

**GFB**

Marzo - Abril 2000

**Bases para un  
Programa de Gobierno**

3	Introducción
4	I. El Estado de Derecho
5	II. La Actuación de los Funcionarios Públicos y su Responsabilidad
7	III. Política Fiscal y Monetaria para la Estabilidad Permanente de Precios
10	IV. La Reforma Tributaria
12	V. Gasto Público, Educación y Combate a la Pobreza
15	VI. La Reforma del Gobierno
17	VII. El Fortalecimiento del Sistema Financiero
19	VIII. El Mercado Laboral
20	IX. Política Industrial
21	Conclusiones
22	Bibliografía

## Introducción

En la década de los sesenta se experimentó un crecimiento económico continuo con estabilidad de precios; esto se tradujo en mayor bienestar para la mayoría de la población. A partir del inicio de la década de los setenta, México se desarrolló en una notoria inestabilidad macroeconómica, entendida ésta como incremento acelerado de precios con contracción del ingreso. Esta inestabilidad, junto con los intentos de estabilización a lo largo de los últimos 18 años, ha inhibido el crecimiento de la producción y ha generado un incremento de la pobreza.

Durante las casi cinco décadas pasadas la intervención del gobierno en la economía fue creciente en términos del gasto público ejercido. Esto llegó a su máximo en 1987, cuando la participación del sector público representó 41.5% del PIB. Así, existió un gobierno propietario que, además, aumentó sustancialmente la regulación de los mercados con precios controlados y restricciones a la participación de la inversión privada en actividades consideradas como estratégicas para el Estado. A partir de 1988, se inició el cambio estructural consistente en la apertura de la economía, la reducción del tamaño del sector paraestatal y la desregulación de diversos mercados.

A pesar de los esfuerzos recientes para alcanzar la estabilidad macroeconómica y en el ámbito del cambio estructural, aún faltan avances en la desregulación y la privatización para sentar las bases para un crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios. El crecimiento de la producción genera empleo y esto, a su vez, hace que el bienestar de la población aumente.

En este estudio se plantean los principales elementos que debe contener un programa de gobierno. En la primera parte se analizan los aspectos relacionados con el estado de derecho y la definición y garantía de los derechos de propiedad privados. En la segunda se analizan los medios institucionales que incentiven la actuación socialmente responsable de los funcionarios públicos y la rendición de cuentas.

La tercera sección se destina a la política macroeconómica requerida para lograr la estabilidad permanente en los precios. En la cuarta, se propone una reforma tributaria del gobierno federal. La quinta se enfoca al ejercicio del gasto público como instrumento de combate a la pobreza. En la sexta, el análisis se centra en la reestructuración del sector público federal, incluyendo al gobierno federal y a las empresas del sector paraestatal, temas ligados con la desregulación.

En el séptimo apartado se examina la situación del sistema financiero y se hacen propuestas para fortalecerlo de forma tal que contribuya en forma efectiva y eficiente al desarrollo económico. La octava sección hace referencia a la modernización del marco legal del mercado laboral. La novena, analiza los lineamientos generales de una política de desarrollo industrial. Por último, se destacan las principales conclusiones.

## I. El Estado de Derecho

Para que la economía mexicana pueda crecer de manera continua y con una distribución de la riqueza y del ingreso cada vez más equitativa y bienestar creciente, es imperativo el estado de derecho. Se entiende por estado de derecho al marco legal que define con precisión, y hace cumplir, los derechos de propiedad privados sobre los recursos y el ingreso que se deriva de su utilización, eliminando el riesgo de expropiación de los mismos<sup>1</sup>, así como cualquier otro factor que afecte en forma negativa el ejercicio de esos derechos. El respeto absoluto al derecho de propiedad es un elemento esencial para promover el ahorro, la inversión y el cambio tecnológico.

Además, el marco legal debe garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a los diferentes mercados, promover que éstos sean competitivos y prohibir y penalizar la existencia de prácticas monopólicas.

En México no están definidos con precisión los derechos de propiedad privados y se da lugar a la interpretación de estas disposiciones por parte del gobierno o de los funcionarios públicos. Esto repercute en el riesgo expropiatorio de los recursos y/o del ingreso para el sector privado. El incremento del riesgo se traduce en menores tasas de ahorro y de inversión y, en consecuencia, en un menor ritmo de crecimiento económico. De ahí la necesidad de llevar a cabo una revisión y modificación profundas del marco legal vigente. No contar con disposiciones legales precisas, claras y transparentes, distorsiona la asignación de recursos e inhibe el desarrollo económico.

Además de la definición de los derechos de propiedad privados, es indispensable la existencia de un Poder Judicial independiente e imparcial que garantice estos derechos y que obligue al cumplimiento de los contratos entre los particulares y entre los particulares y el gobierno. En la actuación del Poder Judicial cabe destacar la importancia de realizar una reforma al derecho de amparo, para hacerlo de aplicación general en el caso de cuestiones fiscales y administrativas, ya que ello constituiría un contrapeso al riesgo de disposiciones gubernamentales futuras que representen un atentado contra los derechos de propiedad privados.

---

<sup>1</sup> La expropiación de un recurso, previa indemnización a su propietario, puede ser justificable si este recurso se utiliza para la provisión de un bien público (bien caracterizado por la no exclusión y la no rivalidad en su consumo).

## II. La Actuación de los Funcionarios Públicos y su Responsabilidad

El gobierno debe tener como objetivo primordial contribuir al desarrollo de la nación mediante el diseño de políticas públicas que otorguen los incentivos adecuados para una asignación eficiente de los recursos. En este sentido, el papel del gobierno tiene que limitarse a cuatro aspectos esenciales: 1) proveer un marco legal que defina eficientemente los derechos de propiedad privados, los garantice y los proteja; 2) promover la estabilidad macroeconómica; 3) corregir las fallas del mercado; 4) proveer bienes públicos (y actuar de forma subsidiaria) a aquellos individuos o grupos que se encuentren en desventaja absoluta por no haber existido en el pasado condiciones de igualdad de oportunidades, dotándolos de estas condiciones.

