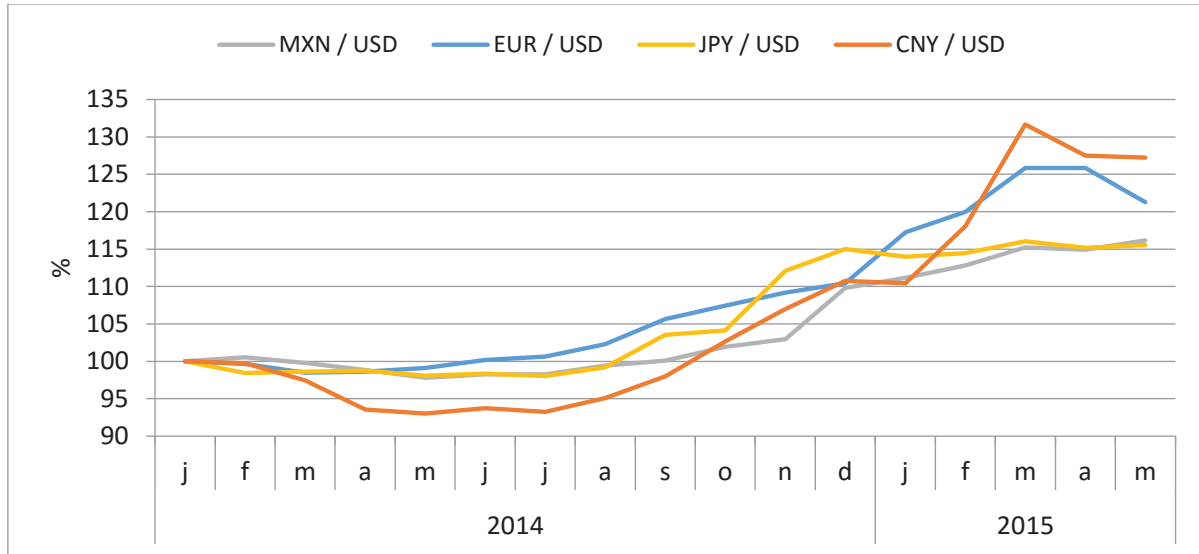
Fuente: DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS, Censo de Estados Unidos.

En la gráfica anterior puede apreciarse la competitividad relativa de México en un mercado altamente competido. Queda clara también la transformación industrial transpacífica de los últimos 25 años. La base industrial de Japón se trasladó a China; América del Norte perdió competitividad con respecto a Asia, en parte por los precios de gas natural altos (fenómeno que actualmente se revierte) y México ganó participación de mercado gracias —entre otros factores— al desplazamiento de capacidad productiva del medio oeste de Estados Unidos y Canadá hacia el país.

El reto ahora es rebasar a Canadá (lo que es inminente) y arrebatar puntos porcentuales a China, Japón y Alemania, además de incorporar mayor valor por unidad exportada. Para esto es imprescindible la adecuada implementación de las reformas estructurales, en especial la energética.

Además, cabe recordar que se enfrentará una competencia mayor, ya que Estados Unidos se ha convertido en el mercado más atractivo para vender en él, en virtud tanto de su crecimiento como de la apreciación del dólar. Más aún, a pesar de lo que pudiera pensarse, las monedas de los principales competidores de México se han depreciado más que el peso.

GRÁFICA II
COMPORTAMIENTO DE DIVISAS SELECCIONADAS FRENTE AL DÓLAR
(2014-2015).



Fuente: Reserva federal de los Estados Unidos disponible en <http://www.federalreserve.gov/datadownload/Choose.aspx?rel=H10>

En una economía relativamente cerrada a la competencia, y, sobre todo, en un sector energético caracterizado por un monopolio, como era antes el mexicano, el valor agregado se percibía como la suma del costo del insumo primario añadido por la transformación en las siguientes etapas de la producción y la comercialización. Así, el valor era concebido como el costo medio total de producción sumado de un margen de ganancias.

Esta concepción no es acertada y, lo que es más grave aún, puede ser peligrosa, porque hoy, con estabilidad macroeconómica que permite la comparación de precios, la economía abierta y con la revolución en los sistemas de distribución de los últimos diez años, las opciones para el consumidor se han multiplicado varias veces y la cadena de valor se ha invertido: si antes se buscaba añadir valor a los insumos y explotar economías de escala en los productos finales, hoy la generación de valor reside en la respuesta a las siguientes *preguntas ¿qué debe querer el consumidor, para influir en sus preferencias?*, y *¿qué quiere el consumidor para atender a sus gustos?*

Partiendo del consumidor, que prefiere la variedad de productos y la oportunidad de entrega, es necesario establecer la cadena de valor hacia atrás y encontrar economías en cada escalón precedente y no en el producto final. Por eso, a la presión de los comercios modernos que exigen transferir el riesgo de inventarios obsoletos al productor,

operaciones de logística sin redundancias y precios dinámicamente competitivos, hay que responder con una innovación permanente que descansa en el conocimiento del consumidor para obtener un mayor valor por unidad vendida, mejoras continuas en los sistemas de distribución y manejo de inventarios, un sistema de producción flexible que permita corridas más cortas y variedad de producción, así como la búsqueda de economías de escala en los insumos anteriores que deben estar disponibles a precios y calidad internacionales.

Lo anterior es algo que los productores mexicanos tuvieron que asimilar rápidamente a raíz de la apertura económica, pero había sido una lección de la cual Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se habían visto eximidas, al estar al margen tanto de la apertura como de la competencia.

En este sentido, una de las contribuciones más relevantes de la reforma energética es que permite la entrada de nuevos participantes en el entorno energético mexicano (aunque no aún en condiciones de plena competencia) y que transformó a ambas paraestatales en empresas productivas del Estado (EPE), lo que implica que deberán ser administradas como empresas que deben generar sus propios recursos, rendir cuentas sobre su administración y, sobre todo, manejarse con la eficiencia y la excelencia conducentes a la producción con valor agregado. En este contexto, tanto Pemex como CFE deberán, a partir de la reforma, verse como creadoras de valor en el diseño, la ingeniería, la logística, el servicio al cliente y, sobre todo, en la venta y no sólo como productoras de energía.

En la economía moderna, que descansa en la especialización, las empresas se integran verticalmente por elección solamente. La integración forzada se traduce en ineficiencias que merman la competitividad. Lo mismo es válido para las empresas de energía en su nueva realidad como EPE. La integración hacia sus subsidiarias deberá ser, también, solamente por elección y por el peso específico real de la competitividad que dichas divisiones tienen en la oferta de proveeduría que puede encontrarse en el sector energético mexicano, y con la apertura, también en el internacional.

Así, la reforma energética obliga a que las EPE (y sus subsidiarias) contribuyan a la creación de valor agregado dentro de la concepción moderna de éste: el valor agregado es el aumento de calidad y competitividad final del producto que permite la expansión de su propio mercado.

ENERGÍA COMPETITIVA COMO ELEMENTO CLAVE PARA UNA INDUSTRIA CON VALOR AGREGADO.

Pero la reforma energética contribuye a la creación de valor agregado no sólo en virtud no sólo de la producción energética y la inversión correspondiente, sino porque hace de la energía mexicana un insumo proclive a la producción de mayor calidad en todos los sectores económicos; es decir, tanto en las actividades primarias (agricultura y ganadería), como en las secundarias (manufactureras) y en las terciarias (comercio y servicios).

Disponer de un sector energético de clase mundial permite:

1. Tener certidumbre en el abasto energético.
2. Gozar de precios competitivos, determinados por las condiciones de los mercados internacionales.
3. Disfrutar de los beneficios que derivan de la competencia entre los proveedores de la energía, la cual, además de los precios, se expresa en:
 - a) Capacidad de distribución y logística.
 - b) Capacidad de garantizar diversidad en los productos energéticos ofertados (incluidas las energías renovables).
 - c) Capacidad de garantizar la proveeduría energética con altos estándares éticos de seguridad laboral, protección civil y protección al medio ambiente.
4. La generación de mayor infraestructura energética como respuesta natural a la expansión del mercado de productos energéticos.

AUMENTAR LA GENERACIÓN DE ENERGÍA EN MÉXICO.

Una forma importante para alcanzar la competitividad de los productos energéticos mexicanos es tener en cuenta que la naturaleza de los yacimientos nacionales también se ha transformado y se ha hecho más difícil su exploración y explotación, por lo que resulta más costoso y arriesgado realizarlas.

Tras el acelerado agotamiento de Cantarell, la realidad mexicana es hoy en día una de petróleo difícil cuya explotación sigue curvas tecnológicas muy marcadas en áreas poco comunes. México debe asumir el reto de encontrar alternativas energéticas al petróleo “fácil” de aguas someras en el que, hasta ahora, ha dependido. Entre estas alternativas

están la exploración de campos maduros u olvidados, los productos de lutitas (tanto gas como petróleo), la exploración y perforación en aguas profundas y la generación de energías alternativas, entre las que resalta la eólica, sector en el que México tienen un alto potencial.

Para explotar adecuadamente estas oportunidades y revertir la tendencia doméstica de desabasto e inversión ineficaz en el sector, era necesario cambiar de modelo energético y construir uno nuevo, lo que se consiguió con la reforma energética. El nuevo esquema de contratación que la reforma ha creado, así como los organismos rectores que de ella se derivan permiten que México genere una mayor cantidad de recursos energéticos al:

AUMENTAR SIGNIFICATIVAMENTE LA PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO Y GAS.

La reforma abre la puerta a la inversión en alternativas energéticas a las que Pemex no tenía la capacidad de llegar por sí solo. La posibilidad de invertir en nuevos recursos energéticos es, sin duda, una de las principales ventajas de la reforma.

MEJORAR LA HABILIDAD PARA TRANSFORMARLOS EN ELECTRICIDAD, COMBUSTIBLE Y PETROQUÍMICOS:

La abundancia de recursos energéticos en México hace que la capacidad de las EPE y empresas privadas nacionales y extranjeras sean insuficientes si no se ven apuntalada de una robusta infraestructura de transformación energética y eléctrica. Para ello, México requiere refinación, petroquímica básica y secundaria y, ante todo, infraestructura de calidad para el crecimiento y desarrollo de estas industrias. Pemex y CFE no sólo carecían de los recursos para desarrollar tanto los sectores de petroquímica, refinación, transformación e infraestructura, sino que su producción no justificaba la inversión en ellos.

La reforma energética tendrá como consecuencia directa una mayor generación de hidrocarburos y de energía eléctrica y, con ello, una mayor demanda por los servicios relacionados y por infraestructura de clase mundial. La mayor demanda atraerá las inversiones tanto públicas como privadas.

ALCANZAR LOS ESTÁNDARES DE EFICIENCIA ENERGÉTICA QUE DEMANDARÁ EL CRECIMIENTO DEL FUTURO:

La producción energética de clase mundial presenta demandas específicas en procesos relacionados con la seguridad industrial, el cuidado del medio ambiente y la protección tanto de la seguridad del personal como de sus derechos laborales. En este sentido, la apertura que implica la reforma energética permitirá (i) que esas mejores prácticas en el sector lleguen a México y sean parte de los estándares mínimos de la industria y (ii) que Pemex y CFE las implementen no sólo como una práctica voluntaria, sino para estar a la altura de sus competidores.

FORTALECER LA RECTORÍA DEL ESTADO, EL MANEJO RESPONSABLE DE LOS RECURSOS Y EL BUEN MANEJO DE LA UTILIDAD.

La reforma energética incluyó la creación de diversos organismos de supervisión de los siguientes elementos:

- a) Impacto en el medio ambiente: (Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente).
- b) Uso de los recursos: (Fondo Mexicano del Petróleo).
- c) Exploración y extracción de los recursos: (Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía).

Además de sus labores específicas, estos organismos contribuirán a la rectoría del sector energético con miras a su crecimiento (mayor producción), continuidad generacional (sustentabilidad ambiental y beneficios inter generacionales) y aprovechamiento (correcta inversión de los recursos en la mejora de infraestructura). Los resultados de una adecuada rectoría se trasladarán en una mayor y mejor producción energética.

LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA.

Uno de los cambios más relevantes de las últimas décadas en México fue, sin duda, la autonomía del banco central en 1993, sobre la cual descansan la estabilidad inflacionaria, la libre flotación del tipo de cambio y un déficit público sano.

México ha hecho avances muy señalados en pro de la apertura económica y de la competencia y ambas han contribuido al desarrollo industrial, económico y social del país (los mexicanos han experimentado claros pero insuficientes avances en materia de calidad de vida, salud, ingreso y nivel educativo). La posibilidad de competir en mercados internacionales y el reto de competir en el propio mercado con productos

de otros países obligó no sólo a producir con mayor calidad, sino también a los mexicanos a alcanzar estándares más altos de productividad mediante la preparación permanente y la innovación tecnológica, lo cual se tradujo en mejores salarios y niveles de bienestar para todos aquellos sectores ligados al comercio exterior. Lo anterior no implica, claro está, que en el país no existan desafíos significativos en materia de erradicación de la pobreza, la cual incluso puede llegar a ser extrema, pero lo cierto es que la mayor apertura y mayor competencia sentaron las bases, junto con la estabilidad macroeconómica, para el desarrollo sostenido en varias regiones del país.

Todo ello exceptuando al sector energético, el cual permaneció al margen tanto de la apertura como de la competencia. Y no sólo de ellas, sino también de la oferta y de la demanda, dado que la producción era determinada por Petróleos Mexicanos. En la economía moderna el éxito de cualquier sector industrial consiste en producir (mejor que los competidores) lo que el consumidor demanda, no en confiar en que el consumidor demandará lo que se produce. El caso del sector energético mexicano era incluso más grave aún, pues Pemex no sólo **no** producía lo que se demandaba en materia de cantidad y calidad, sino que era la única alternativa de consumo (es decir, obligaba —o lo hacía el marco regulatorio de entonces— a consumir lo que producía) y, además, disponía de los recursos del gobierno para importar lo que no alcanzaba a producir y satisfacer, así, la demanda de sus “consumidores” sin pagar los costos de la ineficiencia.

En una economía abierta, como la mexicana, tener un sector tan grande como el energético cerrado y controlado por el gobierno representaba un desequilibrio. Mientras el resto de los insumos se regían por los mercados internacionales, el sector energético mexicano —aunque no podía del todo eximirse de su influencia— operaba con el privilegio que implicaba el ser un monopolio del Estado mexicano, pero se convertía en un obstáculo para el resto de la economía.

La reforma energética no ha quitado la titularidad de los recursos energéticos de la Nación, pero, al hacer de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad empresas productivas del Estado las obliga a actuar como tales tanto en el manejo de sus recursos como en sus fuentes de financiamiento. Es decir, las obliga a ser solventes y sostenibles en función de la calidad de su producción y de su buen manejo administrativo.

Por otra parte, el Estado deja de ejercer un “control presupuestario” sobre los sectores de hidrocarburos y de energía eléctrica. No significa, por supuesto, que deje de invertir en ellos como propietario de las EPE, pero al permitir la apertura, permite la inversión (nacional y extranjera) adicional a la propia en función de la rentabilidad del propio sector y de las leyes de oferta y demanda, como en el resto de los insumos productivos.

2 ASIGNATURAS PENDIENTES.

Si bien la reforma energética implicó un cambio muy importante para la economía mexicana, dista mucho de ser, por sí misma, suficiente. Para que el país pueda constituirse realmente en un mercado competido y competitivo de energía en el cada vez más complejo entorno internacional de hidrocarburos, es menester tanto que se dé una competencia real entre los actores económicos (incluyendo a las EPE) como que gobierno, iniciativa privada y sociedad civil inviertan en forma decidida en el desarrollo energético de calidad mundial, de trascendencia generacional y de alto valor agregado.

PROVEEDURÍA DE CLASE MUNDIAL.

La creación de un mercado nacional de energía dinámico reside en la posibilidad de que sus participantes encuentren en él no sólo condiciones óptimas de competencia, sino también la proveeduría que les permita producir con altos estándares de calidad.

Los proveedores mexicanos de la industria energética tendrán la ventaja comparativa de (i) jugar “en casa”; es decir, tienen conocimiento del territorio mexicano y de sus recursos y (ii) ser el proveedor más cercano para la industria energética establecida en el país. Sin embargo, estas ventajas no serán suficientes para competir en un entorno donde la proveeduría es global si carecen (en particular las pequeñas y medianas empresas, o Pymes) de los siguientes elementos:

- a) *Acceso a financiamiento oportuno*: En este rubro es de particular relevancia la reciente reforma financiera, pero es necesario continuar estimulando una mayor penetración del crédito empresarial a través de la accesibilidad y las menores tasas y comisiones, derivadas de una amplia y nutrida competencia entre los servicios financieros.
- b) *Canales de aseguramiento ad hoc para Pymes*: Las pequeñas y medianas empresas son particularmente vulnerables a riesgos y contingencias que, cuando ocurren, las llevan incluso a fracasar. Por ello, se debe aumentar el uso de los seguros empresariales, tanto los patrimoniales (incluyendo el aseguramiento de insumos futuros), como los de responsabilidad civil.
- c) *Transferencia tecnológica*: El crecimiento de la proveeduría mexicana descansa en su capacidad de producir con eficacia y con alto valor agregado. Un elemento clave de ello es que cuente con tecnología de punta, lo que no siempre ocurre. Para que las Pymes tengan acceso a tecnología de vanguardia

es necesario que estén al tanto de su existencia, que tengan los conductos financieros para adquirirla (de nuevo, el financiamiento oportuno para los proveedores) y que puedan brindar a sus equipos de trabajo capacitación para utilizarla.

Tanto el gobierno federal —a través de la Secretaría de Economía— como los gobiernos estatales han creado ya diversos mecanismos para apoyar a las Pymes. Es necesario multiplicar estos esfuerzos. Es necesario también crear los incentivos y condiciones de legalidad suficientes para que los grandes proveedores de servicios financieros se acerquen cada día más a las Pymes.

CAPITAL HUMANO.

México debe transformarse en un país de profesionistas, técnicos y obreros capaz de producir con alto valor agregado en sus respectivos rubros. Lo anterior es cierto no sólo para los sectores directamente involucrados en la reforma energética, sino para todos los sectores industriales, comerciales y de servicios.

Señalan acertadamente Claudio Loser y Harinder Kohli en el estudio *Futuro para todos*: acciones inmediatas para México, que el país puede caer en la trampa del ingreso medio², en la cual, aseguran, se encuentran:

Los países que tienen salarios que son muy altos para permitirles ser competitivos en manufactura básica asociada con mano de obra barata. Al mismo tiempo, estos países aún no tienen las capacidades tecnológicas, el capital humano y las instituciones necesarias para producir productos más sofisticados y competir con los países avanzados. **En otras palabras, no han logrado pasar del crecimiento impulsado por el insumo al crecimiento impulsado por la productividad.** (Énfasis añadido).

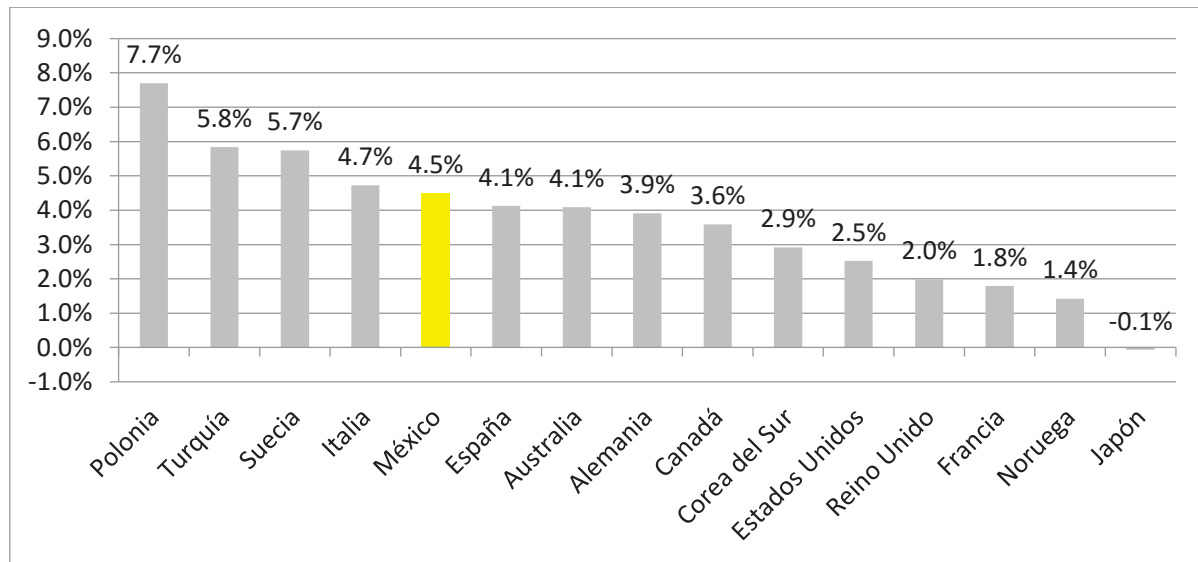
La reflexión de Loser y Kohli resume claramente uno de los retos más importantes para México: dejar de centrar el crecimiento en el insumo (en este caso, el petróleo de fácil extracción de Cantarell y otras aguas someras) para pasar a un crecimiento centrado en la productividad (la capacidad de extraer recursos energéticos con nuevas tecnologías).

La reforma abrirá las puertas a la inversión extranjera y a la tecnología que dichas empresas traen consigo, pero implica también asumir el reto de que los mexicanos multipliquen considerablemente su productividad a través de la capacitación constante.

² LOSER, Claudio y KOHLI, Harinder (editores) *Futuro para todos: acciones inmediatas para México* editado por Centennial Group, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, el Instituto Mexicano para la Competitividad y México Evalúa, México (s.a.)

México ha demostrado en las últimas dos décadas que puede tener capacidad de generar capital humano. De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México aumentó entre 1998 y 2012 el número total de ingenieros graduados anualmente a una tasa de crecimiento anual promedio de 4.5 por ciento.

GRÁFICA III
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DE INGENIEROS
GRADUADOS POR AÑO 1998-2012 (PAÍSES SELECCIONADOS OCDE).



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.³ Estadísticas, graduados por campo de estudio. Disponible en <http://stats.oecd.org/#>

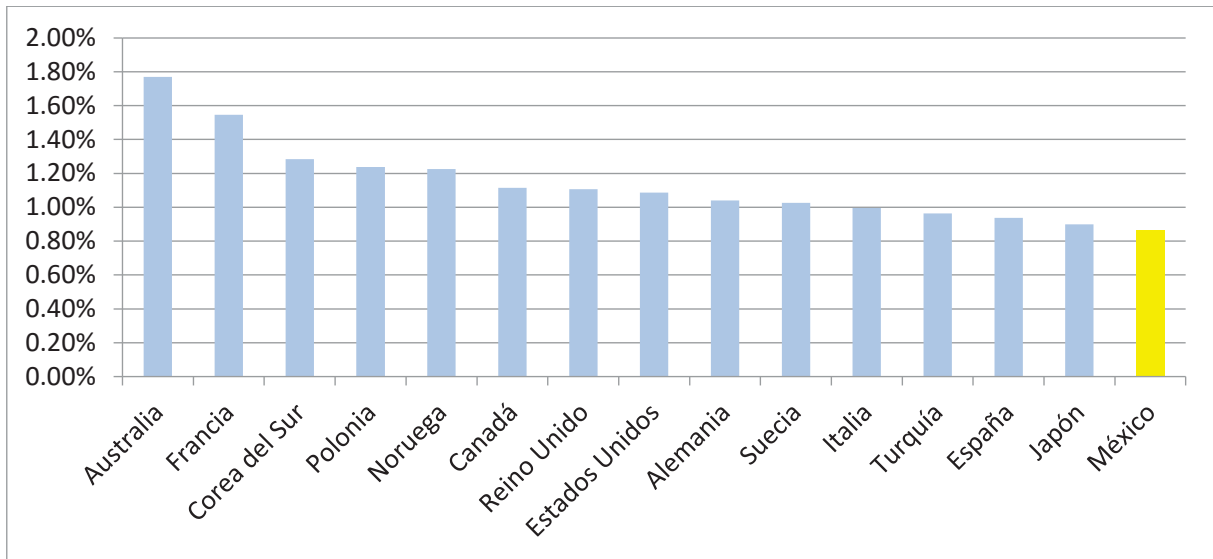
La gráfica anterior muestra la capacidad de México de generar profesionistas en las áreas de ingeniería a tasas superiores incluso a las de sus socios comerciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o de un país tan intensivo en innovación como es Corea del Sur, o de economías dedicadas a la producción energética, como el Reino Unido o Noruega.

Sin embargo, ello no es suficiente para generar el capital humano que la reforma energética demanda. La gráfica siguiente muestra cómo, a pesar del enorme avance que el país ha tenido al ser comparado sobre su propio crecimiento, presenta la tasa más baja de graduados sobre población total en 2012.

³ Nota: Se refiere al total de las áreas de ingeniería que reconoce la OCDE, las cuales están basadas en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (ISCED), por sus siglas en inglés) publicadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (Unesco, por sus siglas en inglés). La clasificación incluye ingeniería, manufactura y procesos, arquitectura y construcción.

GRÁFICA IV

GRADUADOS COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL 2012.



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico Estadísticas, graduados por campo de estudio Disponible en <http://stats.oecd.org/#> y Banco Mundial Estadísticas de población 2012 Disponible en <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>

Asimismo, vale la pena analizar cuál es la proporción de graduados mexicanos dedicados a carreras relacionadas con la ingeniería.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS GRADUADOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN
MÉXICO 2012 POR ÁREA DE ESTUDIO.

Educación	66516	13.35%
Formación de maestros (ISCED 141)	38077	7.64%
Ciencia de la educación (ISCED 142)	28439	5.71%
Artes y humanidades	22637	4.54%
Arte (ISCED 21)	15575	3.13%
Humanidades(ISCED 22)	7062	1.42%
Ciencias sociales, negocios y leyes	225465	45.24%
Ciencias sociales y del comportamiento (ISCED 31)	40768	8.18%
Periodismo y comunicación (ISCED 32)	12443	2.50%
Negocios y administración (ISCED 34)	126304	25.34%
Derecho (ISCED 38)	45950	9.22%
Ciencias	29078	5.83%
Ciencias de la vida (ISCED 42)	10665	2.14%
Ciencias físicas (ISCED 44)	3137	0.63%
Estadísticas y matemáticas (ISCED 46)	1896	0.38%
Computación (ISCED 48)	13380	2.68%
Ingeniería, manufactura y construcción	95832	19.23%
Ingeniería y negocios relacionados (ISCED 52)	71253	14.30%
Manufactura y procesos (ISCED 54)	5851	1.17%
Arquitectura y construcción (ISCED 58)	18728	3.76%
Agricultura	8918	1.79%
Agricultura, bosque y pesca (ISCED 62)	5238	1.05%
Veterinario (ISCED 64)	3680	0.74%
Salud y bienestar	46414	9.31%
Salud (ISCED 72)	46414	9.31%
Servicios sociales (ISCED 76)	0	0.00%
Servicios	3490	0.70%
Servicios personales (ISCED 81)	2503	0.50%
Servicios de transporte (ISCED 84)	381	0.08%
Protección ambiental (ISCED 85)	0	0.00%
Servicios de seguridad (ISCED 86)	606	0.12%
TOTAL	498350	100.00%

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico Estadísticas, graduados por campo de estudio
Disponible en <http://stats.oecd.org/#>

Como se puede observar, el área de ciencias sociales (derecho y negocios) es la de mayor porcentaje, con 45.24 por ciento del total de graduados. La sigue el área de ingeniería, pero con menos de la mitad de los graduados de ciencias sociales (19.23 por ciento del total). Ello es una clara indicación de la preparación que se tiene para la preparación de un mayor número de ingenieros e ingenieras.

México tiene por delante, entonces, tres claras tareas en materia de educación, no sólo porque la educación es la única vía posible hacia el desarrollo equitativo, sino porque de ella depende también que el país pueda aprovechar cabalmente las oportunidades intrínsecas en la reforma energética. Estas tareas son: (i) aumentar el número de estudiantes que llegan a la educación superior y que se gradúan de ésta, (ii) lograr un balance entre los egresados de las áreas sociales y las ingenierías y las profesiones relacionadas con la salud,⁴ (iii) mejorar la enseñanza de matemáticas y ciencia en educación básica y educación media, con el fin de pavimentar el camino para que los estudiantes tengan la preparación suficiente para entrar a las carreras de ingeniería.

ESTADO DE DERECHO.

Tanto servidores públicos como analistas, tomadores de decisiones, sector privado y sociedad civil coinciden en que México debe invertir en forma decidida en garantizar el estado de derecho, el cual debe basarse en cuatro pilares esenciales:

FIGURA I DEL ESTADO DE DERECHO.

1. El gobierno y los servidores públicos, así como los individuos y las entidades privadas, son responsables ante la Ley.
2. Las leyes son claras, difundidas, estables y justas; se aplican a todos por igual; protegen los derechos fundamentales, incluyendo la seguridad de las personas y de su patrimonio.
3. El proceso de promulgación, administración y aplicación de la Ley es accesible, justo y eficiente.
4. La justicia se aplica en forma oportuna por representantes competentes, éticos, neutrales e independientes, los cuales son suficientes en número, cuentan con los recursos adecuados y reflejan la estructura y decisiones de las comunidades a las que sirven.

Fuente: The World Justice Project. Índice de Estado de Derecho 2014 p.8 Washington D.C. 2014, P. 8.

⁴ No es el tema de este análisis, pero el porcentaje de graduados dedicados a las áreas de salud es sólo el 9.31 por ciento.

Hasta que no se respeten el derecho ajeno y a los demás en su forma de pensar, su trabajo, su propiedad, su forma de ser, no será México un país moderno, ni crecerá a tasas altas, ni se erradicará la pobreza. No hay reforma energética que valga, en este sentido, si no se finca en la legalidad y en la aplicación correcta de las leyes.

La revolución del respeto al derecho ajeno es la clave para el goce de libertades y la reducción de la desigualdad. La falta de protección de derechos ciudadanos y de la propiedad (pública, comunal, privada, incluido el salario como fruto del esfuerzo personal) es el principal obstáculo para el desarrollo y la reducción de la desigualdad y la pobreza. La crisis de inseguridad que sufre el país fuerza a la sociedad a poner atención a este tema. El crimen organizado ha desnudado la debilidad institucional que se padece, por lo que la inseguridad y la violencia necesitan no tanto de que se gane la guerra contra el narcotráfico, sino de la inversión en instituciones que garanticen los derechos ciudadanos.

Aunque son muchas las áreas en materia de estado de derecho que requieren de la atención urgente tanto de las autoridades como de los ciudadanos, se pueden señalar algunas que son de particular relevancia para el éxito de la reforma energética:

CERTIDUMBRE EN LA TENENCIA DE LA TIERRA.

La reforma energética descansa en el uso de nuevas alternativas de exploración y explotación energética. Si bien algunas se encuentran en aguas profundas, otras más están en los campos maduros, los recursos de lutitas (tanto gas como petróleo) y las energías renovables (como es el caso de la energía eólica).

La reciente reforma energética puede tener un impacto significativo sobre la relación que se tiene sobre los derechos de propiedad. El artículo 27 de la Constitución establece que la propiedad “*corresponde originariamente a la Nación*” la cual tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares para constituir la propiedad privada, pero a la que se podrán “*imponer las modalidades que dicte el interés público*”. Además, en el caso de los hidrocarburos y los minerales en el subsuelo, “*el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible*”.

Durante décadas, la exploración y explotación de hidrocarburos estuvo estrictamente restringida a Pemex al no poder celebrarse contratos de riesgo ni concesionarse a privados. Para la minería, por otra parte, se puede, desde hace mucho, concesionar su explotación y hacerlo de manera preferente.

La ley Minera de 1992 establece en su artículo 6 que “*la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno*”, es decir, sobre la agricultura, la vivienda, el comercio o cualquier otro uso. Excepto los hidrocarburos.

La reciente reforma energética añadió a este artículo que “*el carácter preferente de las actividades a que se refiere el párrafo anterior, no tendrá efectos frente a las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos*”.