En México no han existido los medios legales y procesales efectivos para que los servidores públicos, de todos los niveles, respondan por los actos de gobierno cuando han adoptado medidas que implican negligencia dolosa, un ingreso y desarrollo económico menores a los potenciales o una reducción del bienestar de la población. El hecho de que los gobernantes no hayan respondido por sus actos y no hayan tenido los incentivos para una actuación responsable se explica por la carencia de un sistema de contrapesos que permita la rendición de cuentas.

En un sistema político democrático los gobernantes se enfrentan al escrutinio de sus actos por parte de la población, enfrentan sanciones por actuaciones ilícitas y son recompensados con la reelección o con la promoción a otro cargo de responsabilidad pública si su gestión es satisfactoria. De esta manera, el premio o castigo puede ser enfrentado en lo individual por el gobernante o por el partido político que lo postuló o amparó.<sup>2</sup> Esto no sucede en un sistema autoritario, en donde el jefe de Estado no responde por ninguno de sus actos, ya que no existe un Poder Judicial independiente que proteja a la población del gobierno.

En un sistema democrático, en el cual se goza de la libertad para elegir a los gobernantes, la competencia entre los partidos políticos es real y lleva a la población a elegir a aquel candidato del cual se espera que instrumente políticas que generen un mayor bienestar en un ámbito de libertades individuales. Es decir, se elige al candidato que garantice que los derechos de propiedad sobre los recursos, incluyendo el poder adquisitivo del dinero, no serán violados.

Un sistema democrático induce un comportamiento socialmente responsable de los funcionarios públicos elegidos. Sin embargo, esto no es suficiente para que los funcionarios, en lo individual y a través de las elecciones, reciban el premio o asuman el costo por su actuación.<sup>3</sup> Para ello, se requiere que el sistema político se diseñe de forma tal que los funcionarios elegidos enfrenten en forma directa los beneficios y los costos por su actuación, a través de la reelección y la rendición de cuentas.

---

<sup>2</sup> Olson (1996).

<sup>3</sup> La responsabilidad social por los actos de gobierno se engloba en el concepto que en inglés se denomina “accountability” o rendición de cuentas.

Pensar en la reelección tanto del Presidente de la República como de los gobernadores de los estados, políticamente y por razones históricas, no es viable en el corto plazo. Sin embargo, para los legisladores y los presidentes municipales sí cabría considerar ya una reforma constitucional para permitir su reelección.<sup>4</sup>

Por otra parte, es imperativo diseñar los medios de supervisión necesarios para que el público evalúe la labor de los funcionarios públicos, no sólo para evitar actos de corrupción, sino también en términos de si el gasto público ejercido cumple con criterios cualitativos y no sólo cuantitativos. En última instancia, se trata de medir la eficacia de cada peso gastado por el gobierno en términos de su contribución al desarrollo económico, sobre todo al considerar que la sociedad financia el gasto, ya sea a través de impuestos o de deuda.<sup>5</sup>

---

4 La reelección de diputados y senadores requeriría una profunda modificación en la estructura del Congreso de la Unión, permaneciendo sólo los elegidos por mayoría relativa. Para un análisis más detallado véase Katz (1999).

5 Muy relacionado con esto último está la necesidad de evaluar bajo criterios sociales todo proyecto de inversión del gobierno.

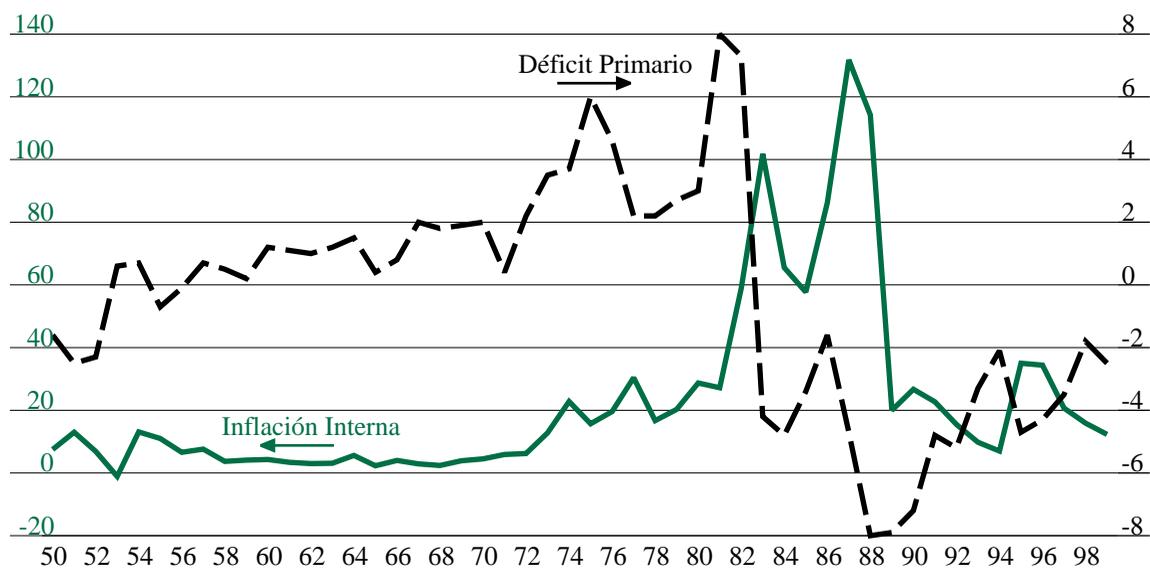
### III. Política Fiscal y Monetaria para la Estabilidad Permanente de Precios

Para que haya desarrollo con equidad, además de contar con un marco legal que defina con eficiencia los derechos de propiedad privados, se requiere estabilidad macroeconómica permanente.

La causa directa de la inflación es una expansión primaria del dinero incompatible con el crecimiento de la economía, producto de una política fiscal expansiva o de un mayor financiamiento del gasto mediante la emisión de dinero.