Así, las leyes establecen una prelación de preferencia clara: en primer lugar los hidrocarburos, en segundo la minería y en tercero cualquier otra actividad a que tengan derecho o interés los propietarios privados, ejidales y públicos.

El Congreso de la Unión en la redacción de las leyes reglamentarias de la reforma energética, sin embargo, quiso que la imposición de modalidades no dejara en el desamparo a los propietarios de la superficie en el caso de la preferencia energética. Estas leyes parecen reconocer, si bien de manera parcial, el derecho de los propietarios de la superficie sobre los yacimientos de hidrocarburos inalienables e imprescriptibles, aunque no para la minería.

Entre los artículos más relevantes en la materia figuran:

- El artículo 100 de la ley de Hidrocarburos establece una contraprestación para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, la cual será negociada y acordada entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los asignatarios o contratistas.
- El artículo 101 del mismo ordenamiento estipula las bases de la negociación y acuerdo de la contraprestación:
 - I. Escrito dirigido al propietario o titular del terreno del interés de usarlo para hidrocarburos.
 - II. Descripción del proyecto y atención de dudas y cuestionamientos.
 - III. La posible participación de testigos sociales.
 - IV. La notificación a la Secretaría de Energía y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del inicio de tales negociaciones.
 - V. La modalidad del acuerdo: arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta y cualquier otra que no contravenga la ley.⁵

⁵ Debe suponerse que la expropiación no está excluida como modalidad en caso de que fuere necesaria, aunque la voluntad del legislador parece ser que no se acuda a esta modalidad.

- VI. La contraprestación debe cubrir, a valor comercial, el pago de las afectaciones, previsión de daños y perjuicios y la renta por ocupación, servidumbre o uso. Además, cuando haya explotación comercial, cubrirá un porcentaje del 0.5 al 3 por ciento para gas no asociado, o de 0.5 a 2 por ciento cuando haya petróleo, de los ingresos del asignatario o contratista una vez descontados los pagos al Fondo Mexicano del Petróleo.

Como puede verse, estas bases para la contraprestación dejan claro que el propietario o titular de la superficie tiene un derecho parcial sobre la utilidad de los hidrocarburos subterráneos y a valor comercial. Es entonces presumible que, si esos terrenos fueren alguna vez expropiados por causa de utilidad pública, la compensación incluiría, en la valoración del terreno, un porcentaje del valor esperado de los flujos futuros de la explotación de hidrocarburos.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LICITACIONES Y COMPRAS DE GOBIERNO.

La reforma es abundante en sus disposiciones para garantizar no sólo la transparencia y rendición de cuentas de las EPE (a través de diversos órganos supervisores, tanto los internos de control como la propia Auditoría Superior de la Federación), sino también la participación ciudadana en ellas. Por otra parte, es mucho lo que se ha avanzado en materia de certidumbre jurídica y eficiencia en compras de gobierno.

Sin embargo, lo anterior no ha dejado a un lado la posibilidad de empañar las licitaciones con vicios como los de corrupción, conflictos de interés, compadrazgos y el manejo inapropiado de los recursos. Los recientes escándalos en diversos niveles del gobierno lo demuestran. Para que la reforma energética funcione, es necesario no sólo que los agentes económicos que en ella participan tengan la certeza de que los procesos serán totalmente apegados a derecho, sino que esa certeza llegue también a los ciudadanos, pues la reforma energética es también clara en decir que la Nación sigue teniendo la propiedad inalienable de los recursos energéticos cuya extracción y aprovechamiento se licita.

El ideal sería, por supuesto, que el mercado de energía se convirtiera en ejemplo para el resto de la economía en materia de transparencia, estado de derecho y rendición de cuentas.

PREMIAR TRANSPARENCIA Y GOBIERNO CORPORATIVO.

Para estos efectos el gobierno podría promover políticas para fomentar la participación en la Bolsa Mexicana de Valores para todas las empresas del ramo que adapten estándares de transparencia (accionistas, actas constitutivas, declaraciones de impuestos y de posibles conflictos de interés) y de gobierno corporativo. Se podría, por ejemplo, proponer que todas aquellas empresas que se listen y adopten medidas mínimas de transparencia quedase exentas de la presentación de documentos en procesos de licitación del sector de energía.

RESPECTO A LA PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL COMO PILAR DE LA INNOVACIÓN.

Así como resulta indispensable que México genere capital humano capaz de producir con excelencia, lo es también que en el país se respete y promueva la innovación. Para ello se requiere que los investigadores mexicanos tengan la garantía de que su trabajo será respetado, reconocido por los derechos amparados bajo las diversas leyes de propiedad intelectual, y remunerado en función no sólo del apoyo que reciben por parte del gobierno o de la iniciativa privada, sino de su justo valor en los mercados.

Sin esta certidumbre, es difícil que el talento mexicano decida permanecer en el país para innovar en él, prefiriendo radicar en donde sí encuentra esas condiciones mínimas. El cumplimiento de la promesa siempre postergada de destinar el 1% del producto interno bruto a la ciencia y tecnología, sería también una importante contribución para ello.

FIN DE LA CRISIS DE INSEGURIDAD Y DE LA CULTURA DE LA EXTORSIÓN.

Además de atender sus responsabilidades, la más importante contribución que podrían hacer los gobiernos a la reforma energética es mejorar las condiciones de la ciudadanía que detonan la extorsión y eliminar los elementos de los que disponen algunas autoridades para ejercer prácticas extorsionadoras.

La extorsión ahuyenta no sólo a la inversión extranjera en materia de energía, sino en cualquier ámbito. En este sentido, es indispensable que no sólo las autoridades (en los tres niveles de gobierno) se den a la tarea de erradicarla, sino que se cuiden bien de incurrir en ella a través de la corrupción o de fomentarla compensando a grupos de interés que realizan demandas que benefician a sus agendas.

AUMENTO DE LA FORMALIDAD A TRAVÉS DE LA ERRADICACIÓN DE SUBSIDIOS PERVERSOS.

Un país donde el 24.8% del valor agregado bruto de la economía proviene del sector informal⁶ (es decir, que no paga impuestos) no es plenamente competitivo. No lo es porque esos recursos no se están destinando a reinversión en bienes públicos, ni en infraestructura (en este caso, es de particular relevancia la energética), ni en mayor bienestar para la población en materia de servicios públicos estratégicos para la calidad de vida, como la salud, la educación, la atención de grupos vulnerables o la inversión en ciencia y tecnología (rubro también esencial en la reforma energética).

La reforma energética, mediante la competencia, permitirá que los precios de energía eléctrica y gasolina sean competitivos no por los subsidios que el gobierno otorga, sino debido a que los precios en función de la distribución eficiente y la capacidad de generar economías de escala, el uso de las mejores tecnologías y la inversión para el crecimiento.

Para que las EPE puedan realmente competir es necesario que se identifique e impidan las pérdidas técnicas y el robo de energía, además de disminuir el subsidio a la gasolina. Esto no quiere decir que no se cuente con programas de apoyo a los segmentos más desfavorecidos de la población.

Para que las EPE puedan competir, deben hacerlo sin subterfugios, no sólo respecto a las ventajas que recibían bajo el estatus anterior de monopolio legal, sino que también respecto a la ordeña que de ellas hacían los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA.

Banco Mundial *Estadísticas de población 2012*. Disponible en <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Censo de Estados Unidos*
Disponible en <http://www.census.gov/foreign-trade/index.html>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía *Medición de la economía informal*
Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/informal/>

Ley Nacional de Hidrocarburos.

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía *Medición de la economía informal* Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/informal/>

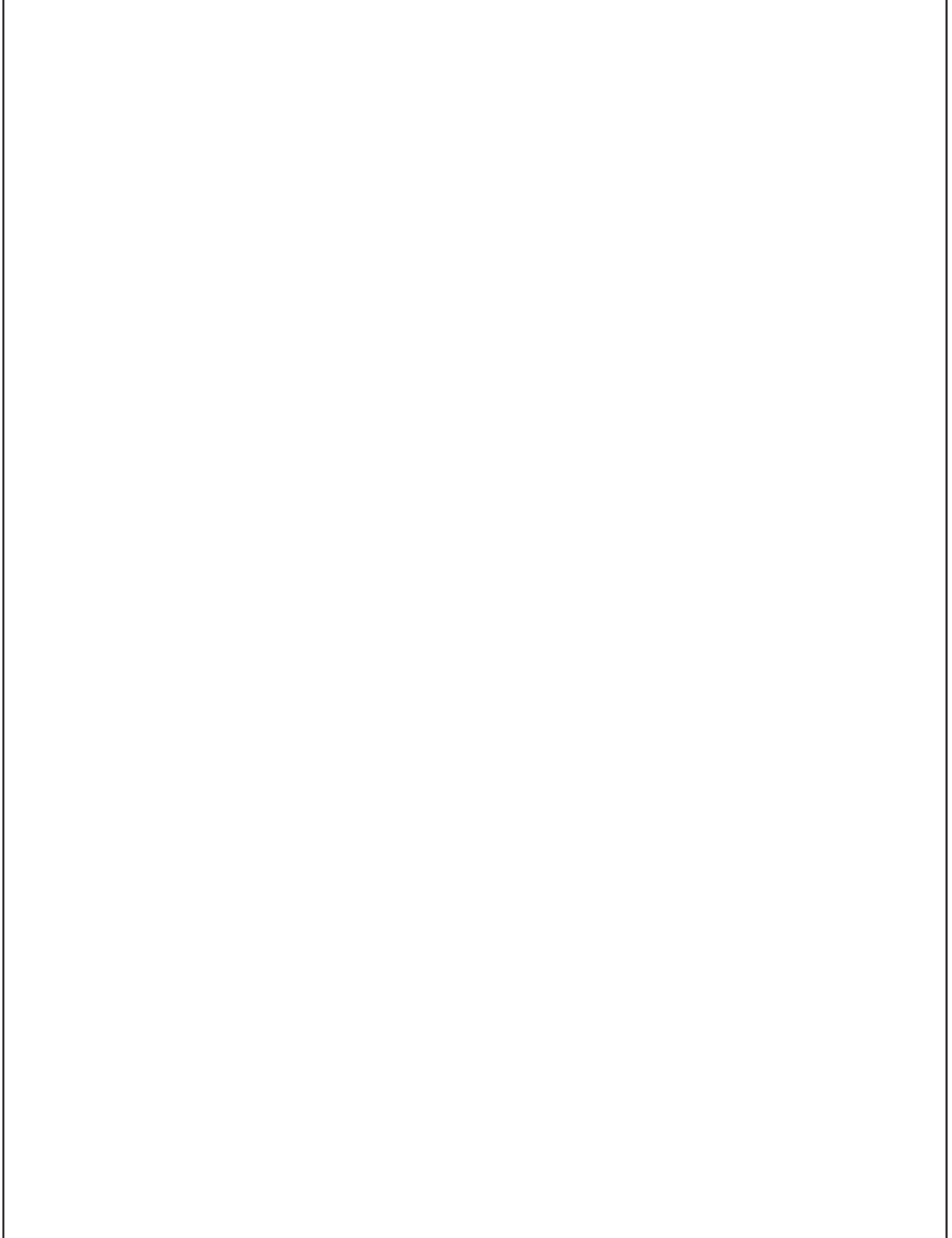
———— Tomo I ————
La Economía y las Finanzas Públicas

Loser, Claudio y Kohli, Harinder (editores) *Futuro para todos: acciones inmediatas para México* editado por Centennial Group, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, el Instituto Mexicano para la Competitividad y México Evalúa, México (s.a.).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico *Estadísticas* Disponible en <http://stats.oecd.org/#>

Reserva Federal de los Estados Unidos disponible en <http://www.federalreserve.gov/datadownload/Choose.aspx?rel=H10>

The World Justice Project. *Índice de Estado de Derecho 2014*, p. 8, Washington D.C. 2014.



REFORMAS ESTRUCTURALES 2013-2014: UNA VISIÓN DE FUTURO DE LA ECONOMÍA MEXICANA.

Luis Videgaray Caso.¹

INTRODUCCIÓN.

Con la edición de *Los Avances del México Contemporáneo: 1955-2015*, la LXII Legislatura de la H. Cámara de Diputados promueve una obra que será un referente histórico de gran relevancia para México. El libro documenta 60 años en los que el país ha experimentado una transformación institucional, política, económica y democrática excepcional.

El año que da inicio a ese periodo es emblemático; el 3 de julio de 1955 se llevaron a cabo las elecciones para diputados federales de la XLIII Legislatura, y aquel día las mexicanas acudieron por primera vez a las urnas para emitir su voto tras una lucha de décadas por la igualdad de derechos entre mujeres y hombres que hizo posible la reforma constitucional, promulgada por el Presidente Adolfo Ruíz Cortines el 17 de octubre de 1953.

Casi sesenta años después, en la elección de julio de 2012, la mayoría de los ciudadanos que participaron en las elecciones fueron mujeres;² la representación de mujeres legisladoras en el Congreso, conformado tras esa elección, fue de 41.6%. El 7 de junio de 2015 se celebraron nuevamente comicios para diputados federales, esta será la primera elección en la que, por mandato constitucional, los partidos deben garantizar la equidad de género (50% de representación) en la postulación de sus candidatos.

Los cambios en el desarrollo institucional y político del país han sido extraordinarios. Pasamos de un régimen político unipartidista e inflexible, a otro en el que existen elecciones democráticas, organizadas por un instituto con autonomía constitucional (Instituto Nacional Electoral), que ha permitido la alternancia en el poder en todos los órdenes de gobierno, la participación abierta de la población en el proceso y la construcción de mayorías para la aprobación de modificaciones legales.

En materia de transparencia, hoy en día existen mecanismos que abren al escrutinio público la actuación del gobierno. Al mismo tiempo, la participación y capacidad

¹ Secretario de Hacienda y Crédito Público.

² De acuerdo a datos del “Estudio Censal de la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2012” del entonces Instituto Federal Electoral, el 55% de los votantes en la elección del 1 de julio fueron mujeres.

de organización de la sociedad civil se ha incrementado de manera significativa, promoviendo la participación activa del ciudadano en el proceso democrático y la rendición de cuentas de los servidores públicos.

En estos sesenta años también se han dado cambios económicos muy profundos; desde finales de la década de los cuarenta hasta inicios de los setenta, el mundo experimentó la expansión económica de la postguerra, principalmente impulsada por las economías avanzadas, que estuvo caracterizada por altas tasas de crecimiento económico, incrementos en la productividad y bajas tasas de desempleo.³ Más adelante, el colapso del sistema de Bretton Woods y la casi inmediata crisis del petróleo a principios de los setenta, dieron entrada a un periodo económicamente difícil, con altos niveles de inflación y desempleo.

Desde mediados de los ochenta y hasta 2007, las economías avanzadas —principalmente Estados Unidos— experimentaron inflación moderada y crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB), un periodo de estabilidad y crecimiento conocido como la “Gran Moderación”.⁴ Sin embargo, algunos países emergentes, aun cuando implementaban políticas de fortalecimiento económico, integración comercial y cambio estructural, sufrieron algunos episodios de gran volatilidad que se derivaron en crisis; como la de México (1995), el sudeste Asiático (1997), Rusia (1998) o Brasil (1998-1999). Durante estos años, la economía mundial experimentó un proceso de globalización impulsado por cambios tecnológicos sin precedentes, la caída del régimen comunista, la creación de la Organización Mundial del Comercio y de la Unión Europea, así como del cambio en la política comercial de China.

En 2008, el mundo volvió a sacudirse con una nueva crisis financiera internacional que tuvo efectos importantes y duraderos en la economía real, principalmente en las economías avanzadas, los cuales siguen en el centro de las discusiones globales de política económica.

Los acontecimientos de México han estado estrechamente relacionados con el contexto internacional. Sin embargo, la transformación económica de nuestro país en este periodo ha sido extraordinaria. Pasamos de ser nación en vías de desarrollo con niveles mínimos de educación y una planta productiva incipiente, a ser un líder comercial y de producción manufacturera.⁵

³ Las tasas de crecimiento real del Producto Interno Bruto per cápita en 1945-1970 fueron Francia (4.3%), Alemania (6.0%), Italia (5.6%), Estados Unidos (2.5%), Reino Unido (2.5%), y Japón (8.5%), Penn World Table Data base 8.0.

⁴ Bernanke, Ben, “The Great Moderation”, The Federal Reserve Board, <http://www.federalreserve.gov> [20 de febrero de 2014].

⁵ En 1950, el índice de analfabetismo era del 42.6%, para 1970 disminuyó a 25.8% y para 2010 la cifra alcanzó el 6.5%, ver Narro Robles, J. y Moctezuma Navarro, D. (2012), “Analfabetismo en México: una deuda social”, *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Vol.3 Núm.3 septiembre-diciembre.

En términos del PIB, México es la decimoquinta economía del mundo,⁶ y formamos parte de foros económicos de influencia internacional como el Grupo de los 20 (G20) y de la Organización para el Crecimiento y del Desarrollo Económico (OCDE). El camino que nos ha llevado a esta situación se ha caracterizado por cambios los estructurales implementados en los últimos sesenta años.

En 1955, Antonio Carrillo Flores fungía como Secretario de Hacienda. El año anterior había sido económicamente difícil y culminó con una devaluación de nuestra moneda, de 8.50 a 12.50 pesos por dólar, sin embargo, los siguientes 15 años, lapso conocido como el Desarrollo Estabilizador, fueron un periodo de crecimiento económico y estabilidad de precios junto con un régimen de tipo de cambio fijo. Esta época de expansión estuvo asociada con un desarrollo importante de la industria nacional, pero con un alto grado de proteccionismo comercial; la tasa media de crecimiento real anual del Producto Interno Bruto fue del 6.5%.⁷

La década de los setenta también estuvo caracterizada por ese proteccionismo, mientras que el crecimiento y la inversión estuvieron impulsados en gran medida por el sector energético, en particular por el descubrimiento del yacimiento petrolífero de Cantarell. Sin embargo, el modelo de financiamiento del gasto público junto con choques externos derivados de la crisis internacional de los precios del petróleo, llevaron a nuestro país a una situación insostenible de las finanzas públicas y a una crisis con un profundo impacto negativo en el bienestar de los mexicanos, especialmente el de los hogares más vulnerables.

A partir de la segunda mitad de los ochenta, y hasta la primera década del siglo XXI, el modelo económico de México cambió diametralmente, en parte ajustándose a la nueva realidad internacional. Este modelo incluía dos pilares fundamentales: apertura económica y estabilidad macroeconómica y de las finanzas públicas. La apertura económica se realizó de manera externa e interna. Por un lado se abrieron nuestros mercados al comercio internacional, teniendo como resultado emblemático la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Por otro lado se amplió la participación del sector privado en la economía. En esos años experimentamos, además, periodos difíciles asociados con la crisis de 1995 y la crisis financiera global del 2008. Como resultado, se han implementado cambios institucionales significativos que han permitido fortalecer la economía del país.

⁶ Medido con el Producto Interno Bruto en miles de millones de dólares para el año 2014, con cifras del Reporte de la Economía Mundial (*World Economic Outlook*) de abril de 2015 publicado por el Fondo Monetario Internacional.

⁷ Calculado con información de la base de datos *New Maddison Project Database*.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

La transformación y modernización de la economía mexicana han generado solidez y estabilidad económica, convirtiendo a México en un jugador importante en el mundo. A pesar de los choques económicos que hemos enfrentado, muchos de ellos externos, estamos cerca de cumplir 20 años de estabilidad macroeconómica, expectativas de inflación ancladas, bajos niveles de deuda y déficit público y un sistema bancario bien capitalizado. Adicionalmente, hoy el país cuenta con mecanismos de protección importantes ante episodios de volatilidad económica como el régimen de tipo de cambio flexible, las coberturas para el precio del petróleo en los mercados financieros, una acumulación histórica de reservas internacionales que a mayo de 2015 ascienden a 194 miles de millones de dólares, así como una Línea de Crédito Flexible por aproximadamente 66 mil millones de dólares con el Fondo Monetario Internacional.

No obstante, existe una asignatura pendiente que debe ser la prioridad de la política pública para el futuro: el crecimiento de la productividad para aumentar el bienestar de la población y disminuir la pobreza.

En mayo de 2015, en el contexto de las reuniones del Foro Económico Mundial de Latinoamérica, el Director de la Iniciativa para el Sistema Financiero Global del foro, manifestó en un artículo que los países de América Latina tienen la oportunidad de mejorar sus perspectivas de largo plazo si se realizan tres acciones fundamentales: uno, mantener la estabilidad macroeconómica y no abandonar la disciplina fiscal, dos, proveer de liquidez en caso de movimientos de capital, usando el régimen cambiario como mecanismo de absorción de choques, y tres, reforzar la implementación de reformas estructurales.⁸ Este es el camino que ha tomado México y que ha servido para darle estabilidad a nuestra economía.

El presente ensayo describe cómo las reformas estructurales propuestas por el Presidente Enrique Peña Nieto, y aprobadas por el Congreso de la Unión entre 2012 y 2014, promueven la productividad y el crecimiento económico sostenido para mejorar los niveles de vida de la población.

⁸ Borg, Anders (2015) “3 ways Latin America can turn a crisis into a positive”, World Economic Forum.

1. PRODUCTIVIDAD, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y BIENESTAR.

México es un país con un gran potencial; cuenta con una población joven con una edad media de 27 años, la cual es menor a la de Brasil, China, Corea o Estados Unidos;⁹ es el decimosexto país con mayor volumen comercial en el mundo, por arriba de economías como Australia, Brasil, España, o Turquía;¹⁰ tiene acuerdos comerciales con 60 países;¹¹ cuenta con una riqueza extraordinaria de recursos naturales y una posición geográfica estratégica.

Todas estas fortalezas son necesarias para reducir la pobreza, pero no suficientes por sí solas. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), estima que 45.5% de la población se encuentra en situación de pobreza, 9.8% en pobreza extrema y el 74.1% tiene al menos una carencia social.¹² En el sector rural, 21.5% de la población se encuentra en situación de pobreza extrema. Además, una de las carencias sociales que más prevalece es la seguridad social: 81.5% de la población no cuenta con acceso a estos servicios.¹³

Existe una fuerte correlación entre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. Como se ilustra en la figura 1; sólo aquellos países con altas tasas de crecimiento han podido disminuir la pobreza de forma sustancial. China, India e Indonesia han tenido tasas anuales de crecimiento real del PIB de 9.9%, 6.2% y 5.5% en promedio, respectivamente, mientras que su población en pobreza extrema disminuyó en 72.2%, 22.8% y 46.6% en el periodo 1980-2012. El crecimiento económico sostenido se refleja tanto en mayores ingresos como en menores niveles de pobreza y mejor calidad de vida. Asimismo, los países de mayor desarrollo (medido en términos del PIB per cápita) son también aquellos en los que la esperanza de vida es más alta y cuentan con una mayor proporción de población educada.

⁹ Medida como la mediana de edad de la población en 2012 con datos del reporte *Prospectiva de la Población Mundial 2012*, Organización de las Naciones Unidas.

¹⁰ *Estadísticas Comerciales Internacionales 2012*, Organización Mundial del Comercio.

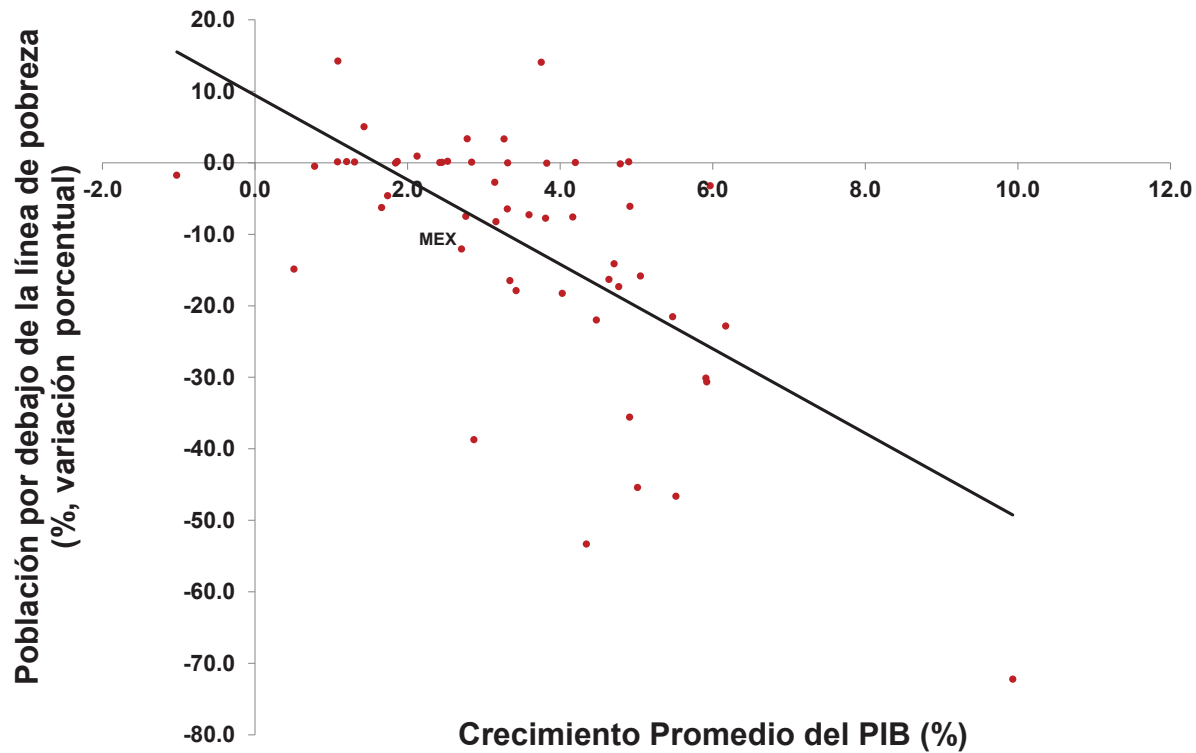
¹¹ México sostiene tratados de libre comercio con 46; Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial con 11; y Acuerdos para la Promoción y la Protección recíproca de las inversiones con 30 (Secretaría de Economía).

¹² Utilizando datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) del INEGI para el 2012.

¹³ Resultados de la Medición de Pobreza, Coneval 2012.

FIGURA 1

Crecimiento y Pobreza, 1980-2012 (53 países)



* Población que vive con menos de 1.25 USD por día (ajustados por PPC).
Fuente: Indicadores Globales de Desarrollo, Banco Mundial.

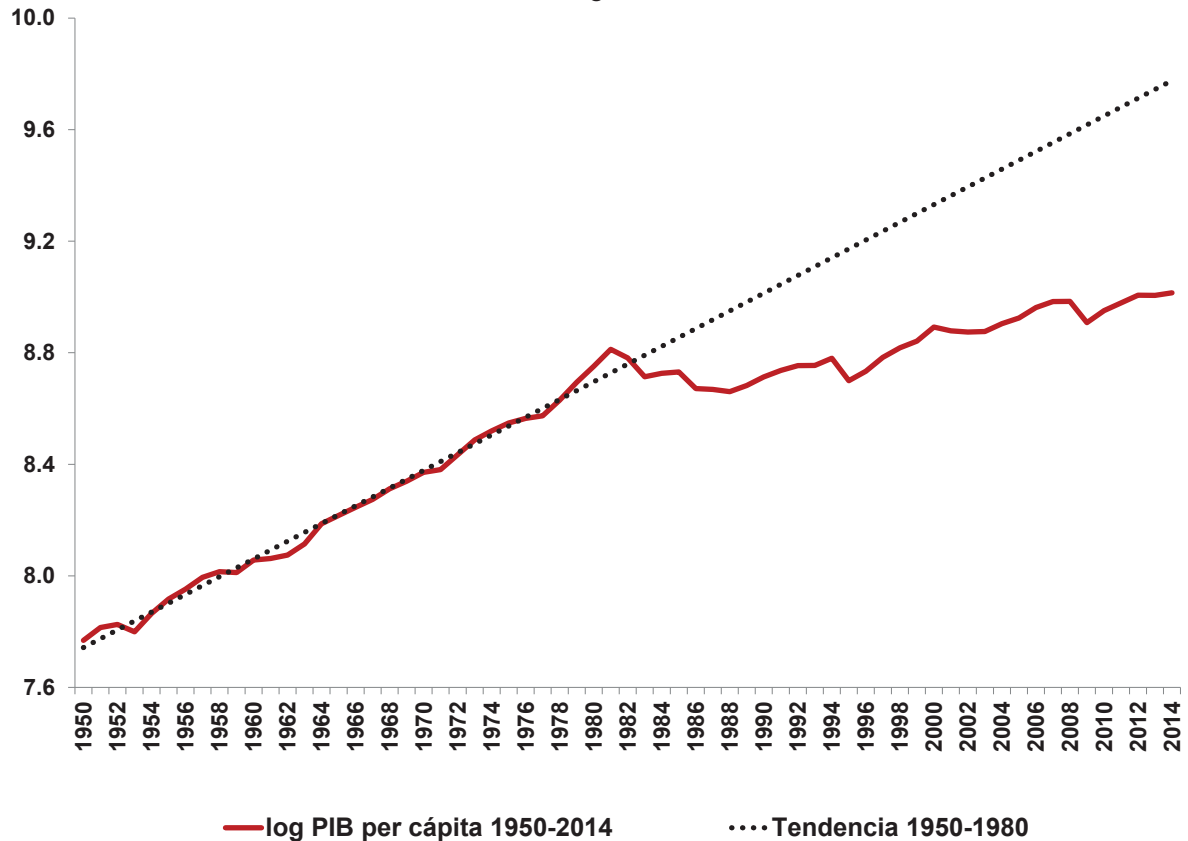
La tasa promedio anual de crecimiento real del PIB en México entre 1980 y 2013 fue de 2.5%. Considerando el aumento de la población, esto se traduce en un crecimiento del PIB per cápita de 0.7% en ese periodo.

La figura 2 muestra el desempeño del PIB per cápita en México de 1950 a 2014, el cual, desde 1980, se ha desacelerado. Como consecuencia, el ingreso real per cápita en México se ha alejado de la tendencia que seguía hasta antes de ese año. Lo anterior tiene implicaciones importantes para el desarrollo económico de los mexicanos.

FIGURA 2

PIB per cápita México

1950-2014, logaritmo natural



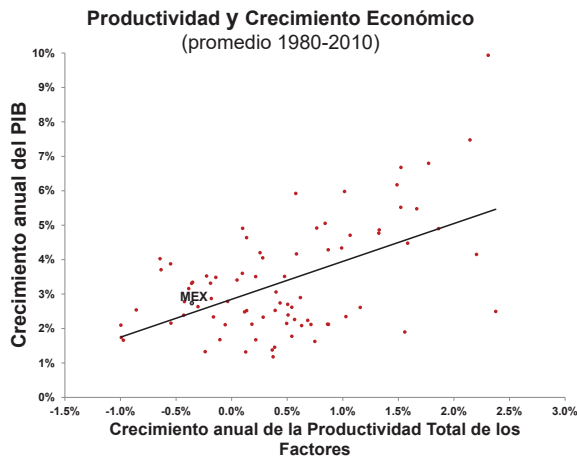
Fuente: Maddison Project Database, INEGI y CONAPO

La evidencia internacional muestra que los principales factores que determinan la tasa de crecimiento económico son: inversión en capital físico, acumulación de capital humano, aumento de la fuerza laboral y crecimiento de la productividad. En los países desarrollados, la tasa de crecimiento del PIB per cápita está explicada en su mayoría por el incremento en la productividad. Lo anterior es el resultado conjunto de varios procesos, entre ellos: innovaciones tecnológicas, actividad empresarial libre y en competencia, inversiones significativas en educación y capital físico, entre otros.

La figura 3 ilustra, en una muestra de 81 países para el periodo 1980-2010, cómo las altas tasas de crecimiento de la productividad de los factores de la producción están fuertemente asociadas con altas tasas de crecimiento de la economía. Adicionalmente, como se observa en la figura 4, países emergentes y en desarrollo con mayor productividad tienen asociadas menores tasas de población en situación de pobreza extrema.

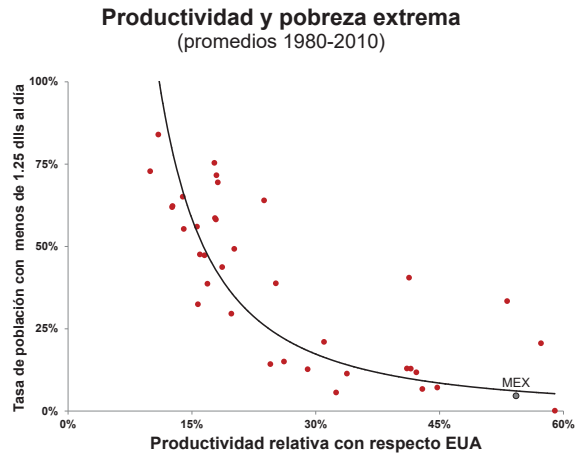
La dinámica del crecimiento observado en México en los últimos 30 años, está altamente relacionada con la evolución de la productividad. Como se observa en la figura 5, la productividad en México durante este periodo tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de -0.7%. Otros países como China, Corea, Chile, India o Indonesia, que han experimentado tasas de crecimiento económico más altas en las décadas recientes, han tenido crecimientos sostenidos de la productividad (ver figura 6).

FIGURA 3



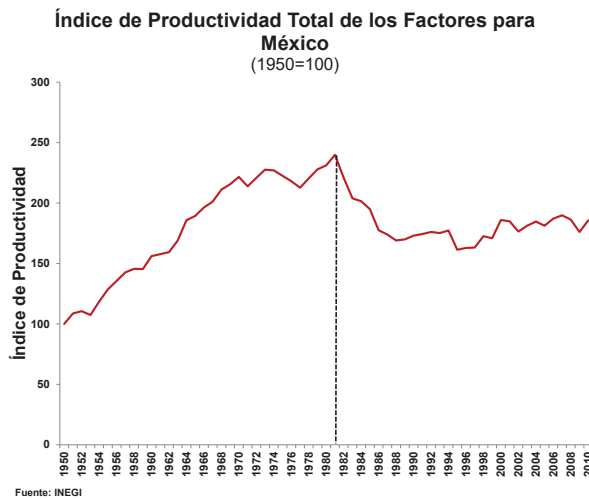
Fuente: Indicadores Globales de Desarrollo 2013 del Banco Mundial y Base de Datos de Productividad Mundial de la Organización de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas.

FIGURA 4



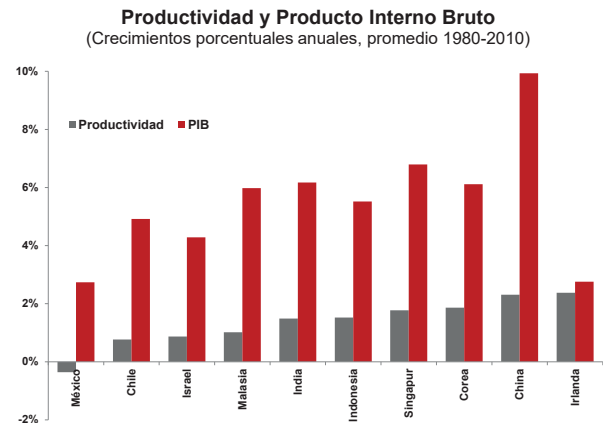
Fuente: Indicadores Globales de Desarrollo, Banco Mundial, 2013.

FIGURA 5



Fuente: INEGI

FIGURA 6



Fuente: Indicadores Globales de Desarrollo 2013 del Banco Mundial y Base de Datos de Productividad Mundial de la Organización de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas.

Estos datos ilustran la necesidad de que las políticas públicas incrementen de manera sostenida la productividad. La productividad es resultado de la eficiencia con la que se utilizan los factores de producción en la economía, es decir, del esfuerzo de los trabajadores, del acervo de capital físico y humano del que disponemos, de la tierra, y de los recursos naturales, entre otros. La productividad aumentará en la medida en que los trabajadores, las empresas y los productores del país puedan aprovechar a plenitud

sus capacidades productivas, logrando así una mayor producción de bienes y servicios con la misma cantidad de insumos.

Las reformas estructurales impulsadas por el gobierno del Presidente Peña Nieto buscan, precisamente, eliminar las restricciones y rigideces que han inhibido el mejor uso posible de los recursos de los que dispone México. A través de una mayor competencia, de la innovación y el desarrollo tecnológico, de una fuerza laboral más calificada, de facilitar el acceso a insumos productivos, de incentivos para la formalización de empresas y trabajadores, y de un mayor acceso al financiamiento y al capital, las reformas darán impulso a la productividad como base de un crecimiento económico sostenido e incluyente.

2. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE 2012-2014.

Desde el 1 de diciembre de 2012, el Presidente Enrique Peña Nieto estableció como objetivo central de su administración la transformación de México a través de un ambicioso programa de reformas estructurales.

Al día siguiente de su toma de posesión, en el alcázar del Castillo de Chapultepec, se firmó un acuerdo político sin precedentes en la historia del país entre el Gobierno de la República y los principales partidos políticos: el Pacto por México. Este acuerdo surgió del reconocimiento de las principales fuerzas políticas de la necesidad de realizar cambios que habían sido postergados por muchos años y que le permitirían a México avanzar en el propósito común de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Así surgió el compromiso de alcanzar un acuerdo de transformación que abarca las esferas social, económica y política.

El Pacto por México fue un mecanismo innovador que facilitó un cambio histórico en México. El 11 de agosto de 2014 culminó el proceso legislativo a través del cual el Presidente Peña Nieto propuso y el H. Congreso de la Unión aprobó reformas estructurales en sectores claves como el educativo, laboral, de telecomunicaciones, de competencia económica, financiero, energético y hacendario; así como el de justicia penal y de transparencia. En conjunto, estas reformas implicaron 58 modificaciones a la Constitución; 81 cambios a leyes secundarias; la creación de 21 ordenamientos jurídicos y la abrogación de 15. El cuadro 1 presenta una síntesis del proceso de aprobación y promulgación de las reformas.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

CUADRO 1

PROCESO DE APROBACIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

Reforma	Constitucionales		
	Presentada	Aprobada	Promulgada
Reforma Educativa	11-dic-12	21-dic-12	25-feb-13
Reforma de Telecomunicaciones	11-mar-13	30-abr-13	10-jun-13
Reforma de Competencia Económica	11-mar-13	30-abr-13	10-jun-13
Reforma Política	24-sep-13	13-dic-13	31-ene-14
Reforma Energética	12-ago-13	11-dic-13	20-dic-13
Código Nacional de Procedimientos Penales	24-abr-13	17-jul-13	08-oct-13
Reforma Transparencia	06-sep-12	26-nov-13	07-feb-14
Reforma	Legales		
	Presentada	Aprobada	Promulgada
Ley Federal del Trabajo	01-sep-12	13-nov-12	29-nov-12
Ley General de Educación	13-ago-13	22-ago-13	10-sep-13
Ley General del Servicio Profesional Docente	13-ago-13	22-ago-13	10-sep-13
Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	13-ago-13	03-sep-13	10-sep-13
Reforma Financiera	08-may-13	27-nov-13	09-ene-14
Reforma Hacendaria	08-sep-13	31-oct-13	10-dic-13
Ley de Competencia Económica	19-feb-14	29-abr-14	23-may-14
Leyes Secundarias Energía	30-abr-14	06-ago-14	11-ago-14
Leyes Secundarias Telecomunicaciones	24-mar-14	08-jul-14	14-jul-14
Código Nacional de Procedimientos Penales	30-abr-13	05-feb-14	04-mar-14
Ley de Amparo	15-feb-11	20-mar-13	02-abr-13

Si bien las reformas estuvieron planeadas para producir resultados de mediano y largo plazo, en los primeros meses de su implementación han tenido efectos positivos concretos. A continuación se presentan los principales cambios registrados en los sectores reformados y algunos de los resultados que se han obtenido en los primeros meses después de la promulgación de las leyes que les dan sustento.

2.1 REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA EDUCATIVA.

La inversión en capital humano es uno de los motores principales del crecimiento de largo plazo. La educación y las habilidades de los trabajadores generan el conocimiento, a través del cual se incrementa la productividad y se facilita la adaptación y la adopción de tecnologías en diversas actividades de la economía. Los países con altos niveles de desarrollo tienen asociados altos niveles educativos y de inversión en investigación, ciencia y tecnología. De acuerdo con un reporte reciente de la OCDE,¹⁴ si todos los estudiantes mexicanos efectivamente adquirieran las habilidades básicas, el valor presente del PIB de los próximos 80 años sería 26% mayor. Sin embargo, en México hay diversas áreas de oportunidad para mejorar el nivel educativo, el desempeño en matemáticas, ciencia y habilidades de lectura que mide la prueba PISA, resulta bajo

¹⁴ OCDE(2015), Competencias Básicas Universales: lo que los países pueden ganar.

en comparación con otros países avanzados y emergentes. De igual forma, el número de investigadores como proporción de la población económicamente activa en nuestro país en la actualidad es menor al que tienen países como Brasil, China, España, Estados Unidos o los de la Unión Europea.

FIGURA 7

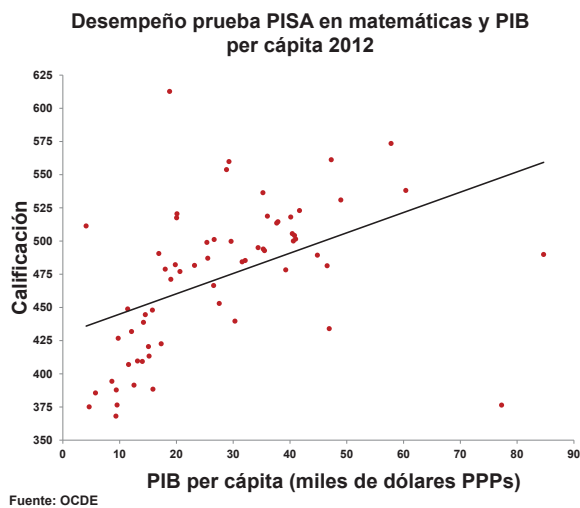
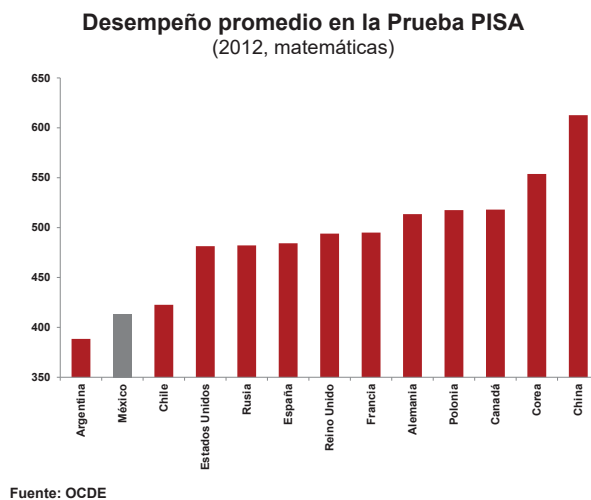


FIGURA 8



La reforma educativa tiene el propósito de elevar la calidad de la educación en México a estándares internacionales recomendados. Uno de sus principales elementos es crear un sistema profesional para evaluar, contratar, asignar y otorgar promociones a los maestros y reducir las distorsiones en el acceso a las plazas docentes. Una mejor calidad de la educación pública reducirá la disparidad de oportunidades entre la población e impulsará la integración de una mayor proporción de la fuerza laboral a sectores más productivos.

La implementación de la reforma educativa ha tenido avances significativos. A la promulgación de la reforma constitucional, le siguió la aprobación de la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se convirtió en organismo público autónomo y en la actualidad cuenta con una Junta de Gobierno integrada por cinco destacados investigadores con capacidad y experiencia.

Adicionalmente, con la reforma se estableció el Sistema de Información y Gestión Educativa y se solicitó al Instituto Nacional de Estadística y Geografía realizar un censo de escuelas, maestros y alumnos de instituciones públicas y privadas de educación básica del sistema educativo escolarizado y especial. En este censo se contabilizaron 261,654 centros de trabajo, de los cuales 236,711 se encuentran en operación, es decir, el 90.5% del total; de estos, el 88% corresponde a educación básica y especial. De las

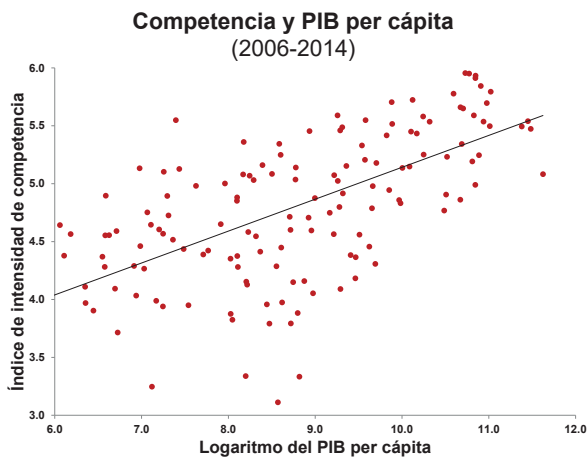
escuelas censadas 42% corresponde a primaria, 40% a preescolar y 17% a secundaria. En el censo, se contabilizaron casi 2 millones de personas que laboran en estos centros de trabajo. La información obtenida de esta encuesta será de gran utilidad para la implementación de políticas públicas educativas y para lograr una mejor asignación de recursos en los años siguientes.¹⁵

2.2 REFORMA CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

Una de las condiciones indispensables para promover el crecimiento en el país es contar con un entorno que fomente la competencia económica. La competencia económica y la productividad están altamente relacionadas, ya que ésta impulsa la innovación y el progreso tecnológico. Existe una fuerte relación entre el nivel de desarrollo económico de los países y la competencia en los mercados (ver figura 9).

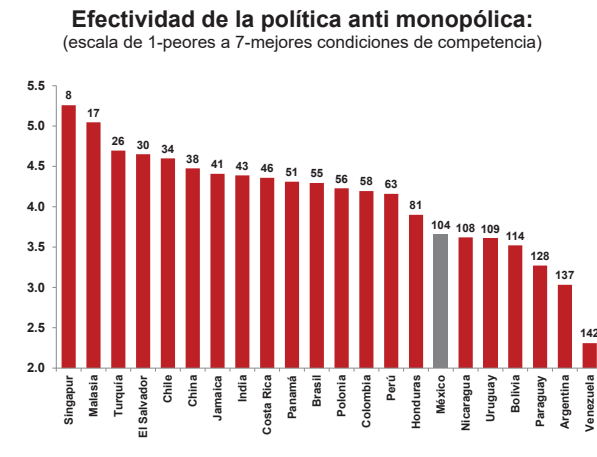
El progreso económico es posible si existen condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades en la sociedad, la competencia es una de ellas. De acuerdo con el Reporte Global sobre Competitividad del Foro Económico Mundial, hasta antes de la reforma en la materia, la política antimonopolios de México era poco efectiva en comparación con otros 148 países, como se muestra en la figura 10; ante ello, era indispensable implementar cambios institucionales profundos que permitieran fomentar la competencia en el país.

FIGURA 9



Fuente: FMI y Foro Económico Mundial

FIGURA 10



*El número arriba de la barra indica la posición del país entre los 148 calificados.
Fuente: Reporte Global de Competitividad 2014-2015, Foro Económico Mundial

La reforma constitucional estableció a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) como un órgano autónomo para prevenir, investigar y combatir prácticas

¹⁵ Información del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial 2013, INEGI.

monopólicas y barreras que afectan el funcionamiento eficiente de los mercados. Asimismo, para asegurar los derechos de los actores económicos, se crearon tribunales especializados en materia de competencia económica y se fortalecieron las instituciones encargadas de la protección al consumidor.

La implementación de esta reforma va por buen camino. La nueva Ley Federal de Competencia Económica establece un marco regulatorio en esta materia que incluye las mejores prácticas internacionales, le brinda nuevas facultades a la Cofece y le impone obligaciones de rendición de cuentas y de respeto al debido proceso. Uno de los primeros resultados fue la elaboración por parte de la Cofece —por mandato de la Reforma Financiera— de una investigación sobre las condiciones de competencia en el sistema y en los mercados financieros, publicada del 10 de julio de 2014, y que incluyó recomendaciones importantes para impulsar la competencia en este sector.

El nuevo marco normativo le ha permitido a la Cofece comenzar con celeridad investigaciones y emitir resoluciones en distintos mercados por cuestiones de competencia. Su actuación, desde la entrada en vigor de la reforma, ha sido incluso reconocida por el *Global Competition Review*¹⁶ (que mide el desempeño y eficacia de las agencias de competencia económica) así como por la Red Internacional de Competencia y el Banco Mundial.¹⁷

2.3 REFORMA CONSTITUCIONAL DE TELECOMUNICACIONES.

En los últimos años, los incrementos en la productividad total de los factores han estado impulsados en gran medida por las innovaciones tecnológicas en el sector de telecomunicaciones. Está ampliamente documentado que la inversión en tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) ha tenido impactos positivos y significativos en el crecimiento de la productividad y el PIB. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, para el periodo 1980-2006, la contribución del sector de las TIC al crecimiento de la productividad del trabajo fue mayor que la contribución de otros sectores en la economía.¹⁸

Sin embargo, México enfrenta rezagos significativos en esta materia, de acuerdo con datos del Banco Mundial, en la actualidad solamente 11 de cada 100 habitantes en México tienen acceso a servicios de internet de banda ancha fija, menos de la tercera parte de lo que se observa en Corea del Sur (figura 11). En el mundo globalizado y de

¹⁶ http://www.cofece.mx/images/Comunicados/COFECE_11_2014.pdf

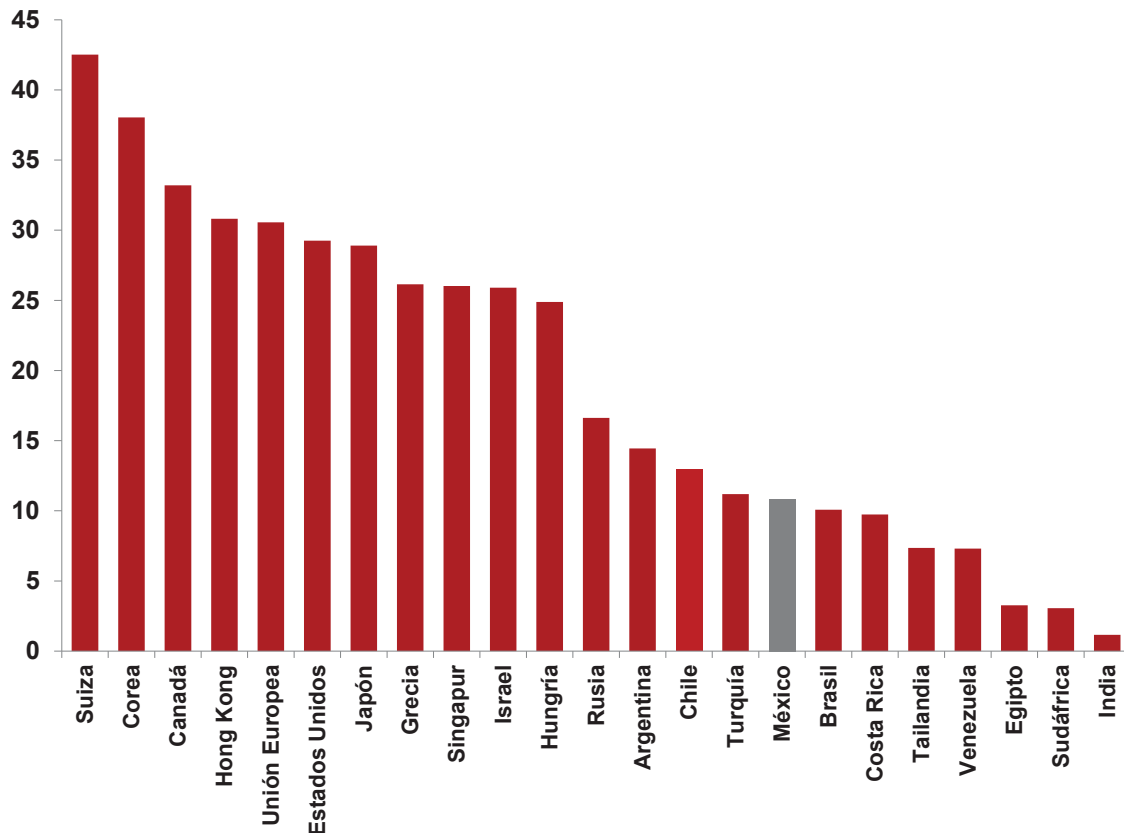
¹⁷ http://www.cofece.mx/images/Comunicados/Boletines_2015/COFECE-012-2015.pdf

¹⁸ Cette G., Kocoglu K., y Mairesse J. (2009), “*Productivity Growth and Levels in France, Japan, the United Kingdom and the United States in the Twentieth Century*”, National Bureau of Economic Research.

la era de la información, el acceso a banda ancha, telefonía e internet, con cobertura amplia y a bajo costo, es un insumo básico como puede ser el acceso a la electricidad.

FIGURA 11

Usuarios de Banda Ancha fija (2013, por cada 100 habitantes)



Fuente: Indicadores Globales de Desarrollo, Banco Mundial, 2015.

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones incluye tres medidas trascendentales para promover la competencia en el sector y proveer acceso más barato y amplio a los servicios de telecomunicaciones. En primer lugar, permite una mayor participación de empresas extranjeras en ciertos segmentos del sector, incluyendo comunicaciones satelitales. En segundo lugar, crea un nuevo órgano regulatorio, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), que otorgará y revocará concesiones, y podrá decretar escisiones y venta de activos para eliminar prácticas anticompetitivas. Por último, elimina barreras para la aplicación efectiva de resoluciones, lo que disminuirá el uso de prácticas legales para retrasar la aplicación de resoluciones administrativas.

A la promulgación de la reforma constitucional siguió la aprobación y promulgación, en 2014, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley Federal del Sistema Público de Radiodifusión, junto con el marco normativo para la ejecución del nuevo mandato que se establece para el sector. La OCDE ha señalado que la regulación de las telecomunicaciones en México es ahora significativamente menos restrictiva, incluso situándose por debajo del promedio de los países miembros de esa organización.¹⁹

La implementación de la reforma ha tenido resultados relevantes a tan sólo algunos meses de su entrada en vigor. El IFT ha hecho uso de las nuevas facultades que le otorga la Constitución, emitiendo por primera vez resoluciones que declaran a grupos empresariales como agentes económicos preponderantes e imponiendo regulaciones asimétricas a agentes preponderantes, promoviendo así la competencia. Además el IFT realizó un proceso de licitación en la que se otorgó una nueva concesión para una cadena de televisión digital abierta lo cual es un hecho sin precedentes en la industria.²⁰ Asimismo, ha emitido resoluciones para castigar prácticas monopólicas absolutas y relativas; ha declarado poder sustancial de un grupo empresarial en el mercado de televisión de paga; ha condicionado la concentración de grupos empresariales en el servicio de telecomunicaciones móviles, entre otras acciones.

De acuerdo con el IFT, de diciembre de 2012 a junio del 2014, la penetración de la banda ancha inalámbrica se duplicó, al llegar a 39.9 suscriptores por cada cien habitantes. El número de usuarios de internet se incrementó 16% entre 2012 y 2014, gracias, en buena medida, a la conexión a internet de más de 65 mil espacios públicos a través del Programa México Conectado. La eliminación del cobro de larga distancia en llamadas nacionales produjo ahorros de hasta 2.50 pesos por minuto en telefonía fija y 4 pesos por minuto en telefonía celular, lo que significa un ahorro de más de 20 mil millones de pesos al año para los hogares y empresas del país. De enero de 2014 a enero de 2015, los precios al consumidor de larga distancia internacional disminuyeron 40.7%; los de telefonía móvil bajaron 16.4% y los de telefonía fija se redujeron 4.5%.

¹⁹ *Estudios Económicos de la OCDE: México, Enero 2015*, OCDE.

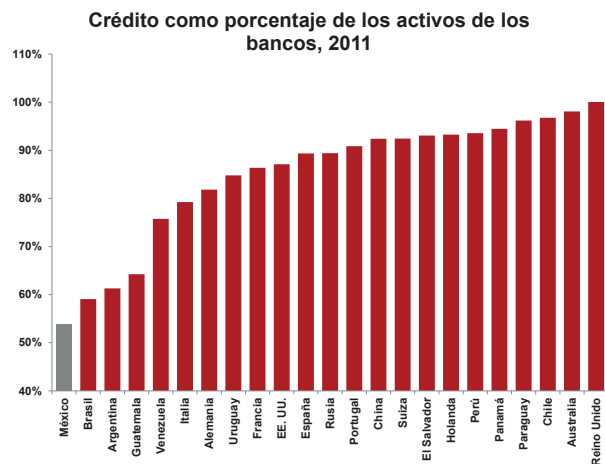
²⁰ El Decreto de reforma constitucional, en su Artículo 8° transitorio, fracción II prevé que el Instituto, para cumplir con el “Programa de Licitación y Adjudicación de Frecuencias de Televisión Radiodifundida Digital”, debía publicar en un plazo no mayor a 180 días naturales a partir de su integración, las bases y convocatorias para licitar nuevas concesiones de frecuencias de televisión radiodifundida agrupadas a efecto de formar por lo menos dos nuevas cadenas de televisión con cobertura nacional. El 14 de abril de 2015 el Pleno del IFT declaró desierto el proceso de licitación para una de las cadenas nacionales de televisión abierta al incumplirse el pago de la contraprestación ofrecida por el grupo empresarial que ganó el concurso.

2.4 REFORMA FINANCIERA.

El sistema financiero juega un papel clave en el proceso de desarrollo de las economías al facilitar las transacciones entre los miembros de la sociedad, promoviendo la especialización de los factores y ofreciendo servicios que estimulan el ahorro y la canalización de recursos a los proyectos de inversión más productivos. Desde 1997, el crédito al sector privado ha crecido a una tasa media anual de 4%, menor que Brasil (7%) y que el promedio de América Latina y el Caribe (5.2%).

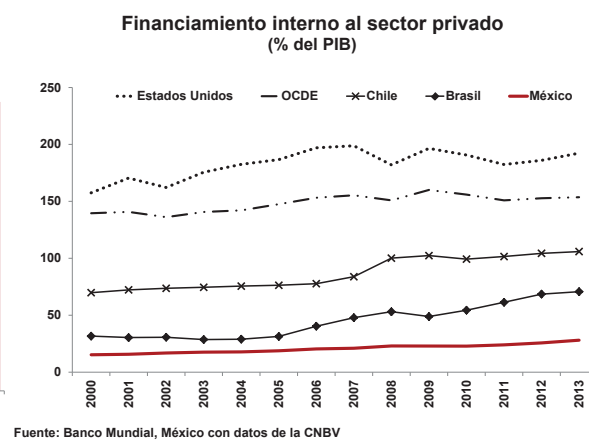
A pesar de que el sistema financiero mexicano es uno de los más sólidos en términos de su capitalización y su nivel de riesgo, existe un área de oportunidad en términos de penetración crediticia.²¹ El crédito al sector privado como proporción del PIB en México al cierre del 2013 era de 28.1%; mientras que en Brasil y Chile era de 70.7% y 105.9%, respectivamente.

FIGURA 12



Fuente: Banco Mundial

FIGURA 13



Fuente: Banco Mundial, México con datos de la CNBV

El financiamiento ha sido especialmente escaso para las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), las cuales suelen financiarse a través de canales informales que se caracterizan por su alto costo. No obstante que las PyMEs generan el 74% del empleo en México, su acceso al financiamiento bancario representa el 10.4% del total de los créditos otorgados.

La reforma financiera, que modificó 34 leyes y códigos, tiene como eje central promover la competencia en el sector para ampliar su penetración y que se cumplan sus dos objetivos fundamentales: que haya más crédito y que sea más barato.

²¹ A febrero de 2015 el índice de capitalización es del 15.6%, mayor incluso que en países como Estados Unidos o Portugal. Por otro lado el índice de morosidad es de 2.74% menor también que en dichos países (datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Fondo Monetario Internacional).

En este sentido, la reforma redefinió el mandato de la Banca de Desarrollo para que pueda cumplir con su objeto de manera más eficaz, e introdujo mejoras al marco legal que facilitan el otorgamiento y la ejecución de garantías, así como modificaciones a los procesos de resolución de controversias mercantiles. Adicionalmente, se fortalecieron las facultades regulatorias de las autoridades financieras y se establecieron medidas para una mejor protección de los derechos de los usuarios de servicios financieros.

Los resultados obtenidos en los meses desde la implementación de la reforma financiera son promisorios: de 2012 al cierre de 2014, el financiamiento interno al sector privado pasó del 25.7% al 29.2% del PIB (la meta para 2018 es 40%); y el ahorro financiero interno total aumentó de 55.8% a 61.9% del PIB. Las tasas de interés se han reducido significativamente; al cierre de 2014 las tasas de los créditos a micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) han sido hasta 8 puntos porcentuales menores, comparadas con las del 2013. Los créditos personales presentaron, al cierre de 2014, una disminución de tasas de más del 9%, en comparación con el cierre de 2013. Los créditos al campo, por primera vez, alcanzaron tasas de un dígito y fueron menores para mujeres y pequeños propietarios rurales. Con el nuevo esquema de subrogación de hipotecas se refinanciaron 11 mil 313 hipotecas en 2014, mientras que en 2013 sólo se refinanciaron 2 mil. Por su parte, la Banca de Desarrollo alcanzó, al cierre de 2014, un saldo de crédito de 1.2 billones de pesos, lo que representa un incremento de 15.1% real con respecto al cierre de 2013.

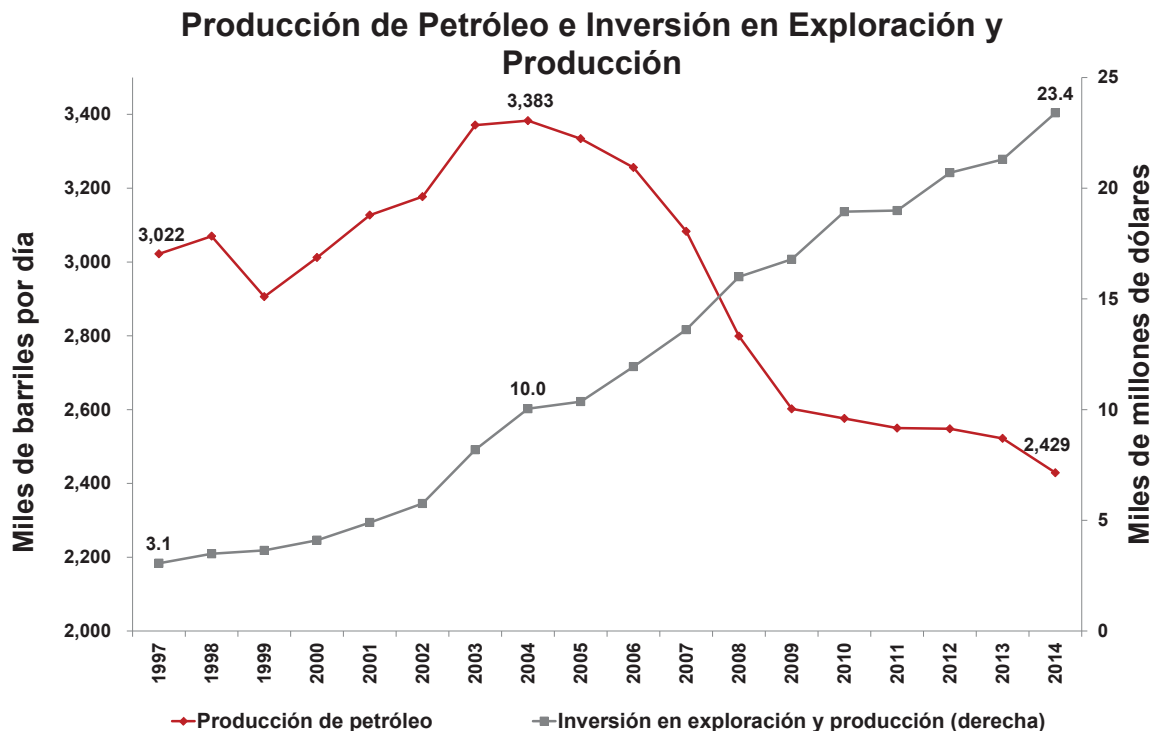
2.5 REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ENERGÉTICA.