Como se observa en la gráfica, existe una relación directa entre una política fiscal expansiva —reducción del superávit primario de las finanzas públicas (o un mayor déficit)— y la tasa de inflación. De esta forma, la política fiscal que se inició a principios de los setenta y que continuó durante toda esa década y los primeros años de los ochenta, aceleró la inflación, fenómeno que no ha podido ser erradicado.

**Inflación y Déficit Primario • % anual y % del PIB, 1950-1999**



Fuente: Banco de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El cuadro anexo presenta las tasas de inflación de México, Estados Unidos y otros países —desde 1980 hasta 1999— y pone de manifiesto las diferencias. Por ejemplo, de 1990 a 1994, la inflación anual de México, en términos de promedio aritmético, fue 15.15%, y para Estados Unidos, 3.49%; de 1997 a 1999, para México fue 15.55% y para Estados Unidos, 1.99%. En los países desarrollados la inflación ha sido mucho más baja que en México.

**Inflación en México y en Algunos Países Desarrollados** • Variación % del índice de precios al consumidor Dic/Dic

	México	Estados Unidos	Canadá	Japón	Francia	Alemania	Reino Unido
1980	29.84	12.40	11.21	7.21	13.73	5.48	15.16
1981	28.70	8.94	12.12	4.32	13.89	6.76	12.02
1982	98.84	3.87	9.23	2.07	9.69	4.59	5.36
1983	80.77	3.80	4.51	1.69	9.29	2.63	5.33
1984	59.15	3.95	3.77	2.66	6.69	1.97	4.60
1985	63.75	3.77	4.38	1.40	4.70	1.76	5.61
1986	105.75	1.13	4.19	-0.32	2.12	-1.07	3.75
1987	159.17	4.40	4.12	0.85	3.12	1.00	3.71
1988	51.66	4.42	3.96	0.95	3.08	1.65	6.78
1989	19.70	4.65	5.17	2.62	3.56	3.26	7.71
1990	29.94	6.11	5.00	3.78	3.21	2.74	9.34
1991	18.79	3.06	3.78	2.66	3.06	3.24	4.46
1992	11.93	2.90	2.14	1.15	1.92	3.31	2.58
1993	8.01	2.75	1.70	1.04	2.07	4.24	1.94
1994	7.06	2.67	0.23	0.67	1.57	2.53	2.89
1995	51.97	2.54	1.73	-0.40	2.09	1.76	3.22
1996	27.70	3.32	2.20	0.60	1.69	1.39	2.46
1997	15.72	1.70	0.75	1.79	1.14	1.79	3.63
1998	18.61	1.61	1.00	0.59	0.27	0.50	2.75
1999	12.32	2.68	2.60	-1.10	1.30	1.20	1.70

Fuente: Fondo Monetario Internacional

Desde el punto de vista de la política fiscal, el objetivo es que las finanzas públicas sean sanas; es decir, durante un período determinado, el balance fiscal promedio debe estar en equilibrio, existiendo la posibilidad de que en un año particular, y debido a factores exógenos, haya por única vez un déficit económico no superior a 1% del PIB. El déficit no debería prolongarse por un año adicional, pues esto sería signo de indisciplina. Así, se dejaría de utilizar al impuesto inflacionario y se podría lograr la erradicación permanente de la inflación. Para que ocurra esta forma de mantener sanas las finanzas públicas, es necesario introducir la disposición legal que la garantice.

Muy ligado con el punto anterior está el ejercicio de la política monetaria, cuyo único objetivo es lograr la estabilidad de precios, es decir, que la inflación se sitúe lo más cerca posible de cero y nunca arriba de 3%. Para ello, es indispensable fortalecer la autonomía del banco central para determinar y ejercer la política monetaria. Esta independencia tiene implicaciones políticas: los miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México, a pesar de ser propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, no pueden ser removidos de su cargo salvo por causas graves, entre las que no se encuentra negarse a financiar al gobierno.

A pesar de que el marco legal otorga autonomía al Banco de México, se requiere que las decisiones en materia cambiaria sean tomadas por éste para que su independencia sea real y funcional. Un banco central no es autónomo si no puede elaborar una política cambiaria congruente con la política monetaria.

En la actualidad, aunque el tipo de cambio es flexible, las decisiones en la materia se toman en la Comisión de Cambios. Esta se integra con miembros del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero está dominada por la Secretaría de Hacienda, la cual podría modificar el régimen cambiario. En la medida en que es imperativo mantener el sistema de tipo de cambio flexible, es indispensable dotar legalmente al Banco de México del manejo de la política cambiaria.<sup>6</sup>

Además, se tiene que establecer la rendición de cuentas por parte de la Junta de Gobierno, de forma tal que sus miembros sean responsables por el incumplimiento de la meta de inflación cuando éste sea atribuido a la política monetaria; en este caso, deberán enfrentar una sanción, la cual podría llegar hasta la separación del cargo, como se plantea en otros países.

---

<sup>6</sup> Para un análisis de la autonomía del Banco de México, véase Katz (1999).

## IV. La Reforma Tributaria

Una condición necesaria para tener finanzas públicas sólidas, y que éstas sean un elemento para la estabilidad de precios, es que el gobierno tenga una fuente estable de ingresos tributarios. En este sentido, se requiere una reforma de fondo en la materia. La nueva estructura tributaria, aplicable a todos los mercados, debe generar la mayor recaudación posible —sujeta a la restricción de que no sea una fuente de distorsiones que desincentiven el trabajo, el ahorro y la inversión— y el menor costo en bienestar posible.

Con este objetivo, la política tributaria tiene que orientarse a obtener la mayor parte de la recaudación a través de impuestos al gasto, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y en menor medida depender de los impuestos al ingreso, sea de empresas o de individuos. Un sistema basado en impuestos al gasto, además de ser más barato de administrar y más eficiente para efectos de fiscalización, otorga incentivos adecuados para una asignación eficiente de recursos y promueve el trabajo, el ahorro y la inversión, elementos esenciales para el crecimiento económico continuo.

En cualquier país, una de las principales fuentes de ahorro privado y, por lo mismo, de inversión, son las utilidades que las empresas reinvierten para ampliar su capacidad productiva. La inversión permite el crecimiento de la producción y el empleo, por lo que el tratamiento fiscal que se dé a las utilidades es crucial para determinar la tasa de inversión y el crecimiento.<sup>7</sup>

Las utilidades no distribuidas como dividendos y reinvertidas en activos fijos deberían estar libres de gravamen.<sup>8</sup> Más aún, el Impuesto sobre la Renta (ISR) a las empresas no debería aplicarse, ya que éstas están integradas por personas físicas, accionistas de las empresas, quienes son las que deben tributar. Es decir, se debe evitar la doble tributación al cobrar el ISR a las empresas y a los individuos. Esto significa el reconocimiento de que las empresas son parte de la riqueza de los individuos, la cual está libre de gravamen. De esta forma, se aceptaría que todo activo propiedad de los individuos, ya sea capital físico o humano, es, para efectos prácticos, similar.

Por otra parte, también se reconocería que la reinversión de las utilidades es un sacrificio del consumo presente que el dueño del capital realiza. Al reinvertir las utilidades de la empresa, el dueño del capital ahorra, lo cual es deseable porque es la primera parte del círculo virtuoso de ahorro-inversión-crecimiento. Al eliminar el ISR a las empresas, se elimina también un sesgo en contra del ahorro y la inversión en activos fijos.

---

7 Harberger (1974).

8 Permitir la deducibilidad total de la base gravable de todas las utilidades reinvertidas es equivalente a la deducción del valor presente de depreciación acelerada de la inversión calculada a una tasa de interés de 0%.

Un gravamen sobre el ingreso laboral afecta las decisiones de los individuos acerca de cuánto tiempo dedican al trabajo. Entre mayor sea la tasa impositiva, media y marginal, menores serán las horas que los individuos estén dispuestos a trabajar. Una tasa impositiva progresiva sobre el ingreso laboral implica, en el margen, un sesgo en contra del trabajo.

Un impuesto al ingreso de los individuos, sea proporcional o progresivo, grava el ingreso laboral obtenido en el presente y el ingreso derivado de la riqueza personal acumulada. Por lo mismo, el impuesto al ingreso laboral tiene un sesgo en contra del ahorro.

Así, para maximizar el desarrollo de la economía, lo más eficiente es que no exista el ISR a las personas físicas y que el sistema impositivo se base en gravámenes al consumo, destacando el IVA. Este impuesto se aplica al gasto final realizado por las unidades familiares y es más eficiente que un impuesto al ingreso.<sup>9</sup>

El IVA aplicado a tasa igual para todos los bienes y servicios es neutral respecto de la asignación sectorial de recursos, pero es independiente del ingreso del individuo. Este problema puede atenuarse mediante la adopción de un subsidio al ingreso diseñado de manera tal que el gobierno realice transferencias directas para las unidades familiares cuyos ingresos se encuentren por debajo de la “línea de pobreza”.<sup>10</sup>

El impuesto al valor agregado es más barato de administrar que los impuestos al ingreso. Asimismo, un sistema basado en el IVA a tasa uniforme permite una fiscalización más barata y eficiente por parte de las autoridades hacendarias. De esta forma se reduce la evasión fiscal.

Para maximizar el potencial de crecimiento económico y el bienestar de la población, es necesario eliminar el ISR, tanto para personas físicas como para empresas y aplicar impuestos al gasto, como el IVA a tasa única, e impuestos específicos en algunos mercados que presentan demandas inelásticas, como es el caso de los especiales a la producción y servicios (IEPS). Gravar el consumo es neutral sobre las decisiones laborales de los individuos, genera un mayor incentivo para el ahorro e implica un menor costo en bienestar social derivado del impuesto, así como de una menor utilización de recursos por parte del gobierno para fiscalizar el pago de los tributos. Lo anterior equivale, desde el punto de vista social, a un ahorro de recursos.

---

9 Todo impuesto genera una distorsión en la asignación de recursos y por lo mismo una pérdida en el bienestar social. Decir que el impuesto al consumo es más eficiente que el impuesto al ingreso significa que el costo en términos de bienestar del primero es menor que el del segundo. Al respecto véase Arnold C. Harberger, “A Note on Consumption versus Income Taxation”. Inédito. Universidad de Chicago. (sin fecha).

10 Friedman (1982). Además de corregir la regresividad del impuesto al consumo, es más transparente y eficiente que los subsidios en el precio de los bienes. Al recibir una transferencia directa al ingreso, los individuos deciden libremente qué hacer con este ingreso. Por otra parte, el subsidio al precio de los bienes distorsiona los precios relativos, generando un costo en bienestar social y altera el comportamiento de los consumidores.

## V. Gasto Público, Educación y Combate a la Pobreza

Una de las principales funciones del gobierno es actuar de manera subsidiaria con aquellos individuos o grupos que se encuentran en una posición de desventaja al no contar con las condiciones mínimas de educación y salud para participar de manera eficiente y competitiva en el mercado laboral. La desigualdad en el acceso a los servicios de educación y salud es una de las principales causas de la pobreza. De ahí que la política del gobierno para el combate a la pobreza tenga que enfocarse a incrementar las oportunidades para que estos individuos y grupos participen en el mercado laboral de manera exitosa.

Según el Informe de Labores 1998-1999 de la Secretaría de Educación Pública (SEP), 10% de la población era analfabeta en 1999. Esto es, casi 6.5 millones de mexicanos no pueden lograr un mejor nivel de vida con base en la obtención de un empleo bien remunerado. Los bajos ingresos de gran parte de la población también se explican por su escolaridad promedio. Esta, que corresponde a la población de 15 años y más, en 1960 fue de 2.6 años; el dato para 1999 se ubica en 7.7 años. Una baja escolaridad promedio de la población está asociada con poca capacitación laboral, cuestión que a su vez se refleja en bajos ingresos.