En las últimas décadas, gracias al desarrollo tecnológico, la industria petrolera ha crecido significativamente en complejidad y diversidad, razón por la cual las empresas petroleras han tendido a especializarse. Dado que México tiene potencial en una gran variedad de distintos tipos de yacimientos, no resulta factible que Pemex, sin el apoyo de otras empresas petroleras, desarrolle con oportunidad y eficiencia todo tipo de yacimientos de hidrocarburos en territorio nacional.

Las ganancias en productividad que puede generar la reforma al sector energético tienen la capacidad de impulsar el crecimiento económico de manera estructural y permanente en nuestro país. El desarrollo de este sector implica acceso a fuentes de energía de manera estable y a precios competitivos para los consumidores y las empresas, especialmente las pequeñas y medianas; además de importantes flujos de inversión, transferencia de nuevas tecnologías y recursos para que el Estado cumpla con sus obligaciones de mejor manera.

A pesar de que el Estado ha destinado presupuestos de inversión a Pemex cada vez mayores, desde 2004 la producción de hidrocarburos no ha podido revertir su tendencia decreciente (ver figura 14). En los años anteriores, la caída en la producción había sido parcialmente compensada por un entorno favorable de precios. Sin embargo, la coyuntura que vivimos en 2015 muestra los riesgos a los que nos enfrentamos con los movimientos de los precios internacionales del petróleo y la necesidad de una reforma que impulse la producción del país.²²

FIGURA 14



Fuente: PEMEX

El Congreso de la Unión aprobó modificaciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución para darle la posibilidad al Estado de llevar a cabo contratos con particulares en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, y abrir a la participación del sector privado, las actividades de transformación y de transporte, así como con la generación en el sector eléctrico. Para ello se estableció un régimen fiscal que garantiza que la Nación seguirá siendo la única propietaria de la renta petrolera.

La reforma energética también busca reducir las tarifas eléctricas para las familias mexicanas y los consumidores comerciales e industriales, incluyendo las pequeñas

²² El 24 de abril del 2015 el precio del petróleo disminuyó 46.8% con respecto al mismo mes del año anterior.

y medianas empresas de México. La reducción de tarifas se está logrando a partir de la disminución de costos de producción en la industria eléctrica, el incremento en la oferta de electricidad disponible, la operación eficiente del Sistema Eléctrico Nacional, así como del fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

La reforma constitucional estableció un régimen transitorio con plazos y lineamientos muy precisos que se formalizaron en la legislación secundaria. Entre ellos, la transformación de Pemex y de la CFE en empresas productivas del Estado con autonomía presupuestaria y de gestión; mandata el establecimiento del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en el que se acumularán recursos provenientes del sector de hidrocarburos para financiar programas sociales y para el ahorro de largo plazo; se señalan los tipos de contratos que podrá celebrar el Estado con particulares para la exploración y extracción de hidrocarburos, así como condiciones de transparencia; fija nuevas atribuciones para los órganos reguladores, para la Secretaría de Energía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y establece disposiciones para temas de protección al ambiente.

Un elemento relevante es el cambio de paradigma en materia fiscal. A partir de la aprobación de la reforma se cuenta con un régimen fiscal competitivo para el sector de energía, el cual promueve mayor inversión y crecimiento, y asegura que los mexicanos sigamos recibiendo la renta petrolera íntegramente. La carga fiscal de Pemex se reduce, permitiéndole disponer de mayores recursos que puedan ser reinvertidos y permite que se le reconozcan sus costos de producción; esto incentivará una correcta toma de decisiones respecto a sus proyectos de inversión.

La reforma reglamentó la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual permitirá a las generaciones presentes y futuras, beneficiarse de la renta petrolera. El Fondo destinará un monto de ingresos petroleros para el presupuesto federal equivalente al 4.7% del PIB, provenientes de los pagos contractuales que reciba de Pemex y de los contratistas, así como de los derechos que entere Pemex por sus asignaciones. Los ingresos que estén por arriba de ese nivel se mantendrán en el Fondo como un ahorro de largo plazo hasta llegar a un mínimo de 3% del PIB. Este ahorro de largo plazo es un mecanismo para proteger a México de eventos macroeconómicos imprevistos.

La implementación de la reforma energética se está realizando conforme a los plazos establecidos en ley. Los órganos reguladores como la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) ya ejercen a plenitud sus nuevas atribuciones y los nuevos organismos e instituciones que creó la reforma como el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), el Centro Nacional de Control de Gas Natural (Cenagas), la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de

Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (Asea), o el Fondo Mexicano del Petróleo, ya están instalados y funcionando con toda normalidad.

La Ronda Cero de asignaciones se anunció en agosto del 2014. Se le asignaron a Pemex el 83% de las reservas probables del país y el 21% de los recursos prospectivos, que le permitirán producir hasta 2.5 millones de barriles diarios en los próximos 20 años y medio. En diciembre del mismo año se publicó la primera de las cinco convocatorias que comprenden la Ronda Uno; se trata de 14 bloques de exploración que prevén una inversión de 16 mil 700 millones de dólares para el periodo 2014-2018 y la creación de 168 mil empleos. En febrero de 2015 se emitió la segunda convocatoria de las cinco que comprende la Ronda Uno: que abarca nueve campos con reservas totales por 671 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, con una inversión de 4,480 millones de dólares para los próximos tres años.

Adicionalmente, se encuentra en marcha la estrategia de suministro del gas natural, caracterizada por una nueva red de gasoductos; seis han sido concluidos, siete están en construcción, cinco adjudicados, cuatro en proceso de licitación y once están en la etapa de proyecto.

El sector eléctrico aportará, en los años siguientes a la entrada en vigor de la reforma, inversiones por 23 mil 790 millones de dólares en la instalación de nuevas centrales de generación y 4,450 millones de dólares en la modernización y ampliación de la Red Nacional de Transmisión. Al mes de abril de 2015, las tarifas eléctricas disminuyeron con respecto al mismo mes de 2014 en 24% para electricidad de alta tensión; las de media tensión en 19%, y las de baja tensión y domésticas de alto consumo en 10%.

2.6 REFORMA HACENDARIA.

Históricamente, la capacidad financiera del Gobierno de México ha sido reducida, lo cual se evidencia en el nivel relativamente bajo del gasto que el gobierno ha podido ejercer. Mientras que en México el gasto público total se ha ubicado en 18.3% del PIB, el promedio para los países de América Latina y de la OCDE es de 30.4% y 40.6% del PIB, respectivamente. Esto se ha traducido en bajos niveles de inversión pública en educación, salud, seguridad pública, infraestructura, investigación y desarrollo público, y otros servicios requeridos para apuntalar la competitividad de las empresas y elevar la productividad de la economía. Lo anterior es consecuencia del nivel reducido de los ingresos públicos en el país. Mientras los ingresos tributarios en México han sido del orden de 9.7% del PIB,²³ los países de América Latina y de la OCDE cuentan con ingresos tributarios de 16.4% y 21.0% del PIB en promedio.

²³ Incluyendo la recaudación del Gobierno Federal y de los gobiernos locales.

Con el fin de incrementar la capacidad para atender las necesidades prioritarias de la población, particularmente la de menores recursos, y mejorar el entorno en el que operan las empresas, el Gobierno impulsó una reforma hacendaria. Las modificaciones al sistema tributario se orientaron a generar los recursos necesarios para financiar la inversión pública en áreas de alta rentabilidad social, así como a dotar al país de un sistema fiscal más justo y más simple, en el que pague más quien más tiene y resulte más fácil cumplir. Lo anterior, garantizando que el marco tributario preserve su competitividad a nivel internacional.

La reforma hacendaria incluye medidas para ampliar la base gravable de los impuestos al ingreso y al consumo. Con respecto al ingreso empresarial, se eliminaron o acotaron prácticamente todos los regímenes especiales. Con respecto al ingreso personal, se eliminaron las exenciones a las fuentes de ingresos concentradas en los sectores más ricos de la población, como el pago de dividendos y las ganancias de capital provenientes de las ventas de acciones; adicionalmente, el Congreso aprobó incrementar la progresividad de la tasa del ISR para aquellas personas con los ingresos más altos del país, elevando la tasa marginal para el 0.1% de la población con mayores ingresos.

La reforma también incluye la introducción de nuevos impuestos al consumo de bienes y servicios que producen efectos negativos en la salud de las personas, como las bebidas saborizadas, los alimentos con alto contenido calórico, los combustibles contaminantes y los pesticidas. Con estos impuestos, consistentes con las mejores prácticas internacionales, se avanza en la consecución de fines como la protección ambiental y la salud de la población, al inducir la sustitución de productos nocivos por otros más sanos. La reforma, además, contiene medidas para fortalecer las finanzas públicas, convirtiendo la responsabilidad fiscal en una política de Estado. Los cambios a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establecen que el gobierno tendrá que comprometerse a una meta de Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) consistente con un nivel de deuda pública sostenible, así como establecer una regla de balance estructural implícita que permita un mayor nivel de ahorro a lo largo del ciclo económico y la conducción de una política contra cíclica.

Se proyecta que la reforma hacendaria incrementará significativamente la capacidad financiera del Estado. En una perspectiva de mediano plazo (2014-2018), se estima que la reforma hacendaria incremente la recaudación en 2.5% del PIB, lo que implica que para el 2018 los ingresos recaudados representen el 12% del Producto Interno Bruto. Ello se traducirá en una mayor capacidad para atender las necesidades prioritarias de la población en rubros como gasto social e inversión en infraestructura, entre otros.

La reforma hacendaria ya ha tenido un efecto favorable sobre las finanzas públicas. En 2014 los ingresos tributarios tuvieron un aumento de 6.1%,²⁴ lo que permitió que como proporción de PIB hayan alcanzado su máximo histórico al ubicarse en 10.6%. La reforma hizo más justo el sistema tributario: el 50% de la recaudación adicional en el 2014 provino del 10% más rico de la población y solo el 1.5% del 10% más pobre. La eliminación de regímenes especiales o tratamientos preferenciales, como el régimen de consolidación fiscal, que permitían a grupos empresariales reducir su pago de impuestos, se ha traducido en mayor recaudación. En 2014, 310 grupos empresariales que controlaban a 4,220 empresas abandonaron el régimen de consolidación, generando un pago extraordinario por 5 mil 500 millones de pesos.

Por medio de los nuevos Impuestos Especiales sobre la Producción y Servicios (IEPS), la Reforma redujo el consumo de productos que dañan el medio ambiente. De acuerdo con el Centro Mario Molina, durante 2014 la reforma ha generado una reducción en las emisiones de bióxido de carbono equivalente al 38.6% de la reducción anual comprometida por nuestro país ante la ONU, así como una reducción de 3.8% en las emisiones de monóxido de carbono. La reforma también redujo el consumo de productos con alto contenido calórico. De acuerdo con una investigación del Instituto Nacional de Salud Pública, la reforma causó una reducción de 10% en el consumo bebidas saborizadas y un aumento de 13% en el de agua purificada.²⁵

La reforma ha permitido compensar parte de la caída en los ingresos por los menores precios del petróleo observados desde finales de 2014. En ese año, los ingresos públicos totales aumentaron en 0.8%, a pesar de una reducción de 7.5% en los petroleros. Lo anterior ha permitido superar la excesiva dependencia de las finanzas públicas en los ingresos del petróleo. Al mes de abril de 2012, 4 pesos de cada 10 venían del petróleo; al mes de abril de este año solo 1.6 de cada 10 provienen del petróleo.

La informalidad es uno de los principales lastres al crecimiento de nuestra economía: al concentrar a seis de cada 10 trabajadores en empresas y actividades de baja productividad, la informalidad incide negativamente en el desempeño de la economía en su conjunto. La reforma hacendaria creó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF),

²⁴ El Servicio de Administración Tributaria implementó en 2013 el programa “Ponte al Corriente”, en cumplimiento con lo establecido en el Artículo Transitorio Tercero de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013. El H. Congreso de la Unión determinó que fueran objeto de condonación las contribuciones federales, las cuotas compensatorias, las multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales federales distintas a las obligaciones de pago, así como las actualizaciones y accesorios. Si se excluyen los recursos derivados de dicho programa, considerando su carácter no recurrente, el crecimiento de los ingresos tributarios en 2014 es de 8.7%.

²⁵ Resultados preliminares de un estudio que el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y el Centro de Población de Carolina de la Universidad de Carolina del Norte están realizando para estimar el efecto del impuesto de un peso por litro a las bebidas con azúcares adicionados.

que sirve como un punto de entrada a la formalidad para empresas y trabajadores. Para alcanzar ese objetivo, las empresas que participan en el RIF reciben descuentos en los impuestos por un periodo de 10 años a cambio de reportar a la autoridad información de sus transacciones comerciales. El RIF, en sus primeros meses, ha mostrado ser un mecanismo efectivo de tránsito a la formalidad: al 21 de abril de 2015, el RIF cuenta con 4 millones 340 mil 679 contribuyentes registrados, de los cuales 1 millón 60 mil se incorporaron durante 2014 o los primeros meses de 2015; asimismo, se han recibido 12 millones 576 mil declaraciones, en tanto que, en promedio, diariamente se inscriben cerca de 500 contribuyentes en este régimen.

3. ESTABILIDAD ECONÓMICA Y REFORMAS ESTRUCTURALES.

Por distintos motivos, durante 2015 se ha incrementado la volatilidad de la economía mundial. Uno de ellos es el comportamiento de los precios internacionales del petróleo, que han disminuido significativamente (alrededor del 50%) con respecto al 2014, debido, entre otros factores, a la desaceleración económica internacional y el incremento de la oferta global de hidrocarburos.²⁶ El aumento de la volatilidad se explica también por la expectativa de normalización de la política monetaria de Estados Unidos. Como respuesta a la crisis financiera del 2008, la Reserva Federal ha disminuido la tasa de interés de referencia (*Fed funds rate*) a niveles cercanos a cero por un periodo largo (más de 6 años), principalmente porque la recuperación de aquel país ha sido más lenta comparada con otras recesiones que ha experimentado. Sin embargo, existen señales positivas sobre la recuperación de la economía estadounidense que generan expectativas de incrementos en la tasa de interés de referencia de la Reserva Federal. De concretarse dicho incremento, los ajustes en los portafolios de los inversionistas tendrán impactos en los mercados financieros internacionales. Potencialmente, lo anterior tendrá efectos a nivel mundial y en especial en algunas economías emergentes, por lo que es importante contar con fundamentales sólidos para hacer frente a la volatilidad internacional.

Lo anterior ilustra cabalmente la importancia que tienen los cambios en materia económica realizados en el pasado reciente y que le han dado solidez a nuestro país. Por un lado, una de las lecciones que hemos aprendido es que la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal son requisitos indispensables para proteger el

²⁶ Por ejemplo, la producción de hidrocarburos en los Estados Unidos de América ha mostrado un incremento histórico en los últimos años, principalmente como resultado de innovaciones tecnológicas en el sector.

bienestar de la población ante entornos externos complejos. La ausencia de estos dos componentes crea incertidumbre, riesgos, y falta de credibilidad que harían imposible que cualquier reforma ulterior derive en mayor crecimiento y bienestar para la población. Aun cuando llevamos casi 20 años de estabilidad, estos requisitos deben ser los pilares fundamentales de la política económica en el futuro, es un triunfo que ha sido alcanzado con mucho trabajo y que no debe de subestimarse.

Una segunda lección es que la estabilidad y la disciplina fiscal son condiciones necesarias, mas no suficientes para mejorar el nivel de vida de la población. Como hemos visto, alcanzar mayores tasas de crecimiento de manera sostenida en el mediano y largo plazo implica la existencia de una estructura económica que promueva el incremento de la productividad. Las economías sanas, que cuentan con sectores económicos competitivos y altos niveles de crecimiento, tienen mayores posibilidades de superar escenarios de volatilidad internacional de corto plazo. Como respuesta al incremento en la volatilidad internacional en 2014 y 2015, el Gobierno Federal ha impulsado en 2015 medidas preventivas de responsabilidad fiscal, entre las que destaca un ajuste del gasto público por 124 mil millones de pesos que equivalen al 0.7% del PIB para hacer frente a la disminución de ingresos petroleros, evitando modificar a la estructura tributaria y el manejo de la deuda pública.

Este año hemos podido comprobar el potencial que tienen las reformas en este sentido. La reforma hacendaria permitió neutralizar parcialmente el efecto de la disminución de los precios del petróleo sobre los ingresos públicos. En la medida que las reformas estén operando a su mayor potencial, el país estará en mejores condiciones de reaccionar a choques externos.

Las reformas estructurales que se implementan en México promueven la competencia económica, el incremento de la productividad, la acumulación de capital humano, una producción eficiente y una disminución en los costos de producción. Aun cuando solo han pasado algunos meses de la entrada en vigor de las reformas, se están experimentando beneficios concretos en el corto plazo en cada uno de los sectores que han sido transformados. Dichos beneficios ilustran el potencial de las reformas en el futuro. Se estima que todos estos componentes fortalezcan sectores estratégicos de la economía y promuevan el crecimiento de manera sostenida en los próximos años y décadas.

4. COMENTARIOS FINALES.

La aprobación de las reformas estructurales durante 2013 y 2014 en México es un ejemplo de desarrollo democrático y constituye una referencia a nivel internacional respecto de la posibilidad de construir mayorías para transformar a un país. El papel que han jugado el Gobierno Federal, el H. Congreso de la Unión y los Gobiernos de las entidades federativas en la presentación, discusión y aprobación de las reformas ha tenido resultados en beneficio de la población; algunos serán palpables en el corto plazo, otros en el mediano y largo plazos de acuerdo a la naturaleza de las reformas.

Las reformas estructurales son incluyentes y tienen como propósito que los beneficios del crecimiento económico de México se distribuyan de manera balanceada. La población más vulnerable debe participar de los beneficios de estas reformas de manera prioritaria, para superar las condiciones de pobreza, mediante acceso a una mejor educación, a mejores técnicas de producción para empresas pequeñas, a más crédito y más barato, a electricidad segura y a mejor precio, entre otras. Los programas sociales de eliminación de la pobreza deben continuar y ser complementados con políticas de carácter estructural que provean a la población en condiciones de pobreza de herramientas para superar esta situación y mejorar su nivel de vida de manera permanente.

Uno de los conceptos que ha impulsado el Gobierno Federal para asegurarse de que los beneficios de las reformas alcancen a toda la población es la “democratización de la productividad”. Esto implica incrementar el bienestar de la población de manera equitativa y generalizada. México tiene sectores y regiones, especialmente los que están vinculados con el comercio exterior, con gran dinamismo y que han tenido un gran crecimiento en los últimos años; pero es indispensable que los beneficios derivados de las ganancias en materia de productividad sean accesibles para todos los mexicanos.

Democratizar la productividad implica la actuación diligente del gobierno para asegurarse de que la población en desventaja internalice los beneficios de las reformas y del crecimiento económico que generen.

Falta mucho camino por recorrer, por lo que es fundamental continuar con la implementación de las reformas. En este proceso se necesitará el esfuerzo de todos los grupos de la sociedad para lograr que las reformas se traduzcan en un mayor nivel de crecimiento sostenido en el futuro, y de esta forma mejorar la calidad de vida de los mexicanos. El reto que tenemos como país es documentar en el siguiente volumen (2015-2075) una historia de éxito en términos de crecimiento y desarrollo de las bases que hoy están sentadas.

BIBLIOGRAFÍA.

- Bernanke, B. (2004), “The Great Moderation”, The Federal Reserve Board, recuperado de <http://www.federalreserve.gov/BOARDDOCS/SPEECHES/2004/20040220/>
- Borg, A. (2015), “3 ways Latin America can turn a crisis into a positive”, *World Economic Forum*.
- Cette G., Kocoglu K., y Mairesse J. (2009), “Productivity Growth and Levels in France, Japan, the United Kingdom and the United States in the Twentieth Century”, National Bureau of Economic Research.
- Fondo Monetario Internacional (2015), “World Economic Outlook, Uneven Growth: Short and Long-Term Factors”, April 2015.
- Instituto Federal Electoral. (2013), “Estudio Censal de la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2012”, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Narro Robles, J. y Moctezuma Navarro, D. (2012), “Analfabetismo en México: una deuda social”, *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Vol. 3 Núm. 3 septiembre-diciembre.
- Organización de las Naciones Unidas. (2012), “Prospectiva de la Población Mundial 2012”.
- OCDE (2015), “Competencias Básicas Universales: lo que los países pueden ganar”.

PERSPECTIVAS DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS DE MÉXICO.

Alejandro Werner.¹

Fabián Valencia.²

I. INTRODUCCIÓN.

La gestión macroeconómica en México ha mejorado considerablemente desde los años noventa, lo que le permitió confrontar la crisis financiera mundial con sólidos márgenes fiscales. Prácticas bancarias poco sólidas, desequilibrios externos, y una deuda pública compuesta principalmente por deuda a corto plazo y denominada en moneda extranjera culminaron a mediados de los años noventa en la crisis del Tequila. Desde entonces, mucho ha cambiado. En lo que corresponde a las finanzas públicas, los años previos a la crisis financiera global del 2009 se caracterizaron por la reducción de los déficits fiscales, niveles prudentes de deuda pública, denominada principalmente a largo plazo y en moneda local, y la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que buscaba afianzar esas mejoras. Gracias a estos márgenes fiscales, México pudo evitar un comportamiento procíclico en el año 2009.

¹ Alejandro Werner asumió el cargo de Director del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional (FMI) en enero de 2013. Ciudadano de México, ha tenido una distinguida trayectoria en el sector público y privado, así como en el mundo académico. Fue Subsecretario de Hacienda y Crédito Público de México entre diciembre de 2006 y agosto de 2010, titular de banca corporativa y de inversión de BBVA-Bancomer (de agosto de 2011 a fines de 2012). Asimismo, se desempeñó como Director de Estudios Económicos en el Banco de México y docente de ITAM, del Instituto de Empresa de Madrid y de la Universidad de Yale. Tiene a su nombre una multitud de obras. Werner fue designado Joven Líder Mundial por el Foro Económico Mundial en 2007. Se doctoró en el Instituto Tecnológico de Massachusetts en 1994.

² Fabián Valencia es Economista Principal en el Departamento del Hemisferio Occidental del FMI. Previamente, trabajó en el grupo de macrofinanzas del Departamento de Estudios y en el grupo de resolución de crisis del Departamento de Mercados Monetarios y de Capital. Sus estudios abordan la intermediación financiera y su relación con la economía real, la estructura de capital de los bancos y las crisis bancarias, en particular sus consecuencias económicas y las respuestas de política económica para mitigar su impacto en la economía real. Ha recibido un doctorado en Economía de la Universidad Johns Hopkins.

No obstante, desde la crisis, los niveles de déficit fiscal se han mantenido elevados. Al 2014, el déficit fiscal más que duplica los niveles vistos durante el quinquenio previo a la crisis financiera mundial, mientras que la deuda bruta ha aumentado a un ritmo más rápido que el promedio de los mercados emergentes. Así pues, el estímulo fiscal inyectado en el 2009 ha sido revertido solo parcialmente mientras que mercados emergentes comparables lo han hecho casi por completo.

Este capítulo analiza los desafíos fiscales que enfrenta México y recomienda vías para fortalecer aún más las finanzas públicas. Examina los factores que han incidido en la demora de la consolidación fiscal hasta el momento, los principales riesgos para las finanzas públicas a corto plazo, debilidades que aún persisten en el marco fiscal y las posibles políticas para alcanzar una trayectoria descendente del endeudamiento. Entre las principales conclusiones de este capítulo se incluyen las siguientes:

- Los elevados ingresos petroleros desde mediados de los años 2000 hasta la crisis se destinaron a financiar aumentos permanentes del gasto que ha sido difícil revertirlos en un contexto de una recuperación económica lenta e ingresos petroleros debilitados.
- Reducir el endeudamiento y el déficit es crítico para mantener la credibilidad de las finanzas públicas. Este documento analiza varias alternativas: reducir el gasto para alinearlos mejor con fuentes permanentes de ingresos, aprovechando la iniciativa de presupuesto “base cero” para identificar ineficiencias; aumentar los impuestos al carbono; ampliar la base del IVA y mejorar la recaudación de impuestos.
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) fue efectiva en permitir flexibilidad en respuesta a la crisis. Sin embargo, no fue efectiva en restringir el déficit fiscal en el periodo posterior a la crisis y garantizar el retorno a niveles de déficits fiscales sostenibles en un período adecuado.
- Para fortalecer el marco fiscal es necesario añadir una nueva ancla nominal que podría adoptar la forma de un techo explícito permanente a los requerimientos financieros del sector público (el cual definiría un techo implícito a la deuda pública que podría hacerse explícito eventualmente). Adicionalmente, es necesario endurecer la cláusula de circunstancias excepcionales de la LFPRH y el grado de discreción proporcionado por la misma. De esta forma, políticas fiscales contracíclicas serían utilizadas únicamente en casos de choques severos. Esto obedece al hecho de que la experiencia reciente demuestra que es difícil revertir aumentos en el gasto además de la incertidumbre innata, especialmente durante recesiones leves, en la medición de la brecha del producto.

- Adicionalmente, un consejo fiscal independiente ayudaría a mantener la disciplina fiscal al informar el debate público sobre la importancia de mantener una posición fiscal sólida.
- Reformas a las reglas de operación del Fondo Mexicano del Petróleo y del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios orientadas a que se ahorre una fracción mayor de los ingresos fiscales excedentes permitirían proteger aún más el gasto público de choques transitorios a los ingresos.

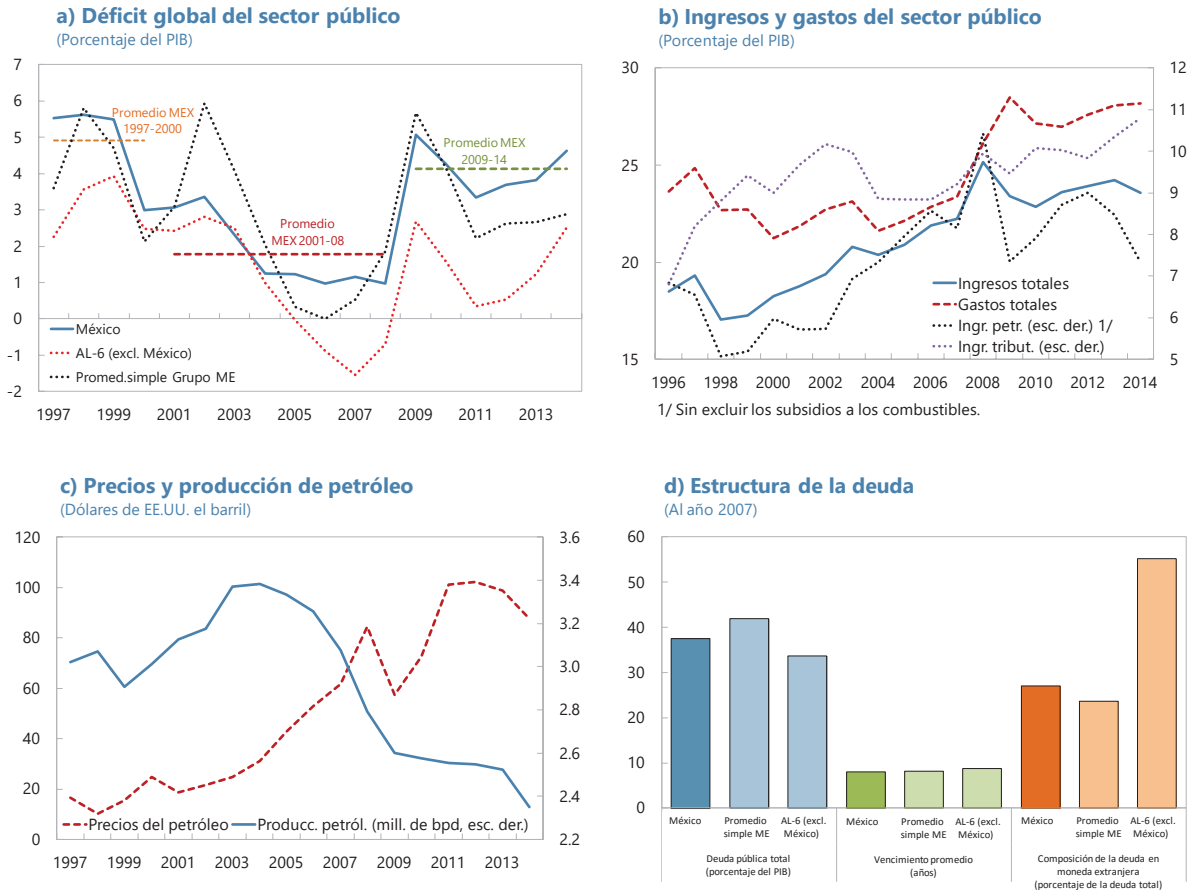
II. PRINCIPALES TENDENCIAS FISCALES DESDE EL TEQUILA.

México acumuló importantes márgenes fiscales desde la crisis del Tequila. Los años previos a la crisis financiera mundial se caracterizaron por la reducción del déficit público y por una composición y niveles prudentes de deuda pública, lo que permitió que México adoptara medidas contracíclicas durante la crisis financiera mundial del 2009. No obstante, seis años después, el estímulo fiscal no ha sido revertido y la deuda pública ha aumentado a una tasa más alta que el promedio de los mercados emergentes. Rigideces en el gasto público y una recuperación económica débil han complicado la consolidación fiscal. Si bien la deuda pública sigue siendo sostenible, es conveniente iniciar un proceso de disminución del endeudamiento para reducir la probabilidad de una pérdida de credibilidad.

A. Desde el Tequila hasta la crisis financiera mundial.

Desde mediados de los años noventa y hasta la crisis financiera mundial, México fortaleció considerablemente sus márgenes fiscales. Tras alcanzar niveles del 5% del PIB durante el período 1997–2000, el déficit fiscal —medido por los requerimientos financieros del sector público (RFSP)— disminuyó a aproximadamente 1% del PIB durante el período 2004-2008 (figura 1a). Esta reducción fue posible gracias al fortalecimiento de los ingresos públicos y a la estabilización general del gasto durante el período 1996-2007. Durante este período, los ingresos públicos aumentaron fundamentalmente a raíz de los ingresos petroleros, debido al fuerte aumento de los precios del petróleo (figura 1b). Durante el período 2004-2008 los precios del petróleo se cuadruplicaron, contrarrestando ampliamente una caída de 20% de la producción de petróleo (figura 1c). La recaudación tributaria también aumentó, aunque en menor medida. Estas tendencias permitieron que México enfrente la crisis financiera mundial con bajos niveles de déficit fiscal y de deuda pública, la que además tenía un vencimiento promedio de largo plazo y estaba denominada principalmente en moneda local (figura 1d).

FIGURA 1
TENDENCIAS Y MÁRGENES FISCALES.³

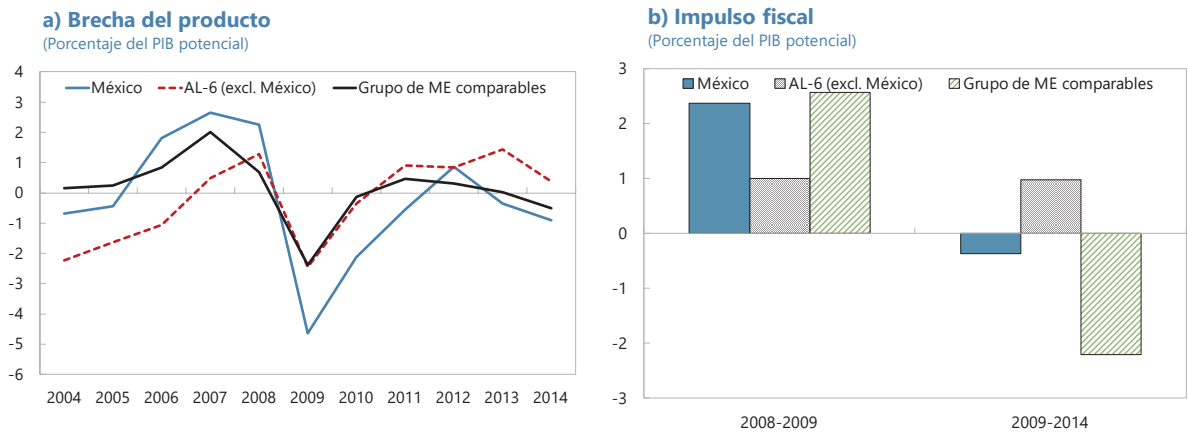


Fuentes: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y estimaciones de los autores.