### Indicadores Educativos: Escolaridad Promedio y Analfabetismo

Población analfabeta			Atención a la demanda*		Escolaridad promedio población 15 años o más	
Años	Total	Indice, %	Años	%		
1990	6,249,443	12.5	1992-1993	60.0	1960	2.6
1991	6,256,291	12.1	1993-1994	60.5	1970	3.4
1992	6,255,046	11.7	1994-1995	61.3	1980	4.6
1993	6,278,916	11.4	1995-1996	62.1	1990	6.5
1994	6,315,696	11.2	1996-1997	63.0	1992	6.6
1995	6,345,894	10.9	1998-1999	64.9	1993	6.8
1996	6,375,340	10.7	1999-2000 est.	65.8	1994	6.9
1997	6,429,788	10.5			1995	7.1
1998	6,454,994	10.3			1998	7.6
1999	6,455,646	10.0			1999	7.7

\* Matrícula total de población de 4 a 24 años / población total de ese rango de edad Fuente: SEP. Informe de Labores, 1998-1999.

Casi 85.0% de la matrícula en el ciclo escolar 1990-91 se concentraba en educación básica; para el ciclo 1999-2000, el porcentaje disminuyó a 80.7. La educación media superior y la superior han subido su participación relativa. Sin embargo, las cifras por tipo de educación señalan que es difícil esperar que la escolaridad promedio de la población se incremente en forma sustancial en el corto plazo. Para aumentar el capital humano, las nuevas generaciones deberán contar con mayores y mejores niveles de instrucción. Esta situación podría mejorar en el corto plazo si se proporciona a la población que tiene bajos niveles de escolaridad educación técnica y enseñanza de oficios.

Un problema importante se refiere a la calidad de los servicios educativos. Según el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), los alumnos que pasan de educación media

(secundaria) a media superior (preparatoria) y provienen de escuelas particulares presentan mejores resultados promedio que los de escuelas públicas.

### Indicadores de Educación en México: Matrícula

	1990-1991	1995-1996	1999-2000 estimado
Matrícula (miles)	25,092.0	26,915.6	29,057.2
Federal	16,235.9	3,132.7	3,407.6
Estatal	5,369.9	20,185.9	21,045.0
Particular	2,471.1	2,558.1	3,350.5
Autónomo	1,015.1	1,038.9	1,254.1
Básica	21,325.9	22,480.7	23,439.2
Preescolar	2,734.1	3,170.0	3,408.9
Primaria	14,401.6	14,623.4	14,766.2
Secundaria	4,190.2	4,687.3	5,264.1
Capacitación trabajo	413.6	463.4	817.2
Media superior	2,100.5	2,438.7	2,860.5
Técnico	378.9	388.0	387.0
Bachillerato	1,721.6	2,050.7	2,473.5
Superior	1,252.0	1,532.8	1,940.3
Normal	109.0	160.0	201.5
Superior	1,097.1	1,295.0	1,620.6
Posgrado	45.9	77.8	118.2

Fuente: SEP. Informe de Labores, 1998-1999.

Una mayor competencia entre escuelas permitiría incrementar la calidad de la educación pública; toda vez que los padres de familia no se verían forzados a aceptar la asignación que hacen las autoridades educativas en función de la zona donde habitan los alumnos. Esto ha propiciado una menor eficiencia de las escuelas y los profesores y una calidad no adecuada de la educación. La solución está en buscar los incentivos y en establecer las medidas de desempeño necesarias para que mejore la calidad de los servicios en las escuelas públicas.

El papel del gobierno en el ámbito de la educación en las zonas urbanas debe limitarse a garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y otorgar los incentivos para acrecentar la competencia entre las escuelas, que resulte en un servicio de mayor cobertura y calidad. Para ello es recomendable la instauración de bonos académicos para el acceso al sistema educativo de la población que demanda el servicio; las escuelas, públicas y privadas, competirían por los recursos. La tarea del gobierno consiste en subsidiar la demanda de estudiantes de bajos ingresos y no en ofrecer el servicio educativo.

El sistema de bonos de educación requiere complementarse con indicadores de desempeño de los profesores y alumnos. Esta información se obtendría a partir de exámenes nacionales por grado y la transferencia gubernamental a las escuelas y a los profesores estaría en función directa del desempeño de sus alumnos en esos exámenes. Así, habría el incentivo para que los administradores cuidaran que la calidad de la educación impartida en su escuela fuera alta, pues de lo contrario perderían alumnos de calidad e ingresos. Esto crearía el estímulo para que la enseñanza de los

profesores se reflejara en la calificación de sus alumnos en los exámenes nacionales, ya que representaría para ellos mayores ingresos.<sup>11</sup>

La evaluación de los profesores permitiría a las autoridades del sector educativo identificar a los profesores que tienen un desempeño deficiente y ubicar a las escuelas que estén ofreciendo una calidad de educación menor a la media. Así, la SEP podría instrumentar programas para mejorar la calidad de la educación.

En las zonas rurales, donde se encuentran los mayores índices de pobreza y marginación, la baja escolaridad de la población se deriva principalmente de dos fuentes. La primera es el alto costo de oportunidad que representa para los padres el que los hijos asistan a la escuela y no participen en las actividades familiares de generación de ingreso, aunque éste sea no monetario o de subsistencia. La segunda es la alta dispersión geográfica de la población, lo que representa problemas de escala. De ahí que sea función del gobierno actuar sobre la oferta del servicio educativo en estas zonas.

Es necesario ampliar el programa de combate a la pobreza, ahora instrumentado a través de Progresá, donde el gobierno realice una transferencia en efectivo por cada año escolar terminado a aquellos padres que enviaron a sus hijos a la escuela. El monto de la transferencia sería equivalente a un porcentaje del ingreso que hubiesen tenido los hijos de haber trabajado. Este porcentaje sería creciente hasta el ciclo de secundaria en función de años escolares terminados, pues a mayor edad y a más años de estudio, la productividad y la capacidad de generación de ingreso de los hijos sería mayor.

Respecto al problema de la alta dispersión de la población en áreas rurales, se deberían aprovechar las economías a escala mediante la concentración en internados de los alumnos de regiones alejadas, ofreciéndoles vivienda, alimentación y educación.

El rendimiento social de este gasto se reflejaría en una mayor productividad de los trabajadores agrícolas y facilitaría la introducción de tecnologías modernas de producción, lo que abatiría la pobreza. Además, al dotar a los habitantes rurales de una mayor educación, tendrían mayores oportunidades de acceso al mercado laboral urbano.

La intervención del gobierno en el sector educativo subsidiando la demanda en las áreas urbanas y ofreciendo un mayor y mejor servicio en las zonas rurales elevaría la capacitación y la productividad de la población. Esto se vería reflejado en mejores ingresos y, por lo mismo, en mayor bienestar.

Por otra parte, el combate efectivo y duradero contra la pobreza está en hacer que la población cuente con más y mejor educación e instrucción, que le permita realizar actividades de mayor valor agregado.

---

11 El desempeño está relacionado con la calidad de la educación de las escuelas y con la cantidad y calidad inicial de capital humano de los alumnos. Un sistema que no tenga en cuenta estas diferencias haría que la asignación presupuestal marginal fuera mayor para las escuelas que tienen una calidad inicial mayor. Por lo mismo, en la implantación de este sistema se tiene que hacer un ajuste por estas diferencias y dar un plazo para corregirlas (Katz, 1999). Otro problema de carácter institucional que se derivaría de la concesión al sector privado es el conflicto entre los líderes sindicales y los profesores. La concesión, complementada con un ingreso para los profesores por el desempeño de sus alumnos en los exámenes nacionales, es más conveniente para ellos que el sistema actual. Sin embargo, no sucede lo mismo con los líderes sindicales, quienes perderían varias prebendas económicas y políticas con el sistema propuesto.

## VI. La Reforma del Gobierno

En la modernización económica un elemento de gran importancia es la reestructuración del gobierno federal y la privatización de empresas paraestatales. Esto debe estar ligado a la desregulación de los mercados mediante un marco legal y reglamentario eficiente, transparente y ausente de discrecionalidad en su aplicación y que esté enfocado a inducir la competencia en los mercados y la asignación eficiente de recursos. Una regulación ineficiente y sujeta en muchas ocasiones a la interpretación genera la “búsqueda de rentas” por parte de la burocracia. Este hecho deriva en corrupción y en mayores costos de transacción, fenómenos que hacen ineficiente la asignación de recursos.

Una parte de la estructura del gobierno federal se relaciona con la excesiva regulación. Por tanto, es necesario continuar con su revisión profunda y evaluar su relación con la estructura del gobierno en términos de eficiencia de los mercados.<sup>12</sup>

Una estructura de gobierno funcional y eficiente debe considerar a las secretarías de Estado y entidades cuyas actividades son fundamentales. Debe buscarse la racionalización para evitar la duplicidad de funciones. La reestructuración administrativa debe ser parte de un proceso para lograr que las actividades económicas se desenvuelvan dentro de un marco regulatorio que fomente la competencia en los mercados y la eficiencia de las empresas.

Otra área donde se requiere proseguir la reestructuración es el sector paraestatal. Las empresas del gobierno que son productoras de bienes privados que, por su naturaleza, pueden ser producidos por una administración privada con mayor eficiencia y menor costo social. Lo anterior se debe a que en el sector paraestatal se presentan los siguientes problemas:

- a) Se magnifica el problema del agente-principal. Los objetivos del principal (el gobierno) no son los mismos que los del agente (el administrador), quien busca maximizar su poder político o personal a través de una asignación ineficiente del gasto, sobre todo en una situación en la cual a la empresa paraestatal no se le exige utilidades o no tiene medidas de desempeño.
- b) Puede representar una fuente permanente de déficit fiscal, ya que su contabilidad no toma en consideración el costo de capital, además de que se utiliza como medio de transferencia de subsidios a productores y consumidores.
- c) Se caracteriza por tener una tecnología de producción ineficiente y una combinación de insumos productivos no óptima. La politización de las decisiones de producción tiende a generar una sobre contratación de mano de obra sin atender a su productividad.

---

12 Aunque no es prerrogativa del gobierno federal, es importante que éste coordine con los gobiernos estatales y municipales el programa de desregulación, ya que muchos trámites que deben realizar las empresas no son de carácter federal. Además, una regulación eficiente en los estados y municipios reduciría los costos de la reasignación regional de los recursos y contribuiría a que las diferencias que existen en el desarrollo de los estados y las regiones tiendan a disminuir.

Ya que no es función del gobierno producir bienes privados, es aconsejable que las empresas paraestatales sean privatizadas. Además de las ganancias en eficiencia que se tendrían, se generarían dos efectos importantes sobre las finanzas públicas. Por una parte, los ingresos derivados de la venta de los activos podrían destinarse al pago de la deuda pública, lo cual repercutiría en menores intereses futuros. El segundo efecto es que al haber una menor deuda y en consecuencia un menor gasto de intereses, el ahorro podría destinarse a otros rubros, por ejemplo, al gasto en educación y salud.

## VII. El Fortalecimiento del Sistema Financiero

Para que la economía pueda desarrollarse es necesario contar con un sistema financiero solvente que canalice con eficiencia el ahorro hacia los proyectos de inversión rentables. Después de la crisis de 1995, la banca mexicana quedó con un alto porcentaje de cartera vencida y una capitalización insuficiente. Aunque en los últimos años se ha avanzado en el fortalecimiento de la banca, aún falta mucho por hacer para incrementar su capitalización.

La crisis puso en evidencia la necesidad de modernizar el marco legal que regula las operaciones crediticias. La aprobación —en abril de 2000— de la Ley de Concursos Mercantiles, que sustituirá a la Ley de Quiebras y de Suspensión de Pagos, vigente desde 1943, y de la Miscelánea de Garantías, que reforma el Código de Comercio, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito, es un paso importante en esta dirección.