La crisis mundial tuvo un gran impacto en la economía mexicana abriendo una brecha del producto importante, mucho mayor que en otros mercados emergentes (figura 2a). Sin embargo, los márgenes fiscales que México constituyera antes de la crisis le permitieron tomar medidas contracíclicas para atenuar los efectos económicos del choque e inyectar un estímulo fiscal del orden de 2½ puntos porcentuales en el 2009 (figura 2b), el cual se dio en parte a través de un aumento del gasto público.

³La crisis mundial tuvo un gran impacto en la economía mexicana abriendo una brecha del producto importante, mucho mayor que en otros mercados emergentes (figura 2a). Sin embargo, los márgenes fiscales que México constituyera antes de la crisis le permitieron tomar medidas contracíclicas para atenuar los efectos económicos del choque e inyectar un estímulo fiscal del orden de 2½ puntos porcentuales en el 2009 (figura 2b), el cual se dio en parte a través de un aumento del gasto público.

FIGURA 2
BRECHA DEL PRODUCTO E IMPULSO FISCAL.⁴



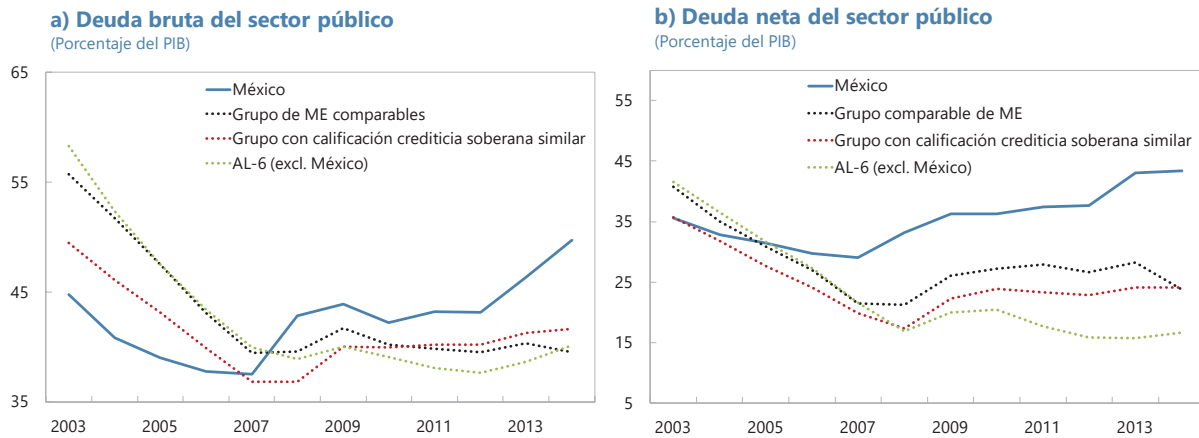
Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y estimaciones de los autores.

B. Secuelas de la crisis.

Desde el 2009, el saldo fiscal estructural ha mejorado tan solo en $\frac{3}{4}$ de punto porcentual, mientras que otros mercados emergentes —en promedio— al 2014 habían revertido el estímulo fiscal casi por completo. Los RFSP en el 2014 en México alcanzaron un 4,6% del PIB, un nivel muy superior a los niveles de mediados del 2000. La deuda bruta ha aumentado de 45% del PIB en el 2009 a un 50% del PIB en el 2014 (figura 3a).

⁴Notas: El impulso fiscal se calcula como el negativo de la variación del saldo fiscal estructural. AL-6, excluido México, comprende Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay. El grupo de mercados emergentes (ME) comparables comprende India, Indonesia, Polonia, Rusia, Tailandia y Turquía.

FIGURA 3
DEUDA PÚBLICA BRUTA Y NETA.⁵



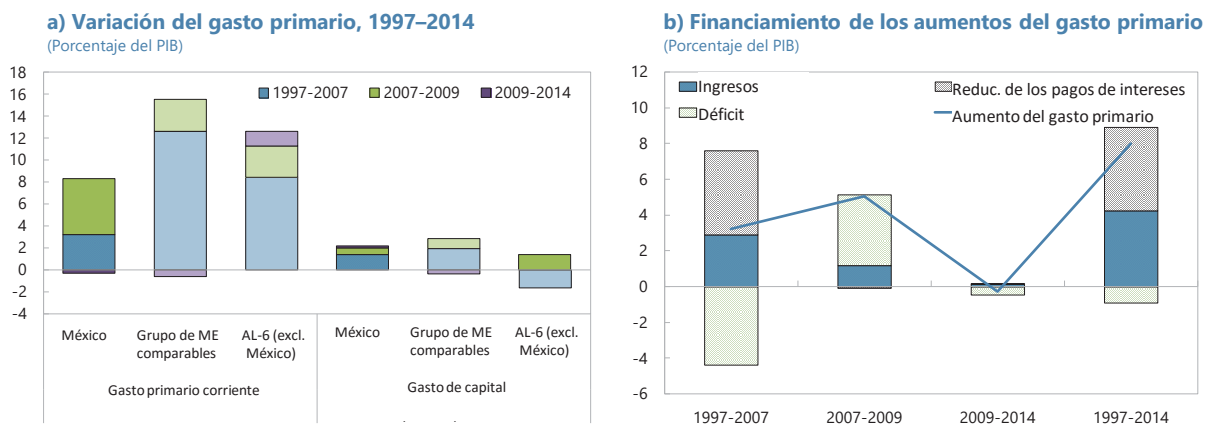
Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estimaciones de los autores y calificaciones asignadas por la agencia Fitch.

La deuda pública neta corresponde al saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público. La deuda bruta se obtiene sumando los activos financieros del sector público a la deuda pública neta.

Aumentos permanentes del gasto —en medio de un auge petrolero que resultó ser transitorio— y la débil recuperación económica están complicando el proceso de consolidación fiscal. La producción de petróleo continuó disminuyendo desde la crisis y, más recientemente los precios del petróleo han empezado a caer. En consecuencia, ha resultado difícil revertir los aumentos en el gasto público. La mayor parte del aumento del gasto público se registró en el gasto corriente primario (figura 4a), principalmente alrededor de la crisis cuando éste subió a una tasa muy superior al promedio de los mercados emergentes, financiado mayormente a través de un aumento en el déficit fiscal (figura 4b).

⁵Notas: AL-6, excluido México, comprende Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay. El grupo de mercados emergentes (ME) comparables comprende India, Indonesia, Polonia, Rusia, Tailandia y Turquía. Para México, el déficit global del sector público corresponde a los RFSP; por otro lado, los ingresos y gastos se han ajustado conforme a las definiciones del MEFP 2001, incluida la clasificación de los subsidios a los combustibles como gasto.

FIGURA 4
GASTO PRIMARIO.⁶

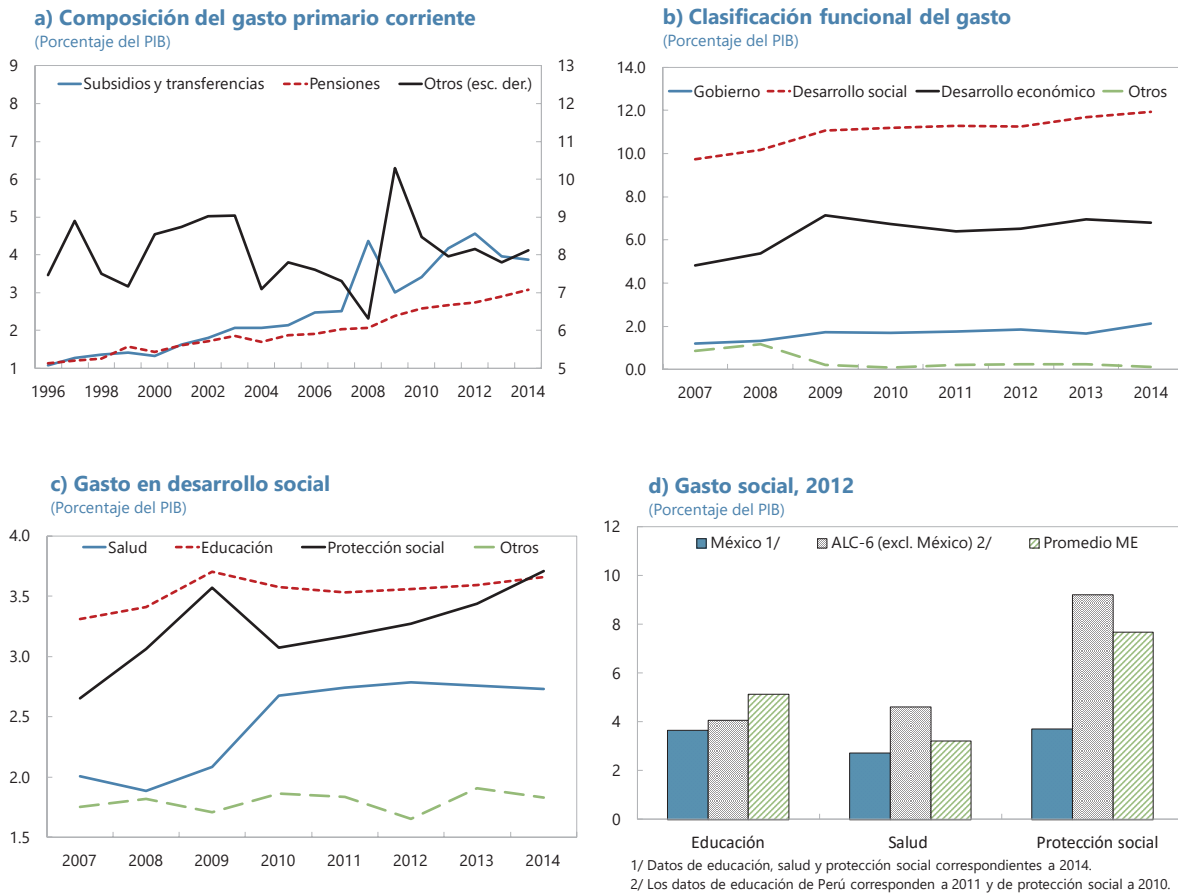


Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; OCDE y estimaciones de los autores.

El aumento del gasto en pensiones, en subsidios y transferencias explican una fracción importante del aumento del gasto corriente primario. De hecho, el incremento en subsidios y transferencias —incluidas las transferencias asociadas con programas sociales— se aceleró desde el 2007 (figura 5a). Visto desde una clasificación funcional, el aumento del gasto ha sido más pronunciado en las áreas de desarrollo social y económico (figura 5b). El aumento de esta última categoría obedece casi en su totalidad a gastos relacionados al sector energía, incluida PEMEX. El aumento en el gasto en desarrollo social se explica principalmente por incrementos en las áreas de educación, salud y protección social (figura 5c), principalmente en gasto corriente. No obstante, los niveles de gasto en educación y salud en México son aún más bajos que los observados en otros mercados emergentes y países de la región (figura 5d). Sin embargo, para mantener la tendencia del gasto en estas áreas se necesita realizar reducciones en otras y encontrar nuevas fuentes de ingresos tributarios permanentes.

⁶Notas: El impulso fiscal se calcula como el negativo de la variación del saldo fiscal estructural. AL-6, excluido México, comprende Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay. El grupo de mercados emergentes (ME) comparables comprende India, Indonesia, Polonia, Rusia, Tailandia y Turquía.

FIGURA 5
TENDENCIAS DEL GASTO POR ÁREA.⁷



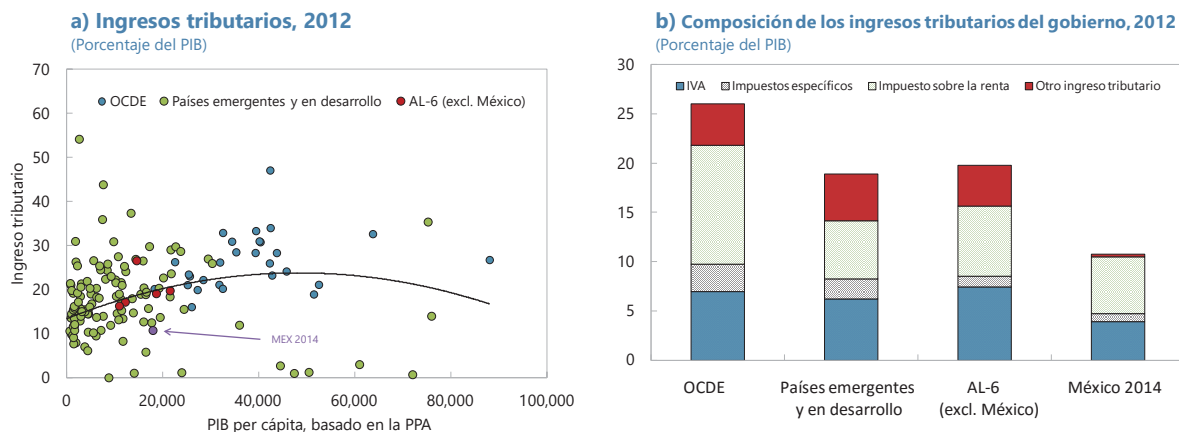
Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; OCDE y estimaciones de los autores.

México ha llevado a cabo cuatro reformas tributarias en la última década que han contribuido a un aumento estimado de los ingresos tributarios en el orden de tres puntos porcentuales del PIB al 2015, incluyendo el impacto de la última reforma.⁸ Aun así, actualmente los ingresos tributarios en México siguen siendo bajos en comparación con otros países (figuras 6a y 6b). Las modestas mejoras de la recaudación después de cada reforma inevitablemente generan expectativas en el sector privado de más reformas tributarias en el futuro. Esta incertidumbre —aunque involuntaria— afecta negativamente a la inversión privada. Por ello sería conveniente tener reformas fiscales más ambiciosas pero menos frecuentes.

⁷Notas: El grupo con calificación crediticia similar asignada por la agencia Fitch incluye Brasil, Chile, Colombia, India, Polonia, Rusia, Sudáfrica, Tailandia y Turquía. AL-6, excluido México, comprende Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay. El grupo de mercados emergentes (ME) comparables comprende India, Indonesia, Polonia, Rusia, Tailandia y Turquía.

⁸ Excluyendo ingresos por el IEPS que se ven afectados por la reciente reducción en los precios del petróleo.

FIGURA 6
INGRESOS TRIBUTARIOS.



Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; autoridades nacionales; OCDE y estimaciones de los autores.

En resumen, altos déficits fiscales en años recientes en México han llevado a que la deuda pública aumente. El nivel de deuda bruta (50% del PIB en 2014) es elevado en comparación a otros mercados emergentes. Sin embargo, un análisis de sostenibilidad permite concluir que la deuda pública de México es sostenible bajo las proyecciones actuales de mediano plazo (figura 7a; FMI, 2014a). Asimismo, la estructura de deuda pública de México continúa siendo sólida, con un perfil medio de vencimientos y de denominación en moneda local similar a los niveles observados antes de la crisis y a la de países homólogos (figura 7b).

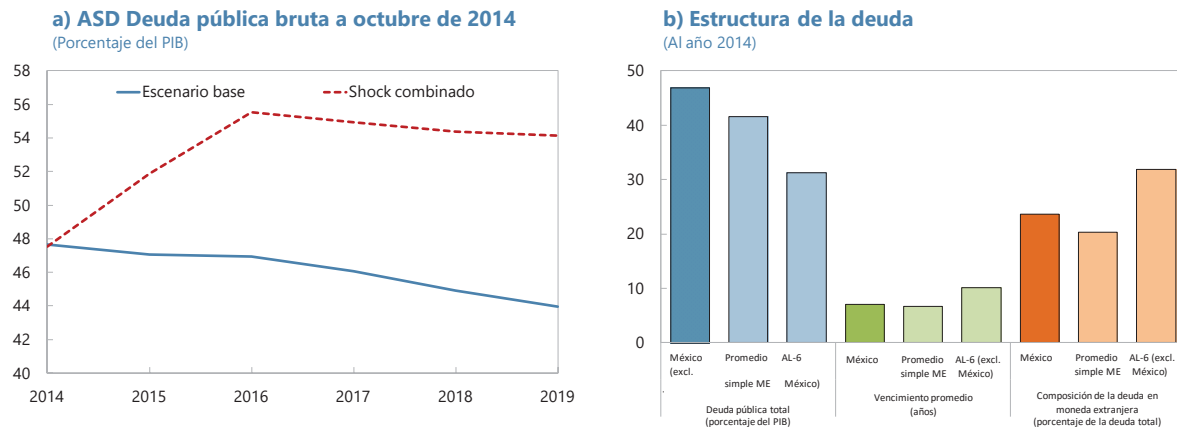
No hay consenso en la literatura económica con respecto a umbrales de deuda más allá de los cuales las perspectivas de crecimiento se ven afectadas (FMI, 2012), y la evidencia empírica sugiere un bajo nivel de sensibilidad de los diferenciales de tasas de interés a los niveles de endeudamiento (por ejemplo, Dell’Erba *et al.*, 2013; Bellas *et al.*, 2010).⁹ Sin embargo, esta evidencia empírica no capta el riesgo de cambios abruptos en las percepciones del mercado tras una pérdida de credibilidad.¹⁰ Debido precisamente a esta naturaleza incierta de los mercados —caracterizada por aumentos considerables de tasas de interés cuando se pierde la confianza—, es que la gestión fiscal debe abordarse con prudencia. Cuando un país queda atrapado en un equilibrio de baja credibilidad, es muy difícil volver atrás.

⁹ Dell’Erba *et al.* (2013) y Bellas *et al.* (2010) concluyen que un aumento del 1% del coeficiente de deuda pública-PIB se traduciría en un aumento de entre 2 y 5 puntos básicos en los diferenciales de tasas de interés.

¹⁰ Durante 2010–2011, los diferenciales de tasas de interés de la deuda soberana de Portugal e Irlanda se situaron entre 300 y 700 p.b. por encima del nivel sugerido por una relación lineal entre diferenciales y niveles de deuda (De Grauwe y Yi, 2012).

FIGURA 7

SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA.¹¹



Fuentes: Autoridades nacionales; FMI (2014a), estimaciones de los autores, y agencia Fitch. ASD: Análisis de sostenibilidad de la deuda.

III. DE CARA AL FUTURO: DESAFÍOS Y OPCIONES DE POLÍTICAS.

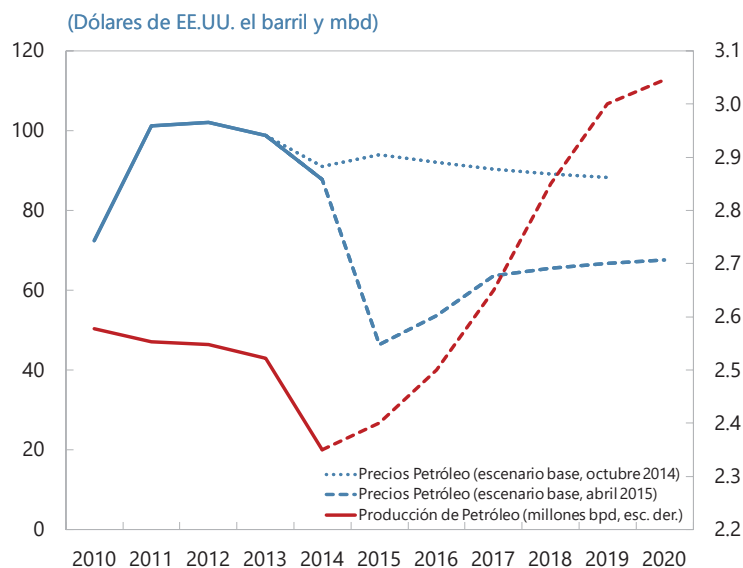
El gobierno prevé reducir gradualmente los RFSP de un 4,6% del PIB en 2014 a un 2,5% para el 2018. Esta iniciativa de consolidación, además de afianzar la credibilidad de la política fiscal, crearía el espacio para enfrentar desafíos a corto y mediano plazo, incluida la caída significativa de los precios del petróleo y los mayores riesgos a la producción del petróleo. Afianzar la regla fiscal con una nueva ancla nominal, y fortalecer el marco institucional para el seguimiento y la evaluación de la política fiscal contribuirían a reforzar la disciplina fiscal.

A. Desafíos a mediano y corto plazo.

En los últimos diez años, el aumento de los precios del petróleo —salvo la disminución transitoria durante la crisis financiera mundial— neutralizó el impacto que una menor producción tuvo en las finanzas públicas. Sin embargo, desde mediados de 2014, los precios del petróleo se derrumbaron. Las proyecciones actuales sugieren una recuperación gradual de los precios del petróleo, pero hasta niveles mucho más bajos que los que se esperaba tan solo hace menos de un año (figura 8). Mientras tanto, la producción de petróleo sigue en descenso, una tendencia que se espera se revierta luego de una ejecución exitosa de la reforma del sector energético (FMI, 2014b).

¹¹Notas: El shock combinado incluye una reducción del crecimiento del PIB (2,9 puntos porcentuales en 2015–16), un aumento de las tasas de interés (75 puntos básicos en 2015–19), y un mayor déficit primario (0,7 puntos porcentuales del PIB en 2015–16), en relación con el escenario base.

FIGURA 8
PRECIOS DEL PETRÓLEO Y PROYECCIONES DE LA PRODUCCIÓN.



Fuentes: FMI 2014b; FMI, Perspectivas de la economía mundial.

Los riesgos fiscales asociados a los ingresos petroleros, son por lo tanto altos. Alrededor de un tercio de los ingresos fiscales proceden de las ventas de hidrocarburos. No obstante, el impacto fiscal de los precios más bajos del petróleo es atenuado, en parte, por las políticas de ajuste de los precios de los combustibles. Una gran proporción de los ingresos petroleros corresponden a las ventas locales de derivados del petróleo, fundamentalmente el diésel y a gasolina, a precios regulados. Como México importa derivados de petróleo, el componente variable del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) genera una mayor recaudación cuando los precios internacionales del petróleo son bajos, lo que amortigua la caída de los ingresos relacionados con las exportaciones. La exposición fiscal neta a las variaciones en el precio internacional del petróleo está determinada por las exportaciones netas de petróleo del sector público, que promedió un 1,5% del PIB durante el período 2013–2014. El programa de coberturas petroleras de México protege las finanzas públicas frente a este riesgo, pero tan solo por un año.¹²

Los riesgos fiscales derivados de cambios en la producción petrolera son también importantes y carecen de factores mitigantes como en el caso de una caída en los precios.¹³ El que PEMEX no logre estabilizar la producción de petróleo es un riesgo

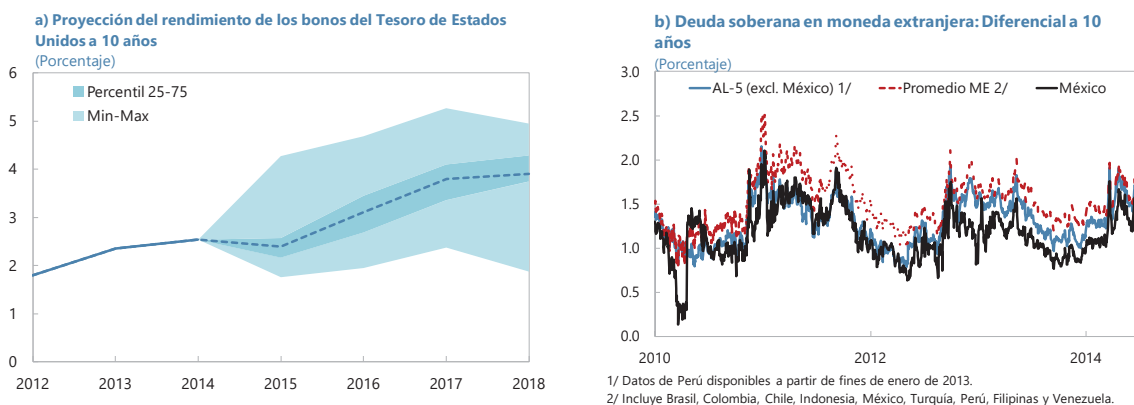
¹² México compra opciones de venta (*put*) con precio de ejercicio igual al precio de referencia utilizado en el presupuesto y horizonte de un año.

¹³ La carencia de factores mitigantes implica que una caída de 1 punto porcentual en la producción petrolera tenga un impacto fiscal mayor que una caída de 1 punto porcentual en los precios internacionales del petróleo.

fiscal importante. Por otro lado, los bajos precios del petróleo pueden afectar el interés de los inversores en explorar y explotar petróleo en México, en especial las firmas con restricciones de liquidez. La mayoría de los yacimientos de la Ronda 1 tienen costos de producción bajos, de modo que este riesgo posiblemente sea más pronunciado en años posteriores, a menos que los precios del petróleo se recuperen más rápido de lo esperado.

En el ámbito financiero externo, se espera que la siguiente fase del proceso de normalización de la política monetaria de Estados Unidos comience a fines del 2015. Sin embargo, hay gran incertidumbre sobre la trayectoria de las tasas de interés estadounidenses a largo plazo (figura I 10a). Esta incertidumbre posiblemente esté repercutiendo en los diferenciales de tasas de interés soberanos en mercados emergentes, cuya volatilidad se ha intensificado desde fines del 2014 (figura I 10b), posiblemente por la incertidumbre sobre el impacto en los mercados emergentes y en la capacidad de servir y renovar la deuda de sus gobiernos. Los diferenciales de tasas de interés soberanos de México aún son bajos respecto de la mayoría de los otros mercados emergentes; sin embargo, la evidencia empírica sugiere que las tasas de México a largo plazo podrían reaccionar en más de uno a uno a los aumentos de las tasas de interés en Estados Unidos (Kamil *et al.*, próxima publicación). Un aumento de las tasas de interés a largo plazo superior a lo esperado acentuaría las presiones fiscales.

FIGURA 9
PROYECCIONES DEL RENDIMIENTO DE LOS BONOS ESTADOUNIDENSES A 10 AÑOS Y DIFERENCIALES DE TASAS DE INTERÉS EN MERCADOS EMERGENTES.

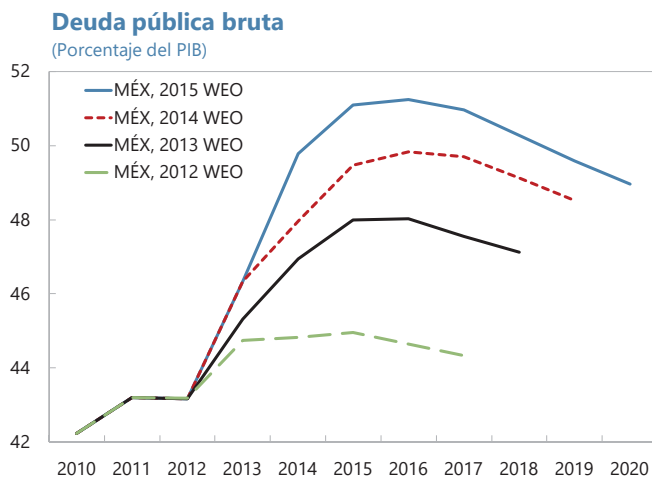


Fuentes: Bloomberg L.P.; estimaciones de los autores, y Banco de la Reserva Federal de Filadelfia.

B. Fortalecer el marco fiscal.

La LFRPH aprobada en el 2006 tenía como objetivo afianzar el desempeño alcanzado en término de déficits fiscales bajos (recuadro 1), a la vez que incluía una cláusula de escape para permitir flexibilidad a la política fiscal en caso de choques adversos. La LFRPH fue efectiva en permitir flexibilidad en respuesta a la crisis global del 2009, pero su debilidad principal fue la carencia de mecanismos suficientemente restrictivos durante el periodo posterior a la crisis que permitan el retorno en un tiempo adecuado a déficits fiscales sostenibles. Como resultado, la trayectoria de la deuda ha aumentado reiteradamente en los últimos años (figura 10).

FIGURA 10.
DEUDA PÚBLICA BRUTA.¹⁴



Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y estimaciones de los autores.

¹⁴Nota: Los ingresos petroleros excedentes acumulados se calculan como la diferencia acumulada entre los ingresos petroleros recibidos y los estimados en la Ley de Ingresos de la Federación.

RECUADRO 1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MARCO FISCAL.

Preservar la disciplina fiscal y limitar el impacto de cambios transitorios en los ingresos petroleros en el gasto público.

Durante el período 2004-2006, México mantuvo déficits fiscales cercanos a cero, medidos en función del balance presupuestario tradicional. El propósito de la LFPRH era afianzar este desempeño mediante la introducción de un objetivo de “balance cero” en la medida tradicional del déficit fiscal. También introdujo un precio de referencia para el petróleo a utilizarse en las proyecciones de ingresos para atenuar el impacto que las fluctuaciones a corto plazo de los precios del petróleo tienen en el presupuesto. Una parte del excedente de ingresos petroleros debía utilizarse para compensar el exceso de determinadas partidas presupuestarias (por ejemplo, mayores costos por concepto de intereses e incrementos en los precios de combustibles facturados por la compañía de electricidad estatal). La otra parte debía asignarse a diversos fondos de estabilización, aunque solo hasta determinados límites.

Fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia de la política fiscal. La ley exige que se presenten presupuestos anuales en el contexto de un marco cuantitativo a largo plazo, con proyecciones para los próximos cinco años, y que se evalúen los costos fiscales asociados con las nuevas iniciativas legales. Otras disposiciones para afianzar la gestión del gasto incluyen una mayor transparencia y controles más estrictos sobre el uso de fondos de estabilización, una mayor rendición de cuentas en la selección de proyectos de inversión y programas sociales mediante un análisis de la relación costo-beneficio, y medidas para formular presupuestos basado en resultados, requiriéndose para ello el establecimiento de indicadores que midan los resultados del programa.

Nuevos objetivos fiscales desde el 2015. El balance tradicional no refleja adecuadamente la dinámica de la deuda pública. Por otra parte, su definición se flexibilizó al excluir las inversiones de PEMEX y más recientemente las de CFE y algunos proyectos estratégicos. En respuesta a estas limitantes, los RFSP, una medida más integral del déficit fiscal y, por consiguiente más relevante para la dinámica de la deuda, se convirtieron en un nuevo objetivo fiscal. En segundo lugar, se fijó un techo a la tasa real de crecimiento del gasto corriente estructural, inicialmente igual a 2% y, de 2017 en adelante, igual al crecimiento real del producto potencial. En virtud de su nueva situación jurídica, PEMEX y CFE deben ahora cumplir con sus propios objetivos de resultados financieros.

Nuevo mecanismo para administrar los ingresos petroleros. El Fondo Mexicano del Petróleo administra desde el 2015 todos los ingresos y pagos relacionados con el petróleo (salvo los impuestos). El gobierno federal ya no recibe ingresos procedentes del petróleo directamente de PEMEX, salvo por el impuesto sobre la renta, aplicable también a petroleras del sector privado y, en su lugar, recibe transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo de hasta el 4,7% del PIB. Una vez que el ahorro a largo plazo acumulado en el Fondo Mexicano del Petróleo ascienda al 3% del PIB, se procederá a gastar una parte de los ingresos de fondos adicionales. El Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) seguirán funcionando y serán la primera línea de defensa ante reducciones transitorias e inesperadas de los ingresos. El ahorro a largo plazo que acumule el Fondo Mexicano del Petróleo se podrá destinar a hacer frente a disminuciones transitorias y persistentes de los ingresos, luego de agotarse el FEIP y el FEIEF.