Una vez que se encuentre funcionando este nuevo marco legal, las tasas de interés activas podrán disminuir. Es decir, la recuperación de mayores montos de crédito permitirá que existan menores sobretasas de interés que se cobran como medida de compensación de riesgo ante una elevada probabilidad de pérdidas provenientes de clientes incumplidos.

La recuperación de crédito también es afectada por el sistema judicial y las trabas extralegales que en algunos estados se han utilizado para hacer más lento el proceso judicial o entorpecer las resoluciones judiciales que tienen que ver con las adjudicaciones de bienes y los desahucios. La existencia de leyes adecuadas es una condición necesaria pero no suficiente para que se protejan los derechos de las instituciones bancarias, y para que ello se lleve a cabo es indispensable eliminar la discrecionalidad con que algunas autoridades locales pueden actuar.

Otra área que se necesita fortalecer es el mercado de capitales. Es indispensable que éste se convierta en una opción de financiamiento de largo plazo para las empresas medianas. En la actualidad, el acceso a este mercado es caro, por lo que las empresas no pueden allegarse, por este medio, los recursos para su expansión y modernización.

Intimamente ligado a la necesidad de generar recursos de largo plazo está el ahorro proveniente de los fondos de pensiones y de los seguros de vida. Al final de febrero de 2000, las Afores en la cuenta de pensiones manejaron 12,092 millones de dólares como saldo de fondos, en tanto que en la de aportaciones voluntarias el monto fue de 50.5 millones de dólares. El saldo de la cuenta de vivienda que las Afores registraron en esa fecha ascendió a 9,069.4 millones de dólares. Estos datos indican que se deben brindar facilidades para que aumente el ahorro de la cuenta de las aportaciones voluntarias. Para incentivar este ahorro se podría acudir a un régimen de inversión más flexible y semejante al de otras sociedades de inversión que regule los fondos generados por las aportaciones voluntarias.

La rentabilidad real de la cuenta de vivienda —cuyos fondos administra el Infonavit— tradicionalmente ha sido negativa. Por ejemplo, en 1998 estos fondos tuvieron un rendimiento real de -2.7% (rendimiento nominal de 15.42%, en tanto que la inflación fue 18.6%); esto significa que los fondos acumulados en la cuenta del trabajador disminuyeron en términos reales. Este problema se debe subsanar si se quiere que el ahorro de largo plazo en el país crezca; en la actualidad, sólo aumenta por las nuevas aportaciones que por ley se llevan a cabo.

El marco legal vigente considera que las aportaciones para el retiro de los trabajadores afiliados al IMSS sean las únicas que pueden ser administradas por las Afores; por tanto, éstos son los únicos recursos financieros de largo plazo con los que las empresas mexicanas pueden contar, si éstas emiten títulos que las Afores adquieran. Otra fuente de ahorro de largo plazo es el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) de los empleados gubernamentales afiliados al ISSSTE. Estos recursos se concentran en el Banco de México y constituyen un fondo de pensiones que no está administrado por las Afores. Al final de febrero de 2000, el monto acumulado en la cuenta del SAR proveniente de cotizantes del ISSSTE ascendió a 2,017.5 millones de dólares. Al no haber competencia por estos recursos, no existen incentivos para conformar un portafolio de inversión que genere a los pensionados mayores rendimientos reales. Esto podría lograrse si se autoriza que las Afores compitan por esos fondos.

La promoción del ahorro de largo plazo permitirá financiar a un menor costo los proyectos de inversión y consolidará los mercados de capitales en México. Asimismo, la estabilidad de precios es indispensable para que el ahorro se canalice hacia instrumentos de largo plazo. Esto no sólo abarataría para las empresas el acceso a estos fondos; también repercutiría en mayores tasas de inversión, crecimiento económico y generación de empleos.

## VIII. El Mercado Laboral

La legislación laboral actual es una de las principales barreras a la existencia de mercados competitivos, tanto en las empresas como globalmente, además de que contiene un sesgo en contra de la utilización de la mano de obra.

Para que los procesos de producción sean flexibles y se pueda modificar la asignación de recursos ante cambios en los mercados, en términos sectoriales y regionales, es necesario que se pueda ajustar el tamaño de la planta laboral con el menor costo posible. La legislación mexicana contiene excesivas rigideces en la contratación y el despido, lo cual hace que el trabajo se convierta en un factor cuasi-fijo de producción y sea muy costoso para las empresas ajustar el empleo y la producción cuando cambian las condiciones del entorno.

Otra fuente de distorsión se refiere a la duración de la jornada, que impide que las empresas puedan variar fácilmente las horas-hombre empleadas. La legislación considera que la semana laboral consta de 48 horas, existiendo tres horarios: el diurno, que abarca, por un lapso de ocho horas, de las seis a las 20 horas; el nocturno, que abarca, por un lapso de siete horas, de las 20 a las seis horas; y el mixto, con una duración de siete y media horas, que combina ambos turnos sin que puedan utilizarse más de tres y media horas del nocturno. Estas disposiciones, junto con la imposibilidad de contratar mano de obra por hora y fijar, en consecuencia, un salario por hora, introducen rigideces en los procesos productivos; debido a que no todos son similares; por tanto, se debe permitir una mayor flexibilidad en la contratación de mano de obra, no sólo en las jornadas, sino también permitiendo la contratación por hora.

En un contexto de cambio estructural derivado de una reasignación sectorial y regional de los recursos, y habiendo empresas que quiebran mientras otras se expanden, las restricciones legales impuestas a la terminación de las relaciones laborales cuando las empresas dejaron de ser rentables encarecen los costos del ajuste para la economía en general y para las empresas en particular. Por tanto, es necesario modificar la legislación para que sea fácil dar por terminada una relación laboral cuando la empresa ya no es rentable y evitar que los trabajadores utilicen la huelga para suspender este proceso.