Para fortalecer el marco fiscal es necesario entonces que sea más restrictivo, para lo cual es necesario incluir una nueva ancla nominal y limitar la flexibilidad proporcionada por la cláusula de circunstancias excepcionales. La meta de equilibrio presupuestario para el balance fiscal tradicional, estipulado en la LFPRH, tenía como objetivo principal el actuar como ancla nominal. Sin embargo, ha ido perdiendo eficacia a partir de las revisiones a su definición. Con la adición de los RFSP como meta fiscal en las reformas a la LFPRH del 2014, una nueva ancla nominal podría consistir en un techo explícito permanente para los RFSP. Un ancla nominal de este tipo podría ser calibrada para poner la deuda en una trayectoria decreciente y llevarla al nivel deseado en un determinado horizonte.¹⁵ Implícitamente esto definiría un techo para la deuda pública, el cual podría hacérselo explícito eventualmente y, de esta forma, guiar la política fiscal de mediano plazo.

Muchos países han adoptado reglas fiscales con techos explícitos y permanentes al déficit fiscal. Sin embargo, hay países que han ido más allá y han incluido además techos explícitos de endeudamiento en sus legislaciones, a pesar de la incertidumbre que existe sobre cuál es un nivel óptimo de deuda (véanse ejemplos en el recuadro 2). En algunos casos, estos marcos legales incluyen mecanismos de corrección en respuesta a desviaciones ex post de las metas de déficit.

¹⁵ El pacto fiscal de la Unión Europea, por ejemplo, estipula una reducción anual de la deuda de al menos 1/20^{vo} de la distancia entre los niveles actuales y el objetivo del 60% del PIB. En Panamá, las modificaciones introducidas a la ley de responsabilidad fiscal en el 2009 establecieron la obligación de reducir la deuda por debajo del 40% del PIB para el 2015.

RECUADRO 2
EJEMPLOS DE REGLAS FISCALES CON OBJETIVOS DE DEUDA
EXPLÍCITOS.

Unión Europea: En 2012, 25 miembros del Consejo Europeo firmaron el denominado “Pacto Fiscal”, en virtud del cual acordaron limitar el déficit estructural anual a 0,5% del PIB y reducir la deuda pública a 60% del PIB.

Panamá: La ley de responsabilidad social y fiscal limita el déficit del sector público no financiero al 1% del PIB y fija un objetivo de deuda pública del 40% del PIB para el 2015, que posteriormente se postergó al 2017.

Indonesia: La ley de finanzas públicas y las reglamentaciones del gobierno limitan el déficit presupuestario consolidado del gobierno nacional y local a 3% del PIB y la deuda total del gobierno central y local a 60% del PIB.

Hungría: La Constitución establece un límite de endeudamiento del 50% del PIB. Una disposición adicional requiere que la deuda pública se reduzca hasta llegar a 50% del PIB, salvo ante una contracción del PIB real.

EJEMPLOS DE MECANISMOS DE CORRECCIÓN DE DESVIACIONES *EX POST*.

Frenos a la deuda: Las desviaciones del objetivo de déficit se registran en una cuenta nocional, la cual al superar un determinado nivel tienen que ser reducida a cero (en Suiza en los siguientes 3 años mientras que en Alemania durante una recuperación económica). En Alemania, solo desviaciones que no fueron producto de errores en las proyecciones de crecimiento del PIB real ingresan a la cuenta nocional, mientras que en Suiza se toman en cuenta todas las desviaciones.

Esquemas con acciones preventivas: Polonia y Eslovaquia tienen reglas que fijan un techo de deuda del 60% del PIB. En Eslovaquia, cuando la deuda asciende al 50% del PIB, el Ministerio de Hacienda debe rendir cuentas al parlamento y sugerir acciones correctivas. Si la deuda alcanza el 53% del PIB, se debe aprobar un paquete de medidas y procederse a congelar los salarios. A 55% del PIB, el gasto se reduce automáticamente en un 3% y se procede a congelar el gasto del año subsiguiente. A 57% del PIB, se debe elaborar un presupuesto con balance cero.

Además de añadir un ancla nominal al marco fiscal, el grado de flexibilidad proporcionado por la cláusula sobre circunstancias excepcionales, a través del artículo 17 de la LFPRH, debería ser más limitado. Esta cláusula ha sido invocada en reiteradas ocasiones desde la aprobación de la ley. Fue invocada en el ejercicio fiscal 2008 justificada por la reforma del ISSSTE y en los ejercicios fiscales 20102012 y

2014-2015 por una brecha del producto negativa. Situaciones adversas leves pueden ser suficientes para activar esta cláusula, de acuerdo a las causales estipuladas en el reglamento de la LFPRH.¹⁶ La cláusula de circunstancias excepcionales debe continuar aportando flexibilidad cuando sea necesario, pero es conveniente que las causales para su activación reflejen situaciones adversas más severas a fin de evitar un uso excesivo. Para ello, las causales podrían calibrarse de tal modo que reflejen choques equivalentes a 1 o 2 desviaciones estándar y solo cuando tengan carácter transitorio. De esta forma, políticas fiscales contracíclicas se utilizarían solo en respuesta a choques severos ya que revertir aumentos en el gasto es difícil, como lo demuestra la experiencia reciente, y la medición de la brecha del producto está sujeta a un alto grado de incertidumbre.¹⁷ En algunos países, invocar circunstancias excepcionales requiere la aprobación de una mayoría especial del Congreso (Suiza) o contracciones económicas graves (pacto fiscal de la Unión Europea). La ley también debería limitar el deterioro temporal en los RFSP cuando se activa la cláusula de circunstancias excepcionales y establecer reglas que especifiquen cómo retornar al equilibrio (como en Panamá y Perú).¹⁸

Una mejora adicional en el marco fiscal podría ser la creación de un consejo fiscal independiente.¹⁹ Hay un creciente interés a nivel mundial en fortalecer los marcos institucionales mediante órganos de control independientes (Hagemann, 2011; OCDE, 2013; FMI, 2013). Una vez consolidada su reputación, los consejos fiscales pueden ayudar a mejorar el desempeño fiscal mediante la difusión de análisis, opiniones, recomendaciones y pronósticos. La idea general es que una mayor transparencia mejora la rendición de cuentas, informa la opinión pública sobre las consecuencias de políticas desacertadas, y aumenta los costos de reputación y electorales derivados de incumplimientos con las metas fiscales.

¹⁶ Entre las causales se incluyen una caída de la recaudación tributaria de 2,5% en términos reales y una caída del 10% de los precios del petróleo, situaciones que representan un poco menos de la mitad de una desviación estándar (calculada sobre las variaciones anuales de ambas variables durante el período 1996–2014).

¹⁷ Ver el artículo de Grigoli et al. (2015).

¹⁸ En Panamá y Perú, la cláusula de circunstancias excepcionales permite flexibilizar el techo del déficit temporalmente hasta un 3% del PIB y 2,5% del PIB respectivamente, desde 1% del PIB que rige normalmente para ambos países (Budina *et al.*, 2012). Además, el marco peruano requiere una mejora de al menos 0,5% del PIB por año en el déficit hasta retornar el déficit a la meta de 1% del PIB.

¹⁹ Los consejos fiscales, definidos de forma general, se refieren a una institución pública independiente que aporta información al debate público sobre política fiscal sin influencia partidista. Las definiciones más específicas acotan las funciones del consejo fiscal al cumplimiento de este objetivo general y abordan el concepto de independencia. El FMI (2005, pág. 4) sugiere que las funciones principales de un consejo incluyen proporcionar un análisis independiente sobre la evolución de la política fiscal, la preparación de proyecciones sin sesgos, y la emisión de “juicios normativos” (recomendaciones) en materia de política fiscal. La OCDE (2013) aclara que la noción de “independencia” se relaciona con la naturaleza no partidista del análisis del consejo, y que la labor del consejo debe eminentemente proyectarse al futuro.

Un consejo fiscal no partidista con un mandato establecido por ley podría formular evaluaciones y recomendaciones sobre la posición fiscal adecuada y sobre el cumplimiento con el marco fiscal por parte de las autoridades. Aún cuando las recomendaciones no sean vinculantes, podrían obligar a la autoridad fiscal a ejecutar las recomendaciones o justificar un curso de acción diferente. El consejo fiscal podría incluso aportar información directamente al proceso presupuestario, por ejemplo al hacerse cargo de las proyecciones macroeconómicas y de ingresos fiscales (véanse ejemplos de mandatos en el recuadro 3) o calcular el producto potencial. El mandato del consejo fiscal podría irse fortaleciendo a medida que la institución establece su reputación. Sin embargo, cabe recalcar que la tarea de mantener la disciplina fiscal depende en última instancia de la voluntad política de las autoridades.

RECUADRO 3
EJEMPLOS DE MANDATOS DE LOS CONSEJOS FISCALES.

Pronósticos presupuestarios. En algunos casos estos pronósticos son utilizados obligatoriamente en el proceso presupuestario. Por ejemplo, el gobierno holandés usa los pronósticos macroeconómicos, de ingreso y de gasto elaborados por el consejo fiscal. En otros casos, la autoridad fiscal tiene que justificar si no los usa. En el Reino Unido, la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (OBR) elabora pronósticos fiscales y económicos a 5 años, y el Ministerio de Economía está sujeto a una cláusula de “cumplimiento o justificación”. Finalmente hay casos (Estados Unidos, Canadá y Dinamarca) en que los pronósticos del consejo fiscal sirven únicamente como herramienta de comparación con las proyecciones oficiales. En algunos países (Colombia y Chile), los consejos fiscales están también encargados de pronunciarse sobre el cálculo del producto potencial o el precio de largo plazo de materias primas de exportación como el cobre y el petróleo.

Proyecciones fiscales a mediano y a largo plazo. Bajo el mandato específico de analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, la Oficina Presupuestaria del Congreso de Estados Unidos, por lo general, elabora pronósticos a 10 años, mientras que los consejos del Reino Unido, Canadá, Corea y Holanda elaboran proyecciones a más largo plazo (para períodos de entre 40 y 75 años).

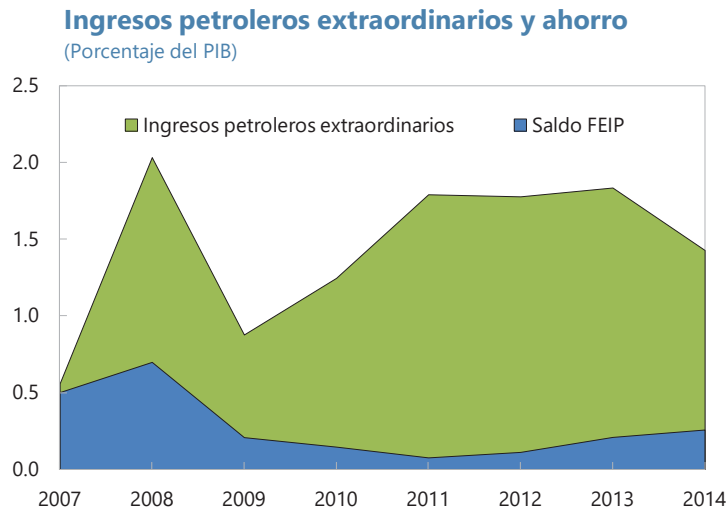
Análisis de costos de iniciativas legales. Dichos análisis abarcan desde revisiones simples de las estimaciones de recaudación fiscal y gasto empleadas en el presupuesto (Reino Unido) hasta un cálculo minucioso de los costos de iniciativas específicas de las políticas (Canadá, Corea y los Estados Unidos). El consejo fiscal holandés analiza también la relación costo-beneficio de importantes proyectos de infraestructura. En Australia y Holanda, las evaluaciones también abarcan el impacto económico y presupuestario de las plataformas políticas antes de las elecciones.

Análisis de la eficiencia del gasto público y coordinación entre diversas entidades del gobierno general. En Corea y Eslovenia, el consejo brinda recomendaciones para mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas del gobierno (existentes o previstos). Algunos consejos también tienen el mandato explícito de analizar cuestiones fiscales relacionadas con los gobiernos de estados y municipios y/o con empresas públicas (por ejemplo, Portugal y Austria).

Otro objetivo importante de la LFRPH era el de proteger el gasto de las fluctuaciones transitorias en los precios del petróleo. La LFRPH definió un precio de referencia a largo plazo para el petróleo como base para las proyecciones presupuestarias. En principio, la intención del marco era ahorrar los ingresos petroleros transitorios para suavizar su impacto en el gasto público. En la práctica, se ahorró solo una pequeña porción de los ingresos petroleros excedentes (figura 11).

FIGURA 11²⁰

INGRESOS PETROLEROS EXCEDENTES Y DEUDA PÚBLICA BRUTA.

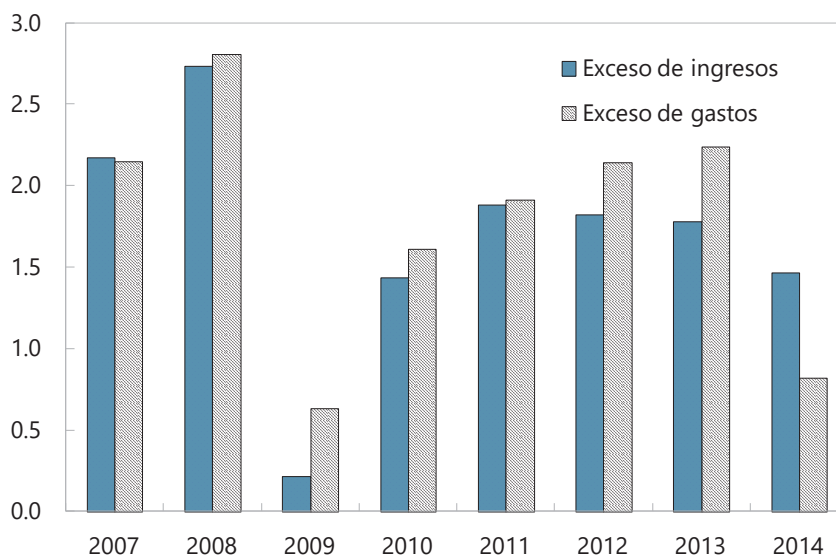


Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y estimaciones de los autores.

El nuevo Fondo Mexicano del Petróleo será una herramienta más eficaz para reducir el impacto de las fluctuaciones transitorias en los precios del petróleo en el gasto público, pero no en su totalidad. Parte de las entradas de ingresos petroleros se destinará al gasto público cuando el ahorro del Fondo Mexicano del Petróleo alcance el 3% del PIB. Para proteger aún más el gasto de las fluctuaciones transitorias de los precios del petróleo sería necesario que todos los ingresos petroleros por arriba de las transferencias estipuladas en la ley al gobierno federal, de hasta 4,7% del PIB, continuaran acumulándose en el Fondo Mexicano del Petróleo incluso tras alcanzar el umbral de ahorro acumulado de 3% del PIB.

²⁰ Nota: Los ingresos petroleros excedentes acumulados se calculan como la diferencia acumulada entre los ingresos petroleros recibidos y los estimados en la Ley de Ingresos de la Federación.

FIGURA 12
INGRESOS Y GASTOS: PRESUPUESTADOS VS. EFECTIVOS
(PORCENTAJE DEL PIB).



Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y estimaciones de los autores.

Se podría, sin embargo, proveer de mayor estabilidad al gasto público si además de la creación del Fondo Mexicano del Petróleo, se ahorrara una fracción mayor de los ingresos excedentes no petroleros. Ello mejoraría también los incentivos para realizar proyecciones presupuestarias más precisas ya que se limitaría el acceso a los ingresos excedentes no petroleros. Un mecanismo como tal ayudaría a corregir la tendencia a subestimar sistemáticamente los ingresos y gastos públicos (figura 12). El mayor ahorro conseguido mediante tales vías podría alimentar el FEIP y usarse para efectos de estabilización de los ingresos durante fases de contracción. También podrían acumularse en un fondo que destine estos recursos a financiar proyectos de inversión. Para aumentar la transparencia y rendición de cuentas, la utilización de estos recursos podría someterse a una evaluación independiente, por ejemplo a cargo de un consejo fiscal.

C. Sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales: Una labor en curso.

La deuda total de estados y municipios en México, de 3,1% del PIB para el 2014, es aún relativamente baja. Sin embargo, a partir del 2006 ha aumentado considerablemente,

D. Reducir el déficit fiscal: Opciones en materia de políticas.

Los compromisos fiscales dados a conocer en los criterios generales de la política económica en el 2014 conllevan a reducir los RFSP a un 2,5% del PIB a mediano plazo. Si se ejecuta conforme al plan, la deuda iniciaría una trayectoria descendente a mediano plazo. A continuación analizamos varias opciones.

- Reducir el gasto principalmente en áreas ineficientes.

A principios de 2015, las autoridades anunciaron recortes del gasto equivalentes al 0,7% del PIB —en relación al presupuesto aprobado para el 2015— lo que incluye reducciones del gasto en CFE y PEMEX, y la eliminación de dos proyectos ferroviarios. Más recientemente, han anunciado recortes del orden del 0,8% del PIB para 2016 —igualmente con respecto al presupuesto aprobado del 2015— pero la composición de estos recortes no ha sido detallada aún.

Medidas específicas que podrían considerarse incluyen la eliminación de subsidios a la electricidad, aprovechando la reciente baja en los precios del petróleo. Esto también sería congruente con una estrategia de política ambiental coherente. Por un lado, México mantiene programas que subsidian la inversión de los hogares en equipos y artefactos que utilizan la energía de manera eficiente (por ejemplo, el Programa de Sustitución de Equipos Electrodomésticos para el Ahorro de Energía), los cuales reducen la demanda de electricidad. Por otro lado, México subsidia las tarifas de electricidad para una gran parte de usuarios residenciales, lo que tiende a aumentar la demanda de electricidad. Más aún, una gran parte del gasto por este subsidio termina beneficiando a usuarios de ingresos altos (Valdivia de Richter, 2013). Resultaría mucho más eficiente reemplazar los subsidios a la electricidad con instrumentos más focalizados a hogares de bajos ingresos, por ejemplo, a través de transferencias de efectivo.

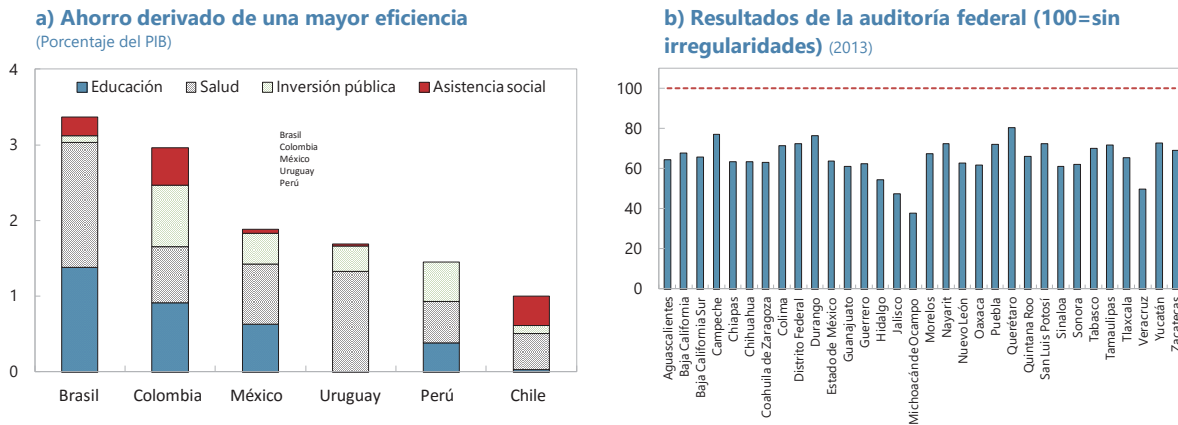
Las autoridades anunciaron también un presupuesto de base cero para el 2016, que debería ayudar a priorizar el gasto en función de la eficiencia económica.²¹ En este sentido, un análisis de frontera de eficiencia (Celasun *et al.*, 2015),²² arroja que la eficiencia del gasto público en México es comparable a la de sus homólogos en la región, pero estaría por debajo de la frontera en varias categorías de gasto. Si México se desplazara hacia la frontera de eficiencia, el ahorro podría ser substancial (figura 14 a). La ASF ha encontrado deficiencias en la implementación de programas sociales. Entre los ejemplos cabe citar, el otorgamiento de beneficios a personas fallecidas y la falta de registro de la asistencia proporcionada a los beneficiarios (ASF, 2015). La ASF

²¹ Un presupuesto “base cero” implica evaluar cada partida en el presupuesto como si fuera la primera vez que se la incluye, en lugar de partir del presupuesto del ejercicio anterior y simplemente realizar ajustes.

²² El análisis de la frontera de eficiencia consiste en medir el costo incurrido para obtener un determinado beneficio. La frontera de eficiencia está determinada por países con la mejor relación costo-beneficio.

también informa sobre ineficiencias en la gestión de las transferencias del gobierno federal a los estados (figura 14 b), del cual un componente significativo se destina al gasto social.

FIGURA 14
EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO.



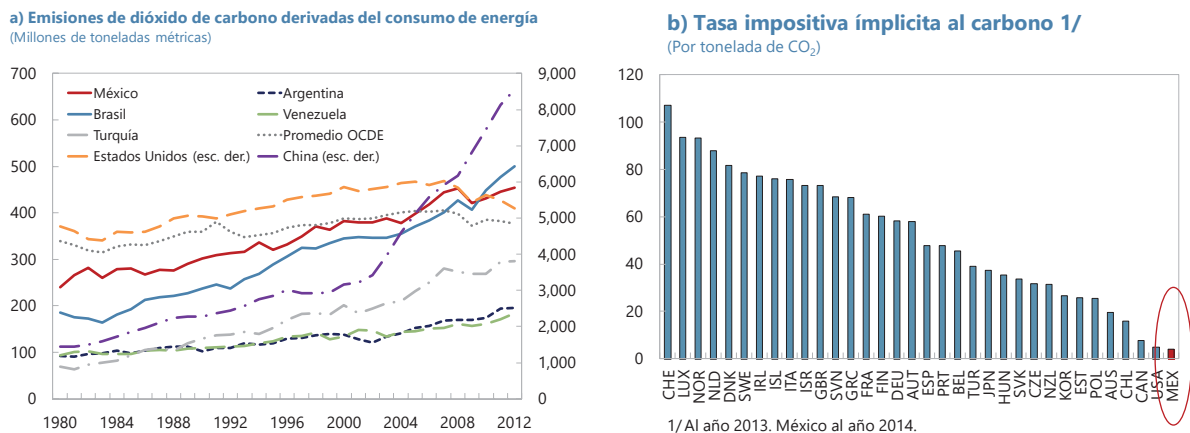
Fuentes: Celasun *et al.* (2015), y Auditoría Superior de la Federación (2015).

- **Impuestos al carbono.**

El derrumbe de los precios del petróleo a fines de 2014, que no se ha trasladado a los precios domésticos minoristas de la gasolina y el diésel, ha llevado a que hoy no haya subsidio a esos combustibles en México. Sin embargo, si se liberalizan los precios de los combustibles en el mercado interno en el 2018, como está previsto, se necesitará un nuevo sistema de impuestos específicos sobre el consumo de combustibles, y una opción es la de impuestos al carbono.

La reforma tributaria del 2013 incluyó un impuesto al carbono aplicable a combustibles fósiles, pero a niveles bajos (Ley del IEPS, Art. 2.º). Estos impuestos podrían aumentarse para contrarrestar por completo las externalidades negativas generadas por la utilización de combustibles fósiles. Desde una perspectiva fiscal, estos impuestos pueden ayudar a reducir la dependencia fiscal de los ingresos petroleros sin recurrir a otros impuestos más distorsivos como los impuestos sobre la renta. Además, la consiguiente menor incidencia de enfermedades inducidas por la contaminación contribuiría a reducir el gasto público en salud en el largo plazo.

FIGURA 15
EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO Y TASAS IMPOSITIVAS
AL CARBONO.



Fuentes: EIA y OCDE.

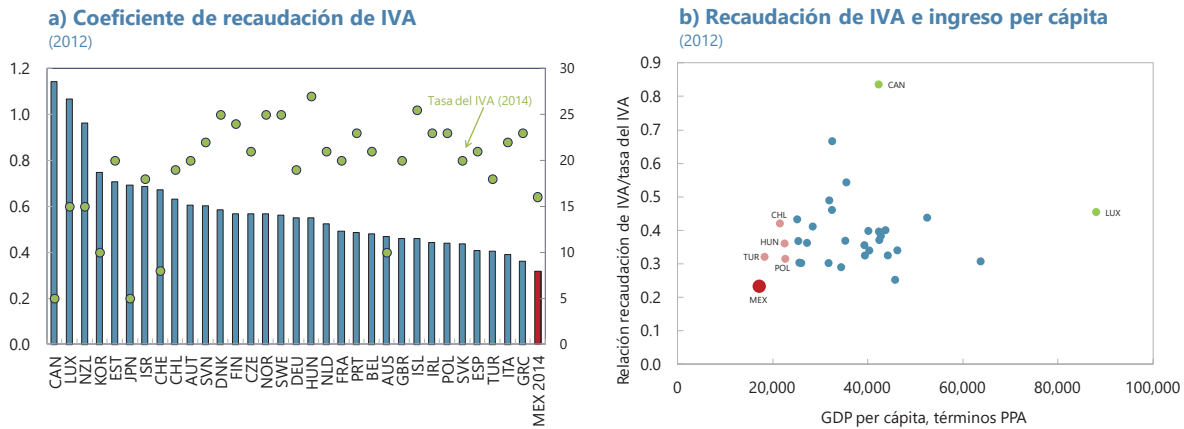
Las emisiones de carbono en México han venido en aumento (figura 15a), a una tasa superior al promedio de la OCDE; sin embargo, en el 2014 los impuestos implícitos al carbono en México, tomando en cuenta los impuestos específicos al consumo de combustibles, eran los más bajos entre los países de la OCDE (figura 15b). Si bien la reciente disminución de los precios del petróleo implica un avance de México en el 2015 dado el componente variable del IEPS, México aún se situaría por debajo de la mediana de los países de la OCDE.

Aumentar los impuestos al carbono contribuiría a alcanzar los objetivos de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, que fueron reiterados con el anuncio reciente de compromisos de mitigación y adaptación al cambio climático en anticipación a la Convención de Cambio Climático a llevarse a cabo en París a fines del 2015. México se ha comprometido a reducir sus emisiones de carbono en un 30% para el año 2020, y en un 25% para 2030 de forma no condicionada, en relación al escenario base.

- Mayor y mejor recaudación por IVA.

Una necesidad importante de México es la de incrementar los ingresos tributarios para reducir la dependencia fiscal de los ingresos petroleros y poder financiar mayores niveles de gasto en el mediano y largo plazo. Una opción en esta dirección es la de aumentar la recaudación a través del IVA. La evidencia empírica sugiere que los aumentos de los impuestos que gravan el consumo afectan la actividad económica menos que los impuestos sobre la renta (Johansson *et al.*, 2008). Además, los ingresos generados por el IVA en México son bajos en comparación con otros países de la OCDE (figura 16).

FIGURA 16²³
INGRESOS TRIBUTARIOS POR IVA.



Fuentes: FMI, Perspectivas de la economía mundial; OCDE, y estimaciones de los autores.

La baja recaudación por IVA obedece a varios factores. Primero, México tiene una tasa de IVA (16%) inferior al promedio de la OCDE de 19%. Segundo, muchos bienes en México, como los alimentos y las medicinas, son exentos con el objetivo de reducir la carga tributaria a las personas con bajo ingreso. Una tercera razón es la evasión. Existiría entonces la posibilidad de aumentar los ingresos aún sin recurrir a aumentos de la tasa del IVA, una de ellas es la reducción de exenciones. Existen mecanismos más eficientes para proteger a los grupos vulnerables, por ejemplo, reducción de impuestos a la renta de personas o transferencias de efectivo focalizadas. Mejoras en la administración tributaria podría también ayudar a reducir la evasión y contribuir a aumentar los ingresos tributarios.

IV. CONCLUSIONES.

México enfrenta la difícil tarea de llevar adelante el proceso de consolidación fiscal y encaminar la deuda pública en una trayectoria descendente. Los altos riesgos relacionados con el petróleo y condiciones financieras menos favorables que se esperan como resultado de la normalización de la política monetaria en Estados Unidos, son desafíos adicionales, lo que requiere la creación de espacio fiscal para hacer frente a eventuales choques adversos. Para llevar a cabo esta tarea, México necesita racionalizar

²³ Notas: El coeficiente de recaudación de IVA se calcula como la recaudación de IVA dividida por el producto entre la tasa del IVA y la diferencia entre el gasto de consumo y la recaudación de IVA.

el gasto y ampliar la base de recaudación. Las opciones en materia de política para fortalecer los ingresos públicos no procedentes del petróleo incluyen aumentar los impuestos sobre el carbono y mejorar la recaudación del IVA.

La LFPRH fue efectiva en permitir flexibilidad en respuesta a la crisis. Sin embargo, no fue efectiva en restringir el déficit fiscal en el periodo posterior a la crisis y garantizar el retorno a niveles de déficits fiscales sostenibles en un tiempo adecuado. Por lo tanto, mejoras al marco fiscal orientadas a limitar su flexibilidad podrían aumentar su eficacia. Añadir un ancla nominal a través de un techo explícito a los RFSP (el cual definiría un techo implícito a la deuda pública que podría hacerse explícito eventualmente) ayudaría a anclar la política fiscal con más eficacia. Adicionalmente, es necesario endurecer la cláusula de circunstancias excepcionales de la LFPRH y el grado de discreción proporcionado por la misma. De esta forma, políticas fiscales contracíclicas serían utilizadas únicamente en casos de choques severos. Esto obedece al hecho de que la experiencia reciente demuestra que es difícil revertir aumentos en el gasto además de la incertidumbre innata, especialmente durante recesiones leves, en la medición de la brecha del producto.

La introducción de un consejo fiscal independiente podría aportar una evaluación a cargo de expertos de la solidez de la política fiscal y, de ese modo, mejorar la disciplina fiscal. Un mayor ahorro de ingresos excedentes no petroleros podría también ayudar a reducir el impacto de fluctuaciones transitorias en los ingresos fiscales y mejoraría los incentivos para efectuar proyecciones de gastos más precisos.

BIBLIOGRAFÍA.

- Auditoría Superior de la Federación. 2015, “Informe General Cuenta Pública 2013”. Ciudad de México, México.
- Bellas, Dimitri; Michael G. Papaioannou; e Iva Petrova. 2010, “*Determinants of Emerging Market Sovereign Bond Spreads: Fundamentals vs Financial Stress*”. Fondo Monetario Internacional working paper 10/281.
- Budina, Nina; Tidiane Kinda; Andrea Schaechter; y Anke Weber, 2012, “*Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset*”. IMF Working Paper No. 12/273.
- Celasun, Oya; Francesco Grigoli; Keiko Honjo; Javier Kapsoli; Alexander Klemm; Bogdan Lissovlik; Jan Luksic; Marialuz Moreno Badia; Joana Pereira; Marcos Poplawski-Ribeiro; Baoping Shang; y Yulia Ustyugova. 2015, “*Fiscal Policy in Latin America: Lessons and Legacies of the Global Financial Crisis*”. IMF Staff Discussion Notes No. 15/6.

- De Grauwe, Paul y Yuemei Ji. 2012, “*Mispricing of sovereign risk and multiple equilibria in the Eurozone*”. Voxeu.
- Dell’Erba, Salvatore, Ricardo Hausmann, y Ugo Panizza. 2013, “*Debt levels, debt composition, and sovereign spreads in emerging and advanced economies*”. Oxford Review of Economic Policy, Volume 29, Number 3, pp. 518-547.
- Fondo Monetario Internacional. 2005, “*Promoting Fiscal Discipline: Is There a Role for Fiscal Agencies?*” IMF Policy Paper, Washington D.C.
- Fondo Monetario Internacional. 2012, “*The Good, the Bad, and the Ugly: 100 Years of Dealing with Public Debt Overhangs*”. Perspectivas de la Economía Mundial, Octubre 2012, capítulo 3.
- Fondo Monetario Internacional. 2013, “*The Functions and Impact of Fiscal Councils*”. IMF policy paper, Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional. 2014a, “*Mexico, Article IV Consultation Staff Report*”. FMI country report No. 14/319, Washington D.C.
- Fondo Monetario Internacional. 2014b, “*The Impact of Mexico’s Energy Reform on Hydrocarbons Production*”. IMF country report 14/320.
- Grigoli, Francesco, Alexander Herman, Andrew Swiston, Gabriel Di Bella, “*Output Gap Uncertainty and Real Time Monetary Policy*”. IMF Working Paper 15/14, 2015.
- Hagemann, Robert, 2011. “*How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?*” OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2011/1.
- Johansson, Åsa; Christopher Heady; Jens Arnold; Bert Brys; y Laura Vartia, 2008, “*Tax and Economic Growth*”. Economics Department working paper No.620.
- Kamil, Herman, Carlos Góes, Phil de Imus, Mercedes Garcia-Escribano, Roberto Perrelli, Shaun K. Roache, and Jeremy Zook, próxima publicación, “*The Effect of U.S. Monetary Normalization on Emerging Markets*”. *Sovereign Bond Yields: The Cases of Brazil and Mexico*. IMF working paper.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. 2013, “*OECD Principles for Independent Fiscal Institutions*”. Public Governance and Territorial Development Directorate, May.
- Valdivia de Richter, Carla. 2013, “*Green Growth Challenges and the Need for an Energy Reform in Mexico*”. OECD Economics Department Working Papers, No. 1095, OECD Publishing.

CRECER O NO CRECER,
¿POR QUÉ MÉXICO NO CRECE COMO LO HIZO
EN EL PASADO?

Francisco Suárez Dávila.¹

I. INTRODUCCIÓN.

Es una valiosa iniciativa de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y del Instituto Nacional de Administración Pública, analizar los avances indudables del México contemporáneo a lo largo de los últimos 60 años. En realidad, en materia económica, este peregrinaje histórico constituye un laboratorio de gran valor, independientemente de que las circunstancias siempre pueden ser distintas, se pueden apreciar cuáles políticas sirvieron para alentar el crecimiento y cuáles para frenarlo.

Recuperar la senda del crecimiento sostenido es reto central para el Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto y debe ser considerado uno de los grandes temas nacionales. A partir del inicio de esta década, nuevamente alcanzábamos tasas de crecimiento de 4%, superiores a las de, por ejemplo, Chile y Brasil. Esto, aunado a los programas de reformas estructurales, se hablaba del “ascenso de México”, del “jaguar azteca” o del “momento de México”; sin embargo, por distintos factores, el crecimiento fue muy bajo en 2013 (1.4%) y en 2014 (2.2%) y se ha revisado a la

¹Actualmente es Embajador de México en Canadá. Fue Secretario General de la Fundación Colosio Nacional. Ha desempeñado cargos en materia internacional como Embajador de México ante la OCDE en París; Representante de México ante el FMI y, Vicepresidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. Ha ocupado diversos cargos en el Sector Público Financiero como Subsecretario de Hacienda y Crédito Público; Director Financiero de Nacional Financiera y, Gerente General de Asuntos Internacionales del Banco de México; fue Director General del Banco Mexicano SOMEX (ahora Santander). Fue 2 veces Diputado Federal, donde se desempeñó como Presidente y Primer Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, respectivamente. En su experiencia docente ha impartido cátedra en la Universidad Iberoamericana, en el Colegio de México y en la UNAM, donde fue Miembro y Presidente del Patronato Universitario. Ha escrito diversas obras como: **“Convención en el purgatorio Sobre el futuro de México”** (en editorial Cal y Arena); **“La Reprivatización Bancaria Fracasada: Tragicomedia Nacional en 3 Actos”** (en Centro de Estudios Espinosa Yglesias), y diversos artículos en revistas especializadas principalmente sobre temas económicos y financieros. Ha sido articulista del Periódico El Excelsior y actualmente del Periódico Universal. Ganador del Premio Nacional de Periodismo José Pagés Llergo 2009, *Categoría Reforma Fiscal* (Miércoles 14 de Abril de 2010). Estudio la Licenciatura en Derecho en la UNAM y una Maestría en Economía en la Universidad de Cambridge. Es actualmente consejero de diversas instituciones.

baja en 2015 hacia niveles del 3%. El crecimiento por sí mismo nunca es un objetivo suficiente de desarrollo, pero es condición necesaria para mejorar los niveles generales de bienestar de la población.

Es un tema que desafía a los mejores economistas de México. En junio de 2003 Javier Beristaín convocó a un grupo de 54 economistas de diferentes escuelas y tendencias a discutir el tema “¿Por qué no crecemos, hacia un Consenso para el crecimiento de México?” De allí se conformó el Grupo Huatusco, que se ha reunido por más de 10 años. En la UNAM, bajo los auspicios del Rector y de la Facultad de Economía, se ha reunido el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, para contribuir con propuestas para enfrentar las diversas crisis recurrentes. Recientemente, en la serie “Los Grandes Problemas”, COLMEX-UNAM, una alianza editorial en sí interesante, Jaime Ros escribió un libro sobre “las tesis equivocadas sobre el estancamiento de México” que suscitó un interesante debate en la Revista Nexos y José Antonio Romero escribió un libro sobre “Los límites al crecimiento económico de México”. El que esto escribe publicó en 2013 el libro “Crecer o no Crecer, del Estancamiento Estabilizador al Nuevo Desarrollo”.

El hecho es que ha habido un periodo, y sólo un periodo, en la historia económica de México, el de la llamada “etapa del desarrollismo mexicano”, con su variante, “el desarrollo estabilizador” que va de 1934 a 1970, en que México creció en forma ininterrumpida y sin crisis al 6% anual. Este periodo produce lecciones interesantes sobre por qué México no crece como lo hizo en el pasado. En este ensayo abordaré 5 temas:

- a) El periodo del “desarrollismo” de 1934 a 1970 (destacando el desarrollo estabilizador que en la práctica se inicia en 1955 con la devaluación de 1954 y el programa de estabilización que lo acompaña y que sienta las bases del desarrollo estabilizador que se inicia en 1958).
- b) El periodo de Crecimiento sin Estabilidad, el de las crisis 1970-1982.
- c) El periodo de Ajustes, Reformas Estructurales, pero sin Crecimiento 1982-2000
- d) El estancamiento Estabilizador 2000-2012.
- e) Finalmente, extraeremos algunas ideas para el momento actual (2015) y hacia el futuro sobre las opciones y perspectivas para recuperar el crecimiento sostenido.
- f) En el análisis no puede ignorarse el entorno económico internacional, que a veces ha favorecido el desarrollo y en ocasiones lo ha obstaculizado. También tiene que considerarse el ambiente intelectual prevaleciente entre gobiernos, organismos internacionales y académicos. Como climas adversos, la crisis de 1929-1933; la

crisis del petróleo de los 70, la de la deuda de los 80, las de los 90 y la Gran Recesión de 2008. Como circunstancias favorables para la economía, el auge detonado por la Segunda Guerra Mundial, la *Belle Époque* de los 60 con la reconstrucción europea y japonesa, y el auge de materias primas de los inicios del milenio. En términos de modas intelectuales, el Keynesiano, que se consolida con la Gran Depresión, el monetarismo y el neoliberalismo que surgen en los 70 y 80, el Consenso de Washington y ahora el disenso y desorientación mundial entre los economistas.

II. DESARROLLISMO EXITOSO Y CRECIMIENTO ACELERADO: 1940-1970.

Lo importante a subrayar es que la Gran Depresión ofreció la oportunidad, y México la aprovechó para hacer transformaciones profundas en su política de desarrollo económico para salir del periodo de relativo estancamiento desde la Revolución y sentar nuevamente las bases de un crecimiento sostenido y dinámico que duraría hasta 1970. A partir de 1933 se inicia en México una vigorosa política de corte keynesiano para hacer salir a México de la Gran Depresión con las políticas expansionistas del Ministro de Hacienda, Alberto J. Pani, y después los cambios estructurales políticos y sociales y económicos iniciados por el Presidente Lázaro Cárdenas a partir de 1934: nacionalismo económico, incluyendo la expropiación del petróleo, la reforma agraria, el programa de obras públicas y la creación de instituciones, como la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Banco Nacional de Comercio Exterior y otros.

Este desarrollismo mexicano se aplica, con algunos matices, en tres periodos diferentes:

- a) Desarrollismo de guerra con sustitución de importaciones obligado: 1940-1946.
- b) Desarrollismo frente a los ajustes de postguerra: 1946-1954.
- c) Desarrollismo con estabilidad: 1954-1970. El llamado “desarrollo estabilizador” a partir de 1958.

A. DESARROLLISMO DE GUERRA: SUSTITUCIÓN FORZADA DE IMPORTACIONES: 1940-1946.

El periodo de la economía mundial de guerra fue de auge ininterrumpido para México: crecimiento rápido de exportaciones de materias primas al vecino país como insumos para su esfuerzo bélico; esto dio lugar a un Tratado de Comercio en 1943 con los Estados Unidos. La dificultad para importar maquinaria y equipo, algunos insumos industriales y bienes de consumo, propiciaron un proceso de sustitución obligada de importaciones que dio gran impulso al proceso mexicano de industrialización. Se negoció un acuerdo para que emigrantes mexicanos apoyaran con mano de obra a la industria militar de E. U., generando un ingreso por remesas. Además hubo fuertes flujos de capital privado “golondrino” de refugio. Todo ello significó un elevado superávit de la balanza de pagos e históricos aumentos en las reservas internacionales. El tipo flotante a la baja de 1938 sufrió presiones revaluatorias y se fijó a \$4.85 a finales de 1940. Se continuó un agresivo programa de obras públicas. El Secretario de Hacienda Eduardo Suárez, creador del desarrollismo, continuó consolidando los principales rasgos de esa estrategia, que se resumen en el recuadro de las características del desarrollismo.

EL DESARROLLISMO EN LA ECONOMÍA DE GUERRA: 1941-1946.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1941	9.7	7.3
1942	5.6	9.1
1943	3.7	20.8
1944	7.4	22.4
1945	3.1	12.7
1946	6.6	15.0

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1999.

B. EL DESARROLLISMO ANTE LOS AJUSTES DE POSGUERRA E INDUSTRIALIZACIÓN ACELERADA: 1946-1954.

El nuevo gobierno del Presidente Alemán advierte los retos de una situación de transición entre las condiciones creadas por la economía de guerra y la vuelta a la

normalidad. Había una clara conciencia de las vulnerabilidades de nuestra economía, evidenciadas durante la guerra, y ante los reajustes de postguerra. Beteta, el nuevo secretario de Hacienda, advierte que “*estamos en una época de reajuste y acomodo que no es peculiar a México*”: el tipo de cambio se flotaría en 1948, para no frenar mediante medidas restrictivas al crecimiento.

Se refuerza la política industrial apoyando industrias nuevas y necesarias con todo un nuevo arsenal de medidas no sólo aranceles, sino permisos previos, cuotas, subsidios, y estímulos para proteger y fomentar sectores. México participa en la Conferencia de La Habana, tendiente a crear un Acuerdo Mundial de Comercio (luego el GATT), pero no suscribe la Carta para mantener su independencia, poder establecer restricciones al comercio y a la inversión extranjera. Esta política no se cambiaría sino hasta 1985.

EL DESARROLLISMO ANTE LOS AJUSTES DE POSTGUERRA

E INDUSTRIALIZACIÓN ACELERADA: 1947-1952.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1947	3.4	5.4
1948	4.1	7.2
1949	5.5	9.6
1950	9.9	9.6
1951	7.7	2.4
1952	4.0	3.2

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1999.

C. DESARROLLO ESTABILIZADOR: 1954-1970.

Antonio Carrillo Flores, Secretario de Hacienda, y Rodrigo Gómez, Director General del Banco de México, coinciden en que el proceso de desarrollo exigía ya un paso adicional, salir del ciclo inflación-devaluación. En consecuencia era necesario estabilizar el tipo de cambio y la economía una vez por todas.

En abril de 1954 se ejecuta una devaluación “preventiva”, brillantemente ejecutada, por el eficaz programa de estabilización que lo acompaña y que sería modelo para otros programas futuros financiados por el FMI. Los siguientes cinco años la economía crecería 7.5% en promedio y se iniciaría un periodo de estabilidad de precios que duraría hasta 1971.

El “desarrollo estabilizador” es una frase acuñada por Antonio Ortiz Mena y se aplica a su periodo como secretario de Hacienda de 1958 a 1970. En realidad, las bases de esta estabilización, se gestan con la devaluación y estabilización ejecutadas en 1954. Ortiz Mena, desde luego tiene el mérito de consolidar y preservar el esfuerzo durante su gestión que incluye los periodos presidenciales de López Mateos y Díaz Ordaz. Este periodo mantiene crecimiento de 6% anual, con inflación de alrededor de 2%, con frecuencia menor que la de nuestro principal socio comercial. Esto significa crecimiento de salarios reales, empleo y, en general, de la prosperidad de la población. En lo que se refiere a la actividad económica se mantienen los rasgos de todo el periodo desarrollista, incluyendo inversión pública en infraestructura, irrigación, caminos, energía y apoyo al proceso de industrialización.

Adicionalmente, se gesta la política selectiva de crédito, una verdadera aportación mexicana al instrumental de la política de desarrollo que consistía en que el Banco de México obligaba a la banca comercial, en plena expansión, a canalizar parte de los recursos captados a los sectores estratégicos del desarrollo: la agricultura, el comercio exterior, la vivienda, el equipamiento industrial y la infraestructura turística. Esto se haría actuando en forma complementaria con los fondos de fomento creados para tal efecto: FIRA (agricultura), FOVI y FOGA (vivienda), INFRATUR (infraestructura turística), FOMEX (exportación), FOGAIN y FONEI (industria pequeña y mediana) y el esfuerzo que continúan desplegando los bancos de desarrollo como Nacional Financiera.

El desarrollismo no es una teoría sino una estrategia nacional de desarrollo, un sistema, una visión. Su característica común es una concepción mental que privilegia el crecimiento. Tuvo aplicación exitosa en varios países y en las mismas épocas como Brasil, Japón, Francia, España, todos con grandes resultados de crecimiento.

MODELO DE DESAROLLO MEXICANO.

¿Cuáles son las características de este modelo de desarrollo mexicano?

- 1. Intervencionismo de Estado:** que asume la responsabilidad para la promoción activa del desarrollo. Se inicia desde las tesis del Plan Sexenal.
- 2. Nacionalismo económico:** Se manifiesta en la expropiación petrolera, la de los ferrocarriles, la de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (por López Mateos), las limitaciones a la inversión extranjera y la mexicanización de los bancos (por Ortiz Mena).
- 3. Voluntad de desarrollo:** Frase del economista Hirschman, que indica que se trata de una actitud mental compartida por los principales actores.
- 4. Industrialización, sustitución de importaciones, proteccionismo:** Los tres objetivos están ligados. Este supone una política industrial activa, usando aranceles, cuotas, permisos previos, subsidios, estímulos, crédito preferencial y tipo de cambio favorable.
- 5. Un programa intenso de inversión en infraestructura:** Esto se refiere principalmente a irrigación, comunicaciones y energía.
- 6. Política activa de financiamiento del desarrollo:** En México, éste fue uno de los aspectos definitorios y más originales de la política.
 - a) Banco Central Desarrollista que opera la política selectiva de crédito con el encaje legal sobre la captación de los bancos y el uso de los fondos de fomento.
 - b) Banca de Desarrollo, que financia programas y proyectos de largo plazo y crea empresas estratégicas a través de Nafinsa, Banobras, Bancomext.
- 7. Alianza con el sector privado:** Aquí jugó un papel importante el entendimiento con la banca comercial privada y los grupos industriales.
- 8. Bajo coeficiente tributario.**
- 9. Política flexible de tipo de cambio:** En momentos importantes se flotó el tipo de cambio, en 1933, 1938, y 1948, para que no fuera una “camisa de fuerza”.
- 10. Uso de la deuda externa:** A partir de la reforma constitucional y la renegociación de 1942, esta deuda se usó para financiar inversiones, no gasto corriente.

————— Tomo I —————
 La Economía y las Finanzas Públicas

En materia económica, el modelo del “desarrollo estabilizador” dio señales de agotamiento a finales del periodo; en este sentido habían ya surgido críticas de la comunidad académica mexicana y norteamericana.

Habían tres fuentes de agotamiento: la conclusión de la fase de la gran expansión de la frontera agrícola por la creación de grandes obras de irrigación, que limitaba el crecimiento sostenido de la agricultura comercial. La agricultura de temporal no encontraba solución fácil. Igualmente se había agotado la fase fácil de sustitución de importaciones de bienes de consumo o bienes intermedios. La sustitución de bienes de capital era más difícil por la estrechez del mercado interno que requerían economías de escala. El crecimiento se había sustentado en el uso del endeudamiento externo que había crecido rápidamente. Esto significaba que el esfuerzo exportador era insuficiente, también lo había sido el esfuerzo tributario, ya que no había habido una reforma fiscal de fondo. En esa situación llegaríamos a 1970.

**EL DESARROLLISMO Y LA TRANSICIÓN HACIA LA ESTABILIZACIÓN:
 1953-1958.**

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN PIB
1953	2.7	-1.9
1954	10.0	9.6
1955	8.5	13.4
1956	6.8	5.1
1957	7.6	3.9
1958	5.3	4.7

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1999, e Informes Anuales del Banco de México.

DESARROLLO ESTABILIZADOR: 1958-1970.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1959	3.0	0.9
1960	8.1	4.9
1961	4.9	1.3
1962	4.7	1.7
1963	8.0	0.4
1964	11.7	4.5
1965	6.5	2.0
1966	6.9	1.2
1967	6.3	2.7
1968	8.1	2.2
1969	6.3	2.5
1970	6.9	6.0

Fuentes: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1999 e Informes Anuales del Banco de México.

III. CRECIMIENTO SIN ESTABILIDAD, EL PERIODO DE LAS CRISIS: 1970-1982.

A. DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR AL DESARROLLO COMPARTIDO Y EL FIN DE LA ESTABILIDAD.

Luis Echeverría llega al poder bajo los efectos de la crisis política propiciada por el movimiento del 68 y la matanza de Tlatelolco como el Ministro de Gobernación del periodo. Necesitaba, en consecuencia, hacer frente a un problema de legitimidad y de gobernabilidad.

Para hacer frente a los problemas de agotamiento del modelo, se crearon nuevos instrumentos: el Instituto Mexicano de Comercio Exterior para promover exportaciones, el INFONAVIT como un ingenioso instrumento para corregir la desigualdad, construyendo vivienda para los trabajadores. Se establecieron sendos programas agrícolas para atender la agricultura de temporal y de subsistencia.

Se practicó una política económica, inspirada en un keynesianismo, un tanto primitivo, de acelerar el gasto público, pero considerando que se operaba en una “economía cerrada”. Inicialmente se aceleró el crecimiento pero fue aumentando el déficit fiscal de 2.5% del PIB en 1971 a alrededor de 7% en 1973 y 1974. Se acabó el periodo de estabilidad largamente mantenido, comenzaron a aumentar los precios. En 1972, todavía, sólo 2.6%, pero en 1973, 16% y en 1974, 22.5%. La cuenta corriente de la balanza también aumentó su desequilibrio.

La política tuvo dos fallas importantes. Aunque se consideraba de izquierda progresista, el Presidente no se atrevió a realizar una reforma fiscal. A pesar de que se quiso fomentar las exportaciones por mecanismos institucionales, en la práctica se penalizaron con el instrumento más importante: el tipo de cambio que se dejó “sobreevaluar”.

Los mecanismos de defensa fueron los equivocados, la deuda externa total que no pasaba de los 10,000 millones de dólares en 1971, se elevó hasta casi triplicarse en 1976, alrededor de 30,000 millones de dólares. También se introdujeron medidas de protección y restricción comercial.

Significó que la paridad del peso de 12.50, sostenida durante 22 años tuvo que abandonarse. México tuvo que estrenar el primer acuerdo con el FMI de Ajuste de tres años (no el tradicional apoyo anual, el *standby*), para que el ajuste correctivo fuera menos severo. Este camino lo se corregiría reiteradamente de 1976 a 1994. Se había iniciado el ciclo de las crisis financieras recurrentes.

B. EL AUGE PETROLERO Y LA CRISIS DE LA DEUDA 1976-1982.

José López Portillo inicia su gobierno en medio de una gran turbulencia económica y política. Sin embargo, hace un elocuente discurso de toma de posesión y convoca a una gran Alianza Tripartita para la Producción, lo cual hace que se recupere la confianza. Su gobierno tendría tres fases: en la primera, de 1977 y 1978, realizaría un programa más o menos convencional cumpliendo con el programa trianual pactado con el FMI; sería el tiempo necesario para que maduraran los importantes yacimientos petroleros del sureste del país y las inversiones eficazmente realizadas por el equipo de PEMEX rindieran frutos.

La segunda fase, que va de 1979 a 1981, es la época del gran auge petrolero y representa el periodo de más rápido crecimiento de la historia de México, de 8.3% anual. Fue la gran oportunidad desperdiciada.

Utilizando la gran palanca de los recursos petroleros, la Secretaría del Patrimonio lanzó un Plan de Desarrollo Industrial bien concebido, con grandes encadenamientos económicos “hacia delante y hacia atrás”, que implicó desarrollar la siderurgia, la industria de bienes de capital, los polos de crecimiento de Salina Cruz, Lázaro Cárdenas, Altamira y Coatzacoalcos y la industria petroquímica.

“Riqueza atrae riqueza”. El país fue asediado por filas de banqueros ofreciendo dólares, con una gran irresponsabilidad por ambas partes. La deuda exterior ya elevada que heredó Echeverría de 30,000 millones de dólares en 1976, se elevó a 49,000 millones de dólares en 1980 y a 74,000 millones en 1981. ¡En la segunda mitad de ese año, todo cambio! Los países industriales, que hasta ese momento habían optado por políticas gradualistas para financiar sus desequilibrios petroleros y moderar el aumento de la inflación, decidieron tomar medidas drásticas de ajuste: Elevaron dramáticamente las tasas de interés, redujeron su demanda petrolera y el precio del petróleo cayó drásticamente.

Si el gobierno de López Portillo hubiera decidido también ajustarse el cinturón, la historia hubiera cambiado. No bajó nuestro precio del crudo, no se ajustó el gasto en línea con la caída de ingresos. López Portillo pretendió la defensa del peso, fracasó, tuvo que devaluarlo. Ajustes salariales posteriores a la devaluación —el famoso 10, 20, 30% hicieron que sus efectos se evaporaran y la confianza también. La economía se defendió con medidas comerciales y más endeudamiento que se elevó a 92,000 millones de dólares. El déficit fiscal, ya inmanejable en 1981, de 14% del PIB se elevó a más de 17% del PIB.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

En el verano la situación era insostenible. Se realizaron negociaciones con las autoridades norteamericanas; angustia por nuestros negociadores y de actitud leonina por la de ellos.

En la tercera fase, en agosto de 1982, el nuevo Secretario de Hacienda Silva Herzog se presentó en Nueva York ante una junta con todos los acreedores bancarios: “Debo, no niego; pago, no puedo”. Se anunció esencialmente una moratoria de pagos negociada. Ello detonó “crisis de la deuda” que arrastraría a todas las economías emergentes y que sería “la década perdida” para México y para América Latina.

El Presidente López Portillo tenía todavía dos ases bajo la manga. El primero de septiembre anuncia la nacionalización de la banca y, por primera vez en la historia de México, un control de cambios. Dos medidas igualmente equivocadas.

CRECIMIENTO SIN ESTABILIDAD.

1) “El Desarrollo Compartido”.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1971	4.2	5.3
1972	8.5	5.0
1973	8.4	12.0
1974	6.1	23.8
1975	5.6	15.2
1976	4.2	15.8

2) “La Gran Bonanza Petrolera”.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1977	3.4	18.9
1978	8.2	17.5
1979	9.2	18.2
1980	8.3	26.2

3) “La Crisis de la Deuda”.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1981	7.9	28.1
1982	-0.6	58.9

Fuentes: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1999 e Informes Anuales del Banco de México.

C. EL AUGE PETROLERO Y LA CRISIS DE LA DEUDA 1976-1982.

Con frecuencia, se siguieron políticas populistas irresponsables y cortoplacistas.

Se instrumentaron políticas expansionistas de gasto, sin reparar en los ingresos fiscales para sustentarlo.

La válvula fue el financiamiento externo disponible y el interno, el encaje legal sobre los bancos y la expansión monetaria del Banco Central al gobierno.

1. Se crearon muchas empresas públicas, desde las necesarias por razones económicas o fines sociales, hasta las inútiles de bienes de consumo (cines, taquerías), a veces para prevenir quiebras privadas.
2. Se crearon algunas empresas públicas importantes como INFONAVIT; se pervirtieron otras como CONASUPO.
3. No se hizo una reforma fiscal. Se abandonó la flexibilidad del tipo de cambio hasta que salidas de capital detonaron devaluaciones traumáticas.
4. El déficit fiscal aumentó a niveles exagerados, también el déficit de la balanza de pagos y el monto de la deuda externa.
5. Se desperdició el auge petrolero, aunque se hicieron algunas inversiones estratégicas en petroquímica, siderurgia y puertos industriales.
6. Para obtener mayor crecimiento y mejorar la distribución del ingreso, se destruyó la estabilidad y, con el efecto de la inflación sobre el nivel de vida, se aumentó la desigualdad.

IV. AJUSTES, REFORMAS ESTRUCTURALES, SIN CRECIMIENTO: 1982-1994.

A. LA TRANSICIÓN HACIA LAS REFORMAS ESTRUCTURALES: 1982-1988.

El gobierno de Miguel de la Madrid también se inicia en medio de graves problemas. Desde el punto de vista político, la polarización es diferente a la que encontró Echeverría. La izquierda estaba jubilosa por la nacionalización bancaria, pero el sector privado lo veía como afrenta que afectaba la confianza de los empresarios.

La primera fase se refiere a los dos primeros años. El plan diseñado por el gobierno ilustra su contenido: el “Programa Inmediato de Reordenación Económica”. El déficit fiscal se reduce de 17% en 1982 a 6.4% del PIB en 1984. Efectivamente, el gasto

público se redujo de 34% del PIB en 1982 y a 22% en 1988. Este es uno de los ajustes económicos más drásticos realizados por cualquier país, pero de efecto inmediato de corrección.

Realizado el esfuerzo interno necesario, se fueron efectuando diversas etapas para enfrentar la crisis de deuda y renegociarla. Inicialmente se dijo que se trataba de “un problema de caja”, pero “la caja” la cerraron los banqueros. En una primera etapa se intentó reestructurar la deuda, alargar los plazos, obtener algo de dinero “fresco”, después se avanzó hacia otras etapas para reducir la pesada carga mediante “quitas” de capital e intereses.

El otro problema fue establecer un nuevo sistema financiero de banca administrada por el Estado sin revertir el proceso para reprivatizarla, lo que no era políticamente factible. La banca nacional ayudó de manera ordenada y coordinada a financiar las finanzas públicas y a rescatar la planta productiva incluso, en relación a su endeudamiento en dólares a través del FICORCA, un Fideicomiso del Banco de México que daba limitada convertibilidad a dólares para pagar a acreedores que daban condiciones apropiadas.

Se pensó que era posible instrumentar políticas gradualistas de recuperación: el Programa de Aliento Crecimiento de 1985. Pero la economía mexicana volvió a sufrir dos nuevos y gravísimos choques: el terremoto de septiembre de 1985, que significó un elevado esfuerzo y costo de reconstrucción de zonas de la ciudad de México y después otro severo desplome del precio del petróleo en 1986.

Ya desde 1985 el gobierno había caído en la cuenta de que el problema económico de México no podía resolverse mediante medidas convencionales de ajuste, de gasto y crédito, como tampoco la deuda externa, sólo mediante alargamiento de plazos y dinero fresco.

Así, para atacar el problema de las finanzas públicas, se debía reducir el tamaño del sector público mediante un proceso de privatizaciones. Las negociaciones externas se orientaron a reducir la carga de la deuda.

Para corregir el problema de balanza de pagos, se haría una apertura comercial mediante baja unilateral de aranceles y eliminación de todas las trabas como cuotas y permisos previos. Eliminar, en suma, el proteccionismo y hacer la industria de exportación más competitiva mediante el acceso a insumos baratos, una cierta transformación de parte de la economía en “maquila”. Se tomó la decisión de adherirse al GATT.

A finales de 1987 se realizó otro experimento de política heterodoxa, el Pacto de Solidaridad para frenar la inflación. Este esfuerzo ingenioso significó, mediante una

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

política de precios e ingresos pactada entre los sectores, alinear todos los precios de la economía y, a partir de allí, convenir disminuciones programadas. El Pacto fue exitoso y resultó en importantes bajas de la inflación.

AJUSTES Y REFORMAS HACIA UN NUEVO MODELO ECONÓMICO:
1982-2000.

1) PROCESO DE AJUSTE.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1983	-4.2	30.8
1984	3.6	59.2
1985	2.6	63.8

2) TRANSICIÓN HACIA LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1986	-3.8	105.8
1987	1.7	159.2
1988	1.2	51.7

V. INTENSIFICACIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

EL LIBERALISMO SOCIAL: 1988-1994.

El gobierno del Presidente Salinas intensificó, a partir de 1988, el proceso de reformas estructurales que había iniciado su antecesor. Salinas quiso pasar a la historia como un reformador, que modernizará al país insertándolo en el proceso de globalización como un jugador de talla mundial. Intentó una síntesis entre la tradición histórica mexicana y las “nuevas ideas económicas” —las “neoliberales”— que llamó, según frase de Reyes Heróles, “el liberalismo social”.

En su primer viaje a Europa y en las conversaciones con otros líderes, el Presidente Salinas se dio cuenta de que a este continente, inmerso en su propio proceso de integración regional, no le interesaba mayormente México. Percibió que nuestro país podía quedar aislado frente a bloques regionales. La utopía de la integración latinoamericana era eso, una utopía. Además el continente estaba inmerso en el serio problema de la deuda. El gobierno mexicano asume entonces la gran decisión de iniciar un proceso de integración en el contexto de América del Norte. El Presidente

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Bush Sr. acogió la iniciativa con entusiasmo. Las negociaciones hacia un Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se iniciaron en junio de 1990 y culminaron en enero de 1994. Canadá, que ya tenía su propio Tratado con Estados Unidos, estuvo inicialmente “frío” respecto de la iniciativa pero finalmente no quiso quedar “fuera de la fiesta”.

Fue un gran cambio estructural en materia de las relaciones internacionales de México, a lo cual se agregaría el que México fuera también, en 1994, después de una década, el primer nuevo miembro de la OCDE. Así mismo, se convertiría en miembro del Nuevo Bloque de las Economías del Pacífico, APEC. Sería una de las páginas más brillantes y originales de la política económica internacional de México.

En materia de reformas internas se prosiguió con el cambio estructural de las finanzas públicas, a través de una aceleración de la privatización de las empresas públicas. En este caso se llevaron a cabo las privatizaciones de las grandes empresas, como Teléfonos de México, grandes empresas siderúrgicas, líneas aéreas como Aeroméxico; se disolvieron grandes empresas de intervención en la economía, como la CONASUPO, vinculada con las operaciones de sostén de precios en el campo. El sector público tenía más de 1200 empresas en 1982, al final de la administración de Salinas no quedaban sino alrededor de 200. Parte de los ingresos se destinaron a cancelar deuda pública.

En materia financiera también hubo cambios importantes. Por virtud del acuerdo entre el Secretario de Hacienda Pedro Aspe y el Secretario del Tesoro Brady, se llegó al acuerdo final, en materia de la deuda externa de México, que, esencialmente, significaba una reducción de la tasa de interés a tasa fija, una quita sobre el capital, periodos más largos de amortización a través de una conversión a bonos Brady atractivos; con lo cual, como se dijo, se logró reducir el “sobreendeudamiento” y la transferencia de recursos reales al exterior.

La otra valiente decisión fue la de revertir la nacionalización bancaria. Ello requirió un cuidadoso proceso político de negociación con el Congreso. Esto se logró en mayo de 1990 y en la reunión bancaria de agosto de 1990 se anuncia que se iniciaría un proceso de reprivatización bancaria. Los 18 bancos fueron reprivatizados a través de un proceso de subastas públicas que duraron de junio de 1991 a julio de 1992. El gobierno obtuvo alrededor de 12,000 millones de dólares por bancos en los que los banqueros expropiados habían recibido un valor razonable de indemnización de alrededor de 500 millones de dólares. Esto, con el tiempo, significaría una victoria pírrica.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Anterior a la reprivatización bancaria, y como precondition para ésta, se había realizado un proceso de liberalización financiera. Esto significó dismantelar la anterior política exitosa de orientación selectiva de crédito con constitución de reservas bancarias obligatorias asignadas a sectores económicos prioritarios. Se liberalizaron las tasas de interés. Ello se hizo sin fortalecer a las entidades reguladoras y supervisoras.

Se reformó la legislación del Banco Central, dándole autonomía respecto al gobierno, al mismo tiempo sentándole como su único objetivo el combate a la inflación.

Además, muchas instituciones adicionales, ya con la mencionada liberalización financiera, entraron en una verdadera euforia, burbuja, se diría ahora, de crédito.

Había ya algunos preocupantes elementos políticos. El levantamiento guerrillero del EZLN en Chiapas, los asesinatos políticos del candidato presidencial del PRI, Colosio, y el de Ruiz Massieu. Ante la incertidumbre, el gobierno emitió papel gubernamental de corto plazo denominado en dólares por 30,000 millones. El gobierno de Salinas no quiso devaluar. La economía estaba “prendida con alfileres” pero..., como veremos, el gobierno entrante el primero de diciembre “se los quitó”. Estaba puesto el escenario para una nueva crisis que pusiera fin al segundo milagro mexicano.

3) LIBERALISMO SOCIAL.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
1989	3.5	19.7
1990	5.1	29.9
1991	4.2	18.8
1992	3.6	11.9
1993	2.0	8.0
1994	4.5	7.1

VI. EL MODELO ECONÓMICO ORIENTADO HACIA LA EXPORTACIÓN BAJO EL TLCAN: 1994-2000.

Cuando el gobierno de Zedillo se inicia en diciembre de 1994, ya había la crónica de una crisis anunciada. Esta, sin duda, se agravó por los errores cometidos por las administraciones saliente y entrante. Estaban ya los elementos de una crisis bancaria propiciada por una liberalización financiera exagerada y una reprivatización deficiente. Ello había provocado un crecimiento desorbitado del crédito y ya estaba aumentando

la cartera vencida. Con un tipo de cambio sobrevaluado e incertidumbres políticas, se adoptó una política cambiaria inapropiada de desliz predecible a la baja con “banda”. El nuevo gobierno empieza con un programa económico débil, poco convincente para hacer frente a esta situación. Para todos los efectos prácticos, anuncia una devaluación y el tipo de cambio se salió de las manos.

El Presidente Zedillo, de larga carrera en el Banco de México, asume directamente las riendas de la política económica. Introduce un programa económico “draconiano”: la devaluación llega a 50%, las tasas de interés exceden del 100%, fuerte incremento de impuestos, entre ellos el IVA, de 10% al 15%, con reducción de gasto. El Presidente Clinton lidera la integración del mayor rescate financiero de la historia hasta ese momento, cerca de 50,000 millones de dólares, de los cuales el Tesoro de E. U. comprometería alrededor de 20,000 millones de dólares.

Este programa “draconiano” de ajuste prácticamente quebró a la banca mexicana que, como vimos, tenía ya serios problemas. El programa de ajuste económico, sin embargo produjo rápidos resultados. La economía norteamericana vivía un periodo de rápida expansión. Estaba ya en vigor el TLCAN. La economía mexicana tuvo una caída del 6% en 1994, pero se recuperó en 1996, sustentada en la expansión de las exportaciones beneficiadas también por la fuerte devaluación. El ingreso al TLCAN tuvo grandes beneficios. Las exportaciones aumentarían hacia los socios del TLCAN, entre 1994 y 2004 de 50,000 millones de dólares a más de 150,000 millones de dólares, y el acervo de inversión extranjera de 23,000 a 100,000 millones.

El sistema bancario no tuvo el mismo éxito. La cartera vencida había aumentado a niveles catastróficos. Varios bancos tuvieron que ser rápidamente intervenidos, los insalvables fueron puestos en liquidación. Se fue utilizando una amplia gama de instrumentos; inicialmente provisión de liquidez en pesos o en dólares por parte del Banco de México, programas de recapitalización temporal, y reestructuración de adeudos en unidades de valor real constante, con programas de apoyo a distintos tipos de deudores hipotecarios, agricultores y PYMEs. Otra parte, sumamente controvertida, que ocurrió con los grandes bancos fue que se fortaleció su capital con valores gubernamentales a cambio de compra de cartera con problemas.

El principal instrumento creado para hacer frente al problema fue el Fobaproa — el Fondo Bancario de Protección al Ahorro—, creado inicialmente para realizar operaciones preventivas, como fideicomiso del Banco de México. El Fobaproa fue el que emitía pagarés del gobierno a cambio de la cartera vencida. Sí se logró salvar el sistema financiero, aunque a un alto costo, cercano al 20% del PIB. En marzo de 1998 se envió una iniciativa al Congreso para regularizar como deuda pública los pagarés del Fobaproa que ascendía a 500,000 millones de pesos o cerca del 15% del PIB.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Otro tema importante fue que en el TLC se había reservado que el sistema de pagos, los grandes bancos mexicanos y un porcentaje mayoritario del sistema bancario se mantendría en instituciones mexicanas. El gobierno del Presidente Zedillo fue relajando estas reglas hasta que se fueron vendiendo todos los grandes bancos mexicanos: Banamex a Citigroup, Bancomer a BBV, Banco Mexicano Somex y Serfin a Santander, el antiguo Comermex a Banco Nova Scotia e Internacional y Atlántico a HSBC. El gobierno, cuando Banamex todavía era mexicano, se opuso a que comprara Bancomer porque se constituiría una entidad fuertemente oligopólica, ¡gran error histórico!

Aunque, como se dijo, la economía real se recuperó pronto, el sistema financiero —ya en más del 80% extranjerizado— no adquirió certificado de buena salud como banca, ya debidamente capitalizada, sino en 2002, según la Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero Mexicano hecho por los Organismos Internacionales.

El gobierno del Presidente Zedillo ya no realizó importantes cambios estructurales en el terreno económico salvo una: la reforma al sistema de seguridad social de los trabajadores en su componente de pensiones.

Pero, sería el primer cambio de gobierno, desde 1976, sin crisis económica. En ese año, el primero del milenio, la economía tenía un ritmo de 6% de crecimiento.

NEOLIBERALISMO A LA MEXICANA:

CRECIMIENTO SUSTENTADO EN LAS EXPORTACIONES

Y LA APERTURA COMERCIAL: 1995-2000.

AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasa de Crecimiento PIB	-6.2	5.9	6.8	4.9	3.9	6.6
Inflación	52.0	27.7	15.7	18.6	12.3	19.0

Fuente: Informes Anuales del Banco de México.

VII. ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR: 2000-2012.

A. ESTABILIDAD SIN CRISIS, PERO CON CRECIMIENTO MEDIOCRE:
2001-2006.

A lo largo del gobierno de Fox no habría mayores cambios en la estrategia económica. Para el año 2000, se había logrado consolidar un marco macroeconómico estable,

sin crisis de fin de sexenio, legado de la administración del Presidente Zedillo. Esencialmente había finanzas públicas sanas y razonable estabilidad de precios.

De hecho en la primera mitad de la administración de Fox hubo recesión en los Estados Unidos y muy baja tasa de crecimiento en México. A partir de 2003 hubo un gran aumento en los precios del petróleo y en general de los ingresos petroleros mexicanos. Los yacimientos de Cantarell alcanzaron su pico en 2004. En forma irresponsable se aceleró el ritmo de extracción de la producción de ese yacimiento por razones fiscales.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN y el auge exportador que le sucedió, la balanza de pagos mexicana había dejado de estar petrolizada, no así las finanzas públicas. México, después de varias reformas fiscales fallidas, tenía uno de los más bajos niveles de recaudación de fuentes tributarias normales, el IVA y los impuestos sobre la Renta a personas físicas y empresas (poco arriba de 10% del PIB). En este periodo los ingresos petroleros representaban 40% de los ingresos públicos. Por virtud del sistema establecido de participaciones y transferencias a los estados y de estos a los municipios, se había logrado la petrolización de las finanzas de los tres niveles de gobierno.

Durante estos años hubo elevados excedentes de ingresos petroleros que se malgastaron en aumentos correspondientes de gasto corriente, no gasto de inversión. A los responsables de la política económica no parecía interesarlos otra cosa que mantener las finanzas públicas en equilibrio y los precios estables. Es un misterio para la ciencia económica y para los economistas, cómo fue posible que esos ingresos extraordinarios no se hubieran traducido en mayor crecimiento económico. El crecimiento del periodo fue de 2.3% promedio anual.

En 2004 se adoptó una ley de Responsabilidad Hacendaria que establecía como norma el equilibrio fiscal pero que autorizaba que hubiera déficits si las condiciones del país así lo exigían, como por ejemplo, una recesión.

No hubo ningún cambio estructural en un gobierno extraordinariamente mediocre. El fin de la administración transcurrió en la normalidad de los últimos años: bajo crecimiento, finanzas equilibradas, baja inflación y, nuevamente, sin crisis económica de fin de sexenio.

B. LA GRAN RECESIÓN MUNDIAL DE 2007-2008 Y SU EFECTO SOBRE MÉXICO.

El hecho histórico fundamental para analizar la evolución económica de México durante el periodo del Presidente Calderón 2006-2012 y todavía en el momento actual,

es la gran crisis económica que sacude a la economía mundial a partir del verano de 2007 y que tiene su apogeo en otoño de 2008. Es el periodo que se ha llamado “la Gran Recesión de 2008-2009” y que de hecho continúa en sus efectos. Es la mayor crisis mundial desde la Gran Depresión de 1929-1933 y afecta las ideas y las políticas económicas, así como los procesos de crecimiento. Es una crisis que a diferencia de las décadas anteriores no se origina en los países emergentes sino en los centros financieros más avanzados, pero que sacudiría en diferente grado a todo el planeta. En alguna medida, los países en desarrollo salen algo mejor librados por los ajustes realizados frente a las crisis anteriores.

En una primera etapa la crisis se evidencia por la quiebra, intervención pública o nacionalización de importantes instituciones financieras en muchos países, lo mismo de grandes bancos de inversión (Lehman, Merrill Lynch, Bear Sterns), como compañías de seguros, bancos o las cajas de ahorro españolas. Para atacarla se negocia probablemente “la mayor y mejor coordinada política de estímulos fiscales y monetarios de la historia” que representa varios billones de dólares, articulados por los líderes mundiales del G-20 en sus Cumbres de noviembre de 2008 y abril y septiembre de 2009, que logra detener la caída. En 2010 se iniciaría una transición de las políticas de estímulo a las consolidaciones o austeridad fiscal. Este movimiento prematuro, acentúa la nueva etapa, de crisis del euro y de la deuda soberana, detonada por la crisis de Grecia a partir del 2009 y luego acompañada por las de Irlanda, España, Portugal e Italia, los llamados “Pigs”. En algunos países, la deuda bancaria privada se trasladaría a la pública (como España o Irlanda), generando serios problemas de desequilibrio fiscal y aumento de deuda; en otros casos, se provocaron desequilibrios en las balanzas de pagos por deteriorada competitividad; finalmente, burbujas inmobiliarias que explotaron. Luego, las políticas de austeridad agravaron los desequilibrios fiscales con economías en recesión y generaron serios problemas de desempleo, particularmente de jóvenes, turbulencias sociales y cambios de gobiernos. La Gran Recesión se ha convertido ahora en lo que el ex secretario del Tesoro, Summers llamó el “periodo de estancamiento secular” para las economías más avanzadas. Las economías no logran salir del bajo crecimiento y hasta ahora, en muchos casos, recuperan los niveles de producción prevalecientes en 2008. Este entorno continúa incidiendo sobre la situación de todos los países incluyendo México.

En México, en el 2006, el primer año del nuevo gobierno de Felipe Calderón se inicia con una seria crisis política, por lo cerrado de los resultados electorales frente a López Obrador. La economía transcurre con “más de lo mismo”, con esencialmente la misma política económica de Hacienda y Banco de México. Desde mediados de 2007 se percibe que la economía mundial va sufrir una severa crisis financiera. El gobierno

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

mexicano subestima el problema, considera que se trata de un “catarrito”, que la economía por su solidez macroeconómica está esencialmente blindada. El primer pronóstico de política económica es que creceríamos en 2009 3%. El resultado fue una caída de casi el 5%. Se da una sucesión de planes y programas; el Programa de Apoyo a la Economía (el PAE) en marzo de 2008, el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo en octubre de 2008 y el Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo en enero de 2009. Todos ineficaces. Con diagnósticos inadecuados, finalmente se plantea para 2009 un llamado “programa anti-cíclico” que supone un estímulo del 1.5% del PIB relativamente débil frente a lo que estaban haciendo los países industriales u otros países emergentes. La caída del primer semestre del 2009 es dramática, -10% del PIB.

Se presenta una fuerte caída de ingresos petroleros por la baja sistemática del yacimiento de Cantarell. Como esta brecha de ingresos fiscales se mantiene para el 2010, se presenta una “reforma fiscal” que es esencialmente “recaudatoria”, utilizando impuestos indirectos al consumo (aumento del IVA a 16%, telefonía, tabaco, cerveza, bebidas alcohólicas) y directos a las personas y las empresas (aumento del ISR en 2%, de reducir de la consolidación fiscal de pérdidas en grupos de empresas).

Hasta finales de 2009 había prevalecido el “marginalismo”; pero sí sorprendió el gobierno tomando la decisión valiente, temida por otros gobiernos, de liquidar la Compañía de Luz y Fuerza.

ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR.

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO PIB (%)	INFLACIÓN (%)
2001	-0.2	4.4
2002	0.8	5.7
2003	1.4	4.0
2004	4.2	5.2
2005	2.8	3.3
2006	4.8	4.1
2007	3.1	3.8
2008	1.4	6.5
2009	-4.7	3.6
2010	5.1	4.2

Fuente: Informes Anuales del Banco de México.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

En cuanto a los efectos de la crisis mundial, México en realidad resulta afectado principalmente por lo que ocurrió en los Estados Unidos, cuya economía en 2008 decrece 0.3% y cae en 2009 2.8%. ¡México respectivamente crece apenas 1.4% en el primer año y tiene una importante caída en 2009 de 4.7%! La mayor desde 1932 y 1995.

El problema es que México ya estaba afectado por “la enfermedad del estancamiento... estabilizador” a lo largo de toda la década. De acuerdo con las cifras del FMI, México tuvo un crecimiento promedio anual de 2000 a 2010 de 1.7%. Esto lo ubica en el lugar número 150 de 180 países. En América Latina, apenas arriba de Haití.

Es cierto que en 2010 ya ocurrió una recuperación acompañando la de Estados Unidos de 5.1% en su PIB.

C. EL ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR.

1. A diferencia del periodo de “desarrollo estabilizador”, hay un crecimiento económico muy mediocre. Es cierto que tampoco hay crisis autogeneradas como en el periodo precedente, salvo justamente la de origen global del 2008.
2. Las tasas de crecimiento son muy bajas, menores a 2%. No se aprovechó el auge de materias primas en parte del periodo, ni la época de oro del yacimiento de Cantarell.
3. La estabilidad se logra manteniendo los fundamentos macroeconómicos en forma sana. Bajo déficit fiscal y en cuenta corriente (menos de 5%), bajos niveles de deuda externa (alrededor del 30%), el Banco Central autónomo no financia al gobierno, la banca comercial está ya saneada con altos niveles de capitalización, pero presta poco a la economía. Se tiene una economía abierta, orientada a la exportación. Fijar el tipo de cambio no es objetivo, hay flexibilidad cambiaria, fluctuando en torno a 13 pesos.
4. La banca comercial tiene un bajo coeficiente de crédito a la economía en comparación aún con países emergentes, alrededor del 20% del PIB.
 - No se usó la banca de desarrollo para impulsar actividades prioritarias. Más bien se buscó desaparecerla. BANCAMEX se integró a NAFIN, se desapareció BANRURAL y la Aseguradora Agrícola. Se le dieron pocos recursos y se asignaron funciones limitadas, principalmente del llamado segundo piso, apoyando a bancos privados. Lo único que fue cuantioso fue la inversión en vivienda, pero no bien programada, ya que condujo a quiebras de desarrolladores.
 - Bajo coeficiente tributario, petro-dependencia
 - Bajo nivel de inversión en infraestructura y bajo nivel de inversión pública.
 - Las transferencias fiscales a los Estados significan consumo a veces suntuario y no inversión.

VI. EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO: A LA BÚSQUEDA DEL CRECIMIENTO PERDIDO. VOLVER A CRECER.

El gobierno del Presidente Peña Nieto se inicia en diciembre de 2012 con grandes retos y expectativas para realizar cambios necesarios. Uno de ellos es recuperar el crecimiento sostenido, apoyándose en un amplio programa de reformas.

Al no tener mayoría legislativa, el gobierno toma la iniciativa audaz de negociar el Pacto por México con las fuerzas políticas principales. Usando el Pacto como instrumento, emprendió un ambicioso y amplio programa de reformas: la reforma educativa, de telecomunicaciones, la fiscal, la financiera y, la más importante y difícil, la energética. Su aprobación refleja un logro político del Gobierno, en contraste con relaciones disfuncionales entre el Ejecutivo y Legislativo, en otros países que no logran superar una cierta parálisis política, como el caso de Estados Unidos. Las reformas tuvieron diferente grado de dificultad legislativa, algunas implicando cambios constitucionales y muchas leyes secundarias. Ahora, el principal reto es su instrumentación. Tienen también distinto grado de maduración e integración, por ejemplo, la fiscal resulta incompleta; otras tienen diversas velocidades y complejidad de ejecución, como la educativa. En materia económica, la más trascendente es la energética, que significa una transformación de una pieza clave del modelo de desarrollo económico de México prevaleciente en los últimos 70 años.

Los estudios de la OCDE recientes indican que las reformas estructurales pueden significar 1% de crecimiento adicional, 2% si se aplican eficazmente. Estamos partiendo de que “**la base**” es el promedio de crecimiento de las últimas 3 décadas, alrededor de 2%, o la estimación del crecimiento potencial del PIB, normalmente estimado en alrededor del 3%. Todo considerando las estimaciones para 2015, se sitúan en alrededor de 3%, 4% para 2016.

Desafortunadamente se ha producido otro nuevo choque externo desfavorable, que no es novedad para la economía mexicana, con el desplome del precio del petróleo de 100 dólares a 50 a lo largo de 2015. Esto ya ocurrió en los inicios de los 80’s, en que disminuyó su precio de 100 a menos de 25 a finales de los 90’s, antes de iniciar su nueva ruta ascendente. Es importante que la economía mexicana ya no está petrolizada, ni en su estructura productiva, alrededor de 8% del PIB, ni en su estructura de exportaciones, alrededor de 10% del total, aunque sí fiscalmente alrededor de 40% de los ingresos. Ello ha obligado a un ajuste fiscal preventivo de alrededor de 1% del PIB, a pesar de contar con una cobertura financiera de los ingresos presupuestales previstos. Si los precios del petróleo no se corrigen, tendrá que hacerse un ajuste fiscal importante en 2016.

Nos encontramos en 2015 con una perspectiva global externa, todavía incierta, inestable y desigual entre países, pero algo más favorable. Las principales economías europeas y Japón han iniciado su recuperación y auguran modestas tasas de crecimiento “positivas”, ahora alentadas por la depreciación del Euro y el yen, las reducidas tasas de interés y los precios del petróleo bajos. En los Estados Unidos se vislumbran tasas de crecimiento cercanas al 3%, efecto de su auge energético, políticas monetarias de estímulo y empresas altamente innovadoras y productivas, en un proceso moderno de reindustrialización.

Lo importante de la revolución energética a lo largo de Norteamérica son los grandes descubrimientos de petróleo y gas y la nueva tecnología (“fracking”), que permiten producir gas de bajo precio. Es cierto que México a mediano plazo podrá aumentar su producción y exportación de gas y petróleo, cuando los precios y las inversiones lo permitan. Pero, a corto plazo lo importante es contar con la infraestructura para importar y distribuir gas por el territorio nacional. Ello ya está ocurriendo.

A. UN POSIBLE NUEVO MODELO DE CRECIMIENTO Y REINDUSTRIALIZACIÓN, IMPULSADO POR EL SECTOR ENERGÉTICO Y LA INFRAESTRUCTURA.

El nuevo modelo del sector energético y el nuevo programa de infraestructura pueden ser los líderes y las palancas para elevar el crecimiento y detonar un proceso de reindustrialización de México. Me parece que los principales elementos son:

- 1) La Reforma Energética en su conjunto involucra la posibilidad de grandes inversiones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, en todo el proceso** que va desde la exploración, la producción, la distribución de hidrocarburos, la petroquímica, la energía eléctrica y la energía no renovable. La caída de los precios del petróleo obliga a recalendarizar las subastas relacionadas particularmente con inversiones en aguas profundas, pero desde ya se requieren inversiones en ductos y distribución de gas, que están ocurriendo en varios miles de kilómetros.
- 2) La generación de energía eléctrica va a requerir inversiones cuantiosas a cargo del sector privado.** Se requiere reconvertir la generación de energía eléctrica de combustóleo caro y contaminante a gas barato y limpio. Con gas barato, a rango de \$4 a \$6 dólares se elimina la desventaja competitiva de tener electricidad más cara que la de Estados Unidos.
- 3) Va a detonarse un proceso de reindustrialización.** La participación privada cambia la dinámica y la estructura de todo el sector energético: petróleo, gas, energía eléctrica y petroquímica.

- 4) **La reforma implica una política industrial.** La exigencia de 35% de contenido local en las inversiones induce mayor participación de la industria nacional en el sector energético. Se fomenta el desarrollo de cadenas productivas. En el auge de los 80's, el contenido nacional de las inversiones era de dos terceras partes, eso se revirtió este milenio en favor del contenido extranjero. El sector manufacturero debe aumentar su participación en la economía de sus niveles muy bajos, inferiores al 20% del PIB.
- 5) **El financiamiento debe acompañar la política industrial.** Para ello, se ha creado un Fideicomiso para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Energética. También hay recursos para la innovación tecnológica y la formación de capital humano.
- 6) **La creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.** Fondo soberano operado por el Banco de México, es un gran instrumento de ahorro de largo plazo, que permitirá canalizar recursos a las pensiones, proyectos de ciencia y tecnología y energía renovable y desarrollo de infraestructura, como fue el caso en Noruega. Las Afores deben usarse para canalizar sus recursos a la infraestructura, la energía y la vivienda.
- 7) Adicionalmente se debe **fortalecer la banca de desarrollo y promover que la banca comercial incremente su apoyo a la actividad productiva privada, como está previsto.** El financiamiento al sector privado debe superar el nivel actual de 30% del PIB, muy bajo en comparaciones internacionales, así como el ahorro financiero de 60% del PIB.
- 8) **El Programa Nacional de Infraestructura.** Debe representar un considerable apoyo al crecimiento, con un monto de inversión del orden de los 8 billones de pesos (8% del PIB). Esta inversión era muy baja en perspectiva histórica y en comparación internacional, alrededor del 4%. La mitad de, por ejemplo, Corea. Incluirá caminos, puertos, ferrocarriles, y la más importante, el gran aeropuerto de la Ciudad de México, que es en realidad un proyecto de desarrollo regional. El problema hasta ahora había sido la dificultad y los rezagos en el proceso de ejecución y la generación de proyectos bien definidos.
- 9) **La inversión extranjera adicional.** Se ha estimado en montos considerables, tanto para la energía eléctrica, como para los hidrocarburos del orden de 40,000 millones de dólares anuales.
- 10) **La inversión ambiental “verde” en procesos no contaminantes.** Tiene grandes posibilidades en la industria y el transporte metropolitano masivo. Igualmente las posibilidades de invertir en las energías no renovables, como eólicas, solar, etc.

11) La Reforma Fiscal está todavía inconclusa, es insuficiente. Para sustentar estas inversiones se requieren grandes recursos fiscales públicos y privados, incluyendo proyectos público-privados (PPP). Por razones políticas entendibles se difirieron ajustes al IVA. Su aumento debe tener como sustento político poder financiar a la reforma del sector salud y las pensiones para hacer efectivo un derecho constitucional de cobertura universal, pero mantener exentos alimentos y medicinas. México además requiere avanzar hacia un seguro de desempleo bien definido. Diversos expertos consideran que el ISR a las empresas puede disminuir mientras se aumenta la progresividad a los individuos. De no recuperarse los precios del petróleo, la necesidad de una reforma fiscal aumenta a pesar del compromiso de no tocar los impuestos.

Todo lo anterior podría permitir a México generar tasas de crecimiento de 4 a 6%, siempre y cuando se dé un entorno internacional favorable, incluyendo precios del petróleo en recuperación. México es actualmente la 11ª economía mundial (medida por paridad poder de compra PPP). Se prevé que con un mejor crecimiento nuestro país sea en el 2025 la 9ª economía del mundo, sólo superada por Estados Unidos, Alemania y Japón, y los 4 Brics (China, Brasil, Rusia, India), más Indonesia.

México es ya una potencia industrial manufacturera. Se aprecia con el crecimiento espectacular del sector automotriz y aeroespacial. Las cuantiosas nuevas inversiones que ya se están dando en estos sectores significan apreciar las ventajas de localización, los polos de crecimiento existentes (clusters), mano de obra entrenada y el acceso a energía barata. Es una gran plataforma que tiene que profundizarse.

Tenemos, sin embargo, un problema de carácter estructural de la muy baja productividad, que en el periodo de rápido crecimiento fue de 3%, pero que crece sólo a 0.8% por año desde 1990. Además de la insuficiente acumulación de capital y el todavía favorable bono demográfico de crecimiento de población joven, hay 3 problemas: primero la deficiente calidad de la educación y de los profesores a todos los niveles, donde tenemos muy bajas calificaciones en los estudios comparativos de la OCDE. Como porcentaje del PIB (6%) gastamos más que Corea, pero gastamos mucho en burocracia y sindicatos, no en enseñanza. Segundo, gastamos poco en desarrollo tecnológico y no tenemos un sistema de innovación. El gasto en investigación y desarrollo es alrededor del 0.5% del PIB, de los más bajos del mundo. Tercero, tenemos una estructura industrial deficiente. Hay una fuerte concentración en grandes empresas, luego muchas pequeñas y micro, pocas medianas. Tenemos un gran sector de servicios, eso es la tendencia de los países avanzados, pero en nuestro caso son “changarros”, micros y pequeñas industrias, de muy baja productividad. Para alcanzar las tasas de crecimiento deseables, un reciente estudio de McKinsey señala que hay que recuperar crecimiento en la productividad de 3.5% anual.

Este es el costo de haber abandonado la política industrial, de carecer de una política de desarrollo tecnológico que nunca tuvimos y permitir el deterioro de la calidad de la educación. A ello se suma un Estado ineficaz a todos los niveles. Lo que explica el crecimiento de la economía, visto por el lado de la oferta, es la contribución que hacen los factores de la producción (lo que los economistas llaman “la función de producción”): la mano de obra, el capital, la tecnología y las instituciones. Salimos mal parados en todas. Por otra parte, desde la perspectiva de los componentes básicos del gasto (la demanda agregada), preconizados por la teoría keynesiana; en la inversión y el ahorro tenemos también muy bajos niveles, de alrededor de 20% del PIB, paupérrimos frente a los países de rápido crecimiento de Asia. El consumo per cápita también es bajo, por el escaso crecimiento de la masa salarial. Para ello puede requerirse una política de salario mínimo eficaz. Para avanzar en la solución de estos problemas hay que actuar en las políticas arriba enumeradas.

VII. CONCLUSIÓN.

¿Cuál va a ser el impacto de las reformas estructurales? El primer esfuerzo importante en este objetivo fue el realizado por los gobiernos de De La Madrid y Salinas a partir de 1985. Se resolvieron problemas estructurales en las finanzas públicas, un Estado obeso y, en el comercio exterior, una economía poco competitiva. Pero no generaron crecimiento. La reforma estructural que significó NAFTA y la creación de una estrategia sustentada en las exportaciones, tampoco generó un crecimiento dinámico. En cambio, las políticas macroeconómicas, seguidas en el desarrollismo de 1940 a 1970 sí generaron un crecimiento de 6% anual, sustentado en políticas fiscales, monetarias y cambiarias, fuerte inversión pública en infraestructura, una agresiva política industrial a favor de la industrialización, el fomento de la agricultura comercial; ello financiado por una política de banca de fomento agresiva e innovadora, una banca comercial a la que se indujo prestar a los sectores productivos y un tipo de cambio que favoreció siempre la exportación.

La lección para el futuro es que se necesitan combinar las dos cosas: una política macroeconómica orientada primordialmente al crecimiento, sin descuidar la estabilidad, y una política de cambio estructural, no como un fin en sí mismo, sino como medio también para impulsar el crecimiento. Esa es la actitud mental (lo que se llama en inglés el “mind set”), que debe regir a toda la sociedad, gobierno, empresa y trabajo, laborando para el mismo fin. Eso ocurrió bajo el “desarrollismo” que sigue siendo la concepción que domina con éxito en China y, en Asia, los países que más

———— Tomo I ————
La Economía y las Finanzas Públicas

crecen. Si seguimos pensando en que la tarea gubernamental se agota en preservar la estabilidad y que el crecimiento se da por sí solo, seguiremos en el estancamiento estabilizador. ¡Nos contagiaremos de la enfermedad mundial del “estancamiento secular” que amenaza a Europa y Asia! No debe ser el caso. Tenemos las bases y la oportunidad para volver a crecer en forma sostenida.

Los Avances del México Contemporáneo 1955-2015

PRESENTACIÓN GENERAL DE LA OBRA.

Manlio Fabio Beltrones. 11

PRESENTACIÓN GENERAL DE LA OBRA.

Carlos Reta Martínez. 27

TOMO I. LA ECONOMÍA Y LAS FINANZAS PÚBLICAS.

INTRODUCCIÓN. REFORMAR A MÉXICO PARA COMPARTIR LA PROSPERIDAD.

Ángel Gurría. 33

LOS ÚLTIMOS 60 AÑOS DE POLÍTICA MONETARIA Y EL PAPEL DEL BANCO DE MÉXICO.

Agustín Carstens Carstens. 43

LA IMPORTANCIA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL DEBATE LEGISLATIVO.

Juan Manuel Portal Martínez. 69

EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

Alejandro Romero Gudiño. 83

EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ELEMENTOS DEL EJERCICIO DEMOCRÁTICO DEL PODER.

Sergio López Ayllón y Guillermo M. Cejudo. 109

CENTRALISMO Y DESAFÍOS DEL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO.

Pedro Ángel Contreras López. 123

IMPACTO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN LA ECONOMÍA MEXICANA.

Alejandro Somuano Ventura. 151

IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA ECONOMÍA MEXICANA Y MODELO ECONÓMICO DE DESARROLLO DURANTE EL PERIODO 1955–2015.	
Roberto Khalil Jalil y Jorge Franco López.	179
LAS REFORMAS ESTRUCTURALES CONDICIONAN EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA.	
Agustín Miguel Alonso Raya.	203
EL IMPACTO DE LA REFORMA ENERGÉTICA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO: BENEFICIOS Y ASIGNATURAS PENDIENTES.	
Luis de la Calle Pardo.	229
REFORMAS ESTRUCTURALES 2013-2014: UNA VISIÓN DE FUTURO DE LA ECONOMÍA MEXICANA.	
Luis Videgaray Caso.	253
PERSPECTIVAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE MÉXICO.	
Alejandro Werner y Fabián Valencia.	279
CRECER O NO CRECER, ¿POR QUÉ MÉXICO NO CRECE COMO LO HIZO EN EL PASADO?	
Francisco Suárez Dávila.	307