Por otra parte, cuando se experimenta un cambio estructural derivado de la apertura comercial y la desregulación de los mercados, el avance tecnológico que se requiere introducir en la producción permite a las empresas ser competitivas. Las que no hagan estas mejoras, paulatinamente perderán participación en el mercado frente a competidores internos y externos que venden productos similares a menores precios. Esta situación llegará a tal punto que las empresas no competitivas se verán forzadas a cerrar. Sin embargo, a pesar de la importancia para las empresas mexicanas de la incorporación de nuevas tecnologías, la legislación laboral inhibe este proceso.

La legislación laboral, debido a sus rigideces, en lugar de promover el bienestar de los trabajadores distorsiona la demanda de trabajo y propicia que en muchos casos se generen subempleo y bajos salarios. Por lo mismo, es necesario eliminar las barreras de entrada y salida de las empresas y de los trabajadores y que los mercados se desenvuelven en un entorno de competencia y eficiencia.

## **IX. Política Industrial**

La política industrial en México se ha entendido como la participación directa del gobierno en los mercados mediante la protección comercial, los subsidios fiscales, los subsidios financieros y la regulación. Sin embargo, no toma en consideración la escasez de los recursos, los precios relativos que reflejan esa escasez y las preferencias de los consumidores. Por el contrario, ha sido resultado de las preferencias del funcionario público, quien decide qué sectores crecen y cuáles no, qué empresas son exitosas y cuáles no, qué regiones del país se desarrollan y cuáles permanecen en el atraso.

La política industrial tiene que buscar que el mercado, aprovechando las ventajas comparativas de cada sector y de cada región, determine qué industrias y empresas se expanden y cuáles no. Así, debe tener los siguientes elementos, muchos de los cuales se mencionaron en las secciones anteriores:

1. Para promover la inversión es esencial la existencia del estado de derecho, donde estén garantizados y definidos los derechos de propiedad privados sobre los recursos y sobre el ingreso derivado de su utilización.
2. Los mercados deben ser regulados con eficiencia. La regulación debe ser clara, transparente y ausente de interpretación por parte de la burocracia.
3. Es indispensable la estabilidad macroeconómica, que permita que los precios reflejen la escasez relativa de los factores de la producción y de los bienes y que induzca el ahorro y el crédito de largo plazo.
4. Se requiere un sistema financiero que canalice eficientemente el ahorro hacia los proyectos de inversión que, medido el costo de oportunidad del capital a precios internacionales, sean rentables. Esto implica no otorgar subsidios financieros.
5. Es indispensable continuar la apertura comercial, eliminando barreras arancelarias y no arancelarias. México tiene una economía pequeña y, por ello, lo óptimo es operar en un contexto de libre comercio.
6. Se deben eliminar los monopolios gubernamentales en la provisión de bienes privados.

En suma, la política industrial no debe entenderse como una intervención directa del gobierno en la economía, otorgando subsidios y regulando en exceso y de manera ineficiente a los mercados.

## Conclusiones

México requiere fomentar el crecimiento económico continuo para aumentar el bienestar de la población, mejorar la distribución de la riqueza y del ingreso y reducir la pobreza y la marginación. Para ello, la política económica debe enfocarse a la generación de las condiciones que promuevan este crecimiento y no a la selección de ganadores y perdedores. Entre aquéllas destacan:

- a) La existencia de un estado de derecho donde la legislación y la actuación del sistema judicial definan, protejan y garanticen los derechos de propiedad privados.
- b) Un marco macroeconómico estable en el cual haya un límite específico al déficit público y un banco central independiente dedicado a abatir con rapidez la inflación y a garantizar la estabilidad permanente de los precios.
- c) Un gobierno que cumpla sus funciones con responsabilidad y sujeto a un sistema transparente de rendición de cuentas.
- d) Un gobierno que subsidie a los grupos más desfavorecidos, en particular en las áreas de educación y salud, y cuya actuación pueda medirse en términos de reducción de la pobreza.
- e) Un marco legal y regulatorio eficiente que disminuya los costos de transacción y evite la interpretación de los reglamentos por parte de la burocracia. La desregulación de los mercados, para que éstos operen en un contexto de competencia, debe verse como parte de la reestructuración del gobierno federal.
- f) Continuar con la privatización de empresas paraestatales y permitir la participación del sector privado en las áreas de actividad ahora reservadas al gobierno.
- g) Fortalecer al sistema financiero para que se dé una intermediación más eficiente y crezca el ahorro de largo plazo.
- h) La política industrial debe basarse en el mercado y en el libre comercio internacional, donde la asignación de los recursos, tanto sectorial como regionalmente, refleje las ventajas comparativas.

## **Bibliografía**

Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago, E.U.A., 1982.

Gil Díaz, Francisco, “To tax or not to tax: that is not the question, but how to tax best”. Discurso pronunciado en la ceremonia de graduación del “International Tax Program”, Universidad de Harvard, Boston, E.U.A., junio de 1996.

Harberger, Arnold C., *Taxation and Welfare*, Little Brown & Co. Boston, E.U.A., 1974.

Harberger, Arnold C., *A Note on Consumption versus Income Taxation*. Inédito. Universidad de Chicago. (sin fecha).

Katz, Isaac, *La Apertura Comercial y su Impacto Regional sobre la Economía Mexicana*. PARMEC – ITAM. Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial. México. 1998.

Katz, Isaac, *La Constitución y el Desarrollo Económico de México*. CIDAC – ITAM. Cal y Arena. México. 1999.

Olson, Marcus, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Inédito, Universidad de Maryland, E.U.A., 1996.

Rogozinski, Jaques, *La Privatización en México. Razones e impactos*, Editorial Trillas, México, 1997.

## Estudios Económicos y Relaciones con Autoridades

### *Economista Principal*

Manuel Sánchez González

Tel. (52) 5621-3660

manuel.sanchez@gfb.com.mx

### *Estudios Macroeconómicos y Políticos*

Fernando González Cantú

5621-6310

fgcantu@gfb.com.mx

Alma G. Martínez Morales

5621-6243

alma.martinez@gfb.com.mx

David Aylett Stokes

5621-4748

david.aylett@gfb.com.mx

### *Sistema Financiero y Bancario*

J. Eduardo Estrada López

5621-5586

eestrada@gfb.com.mx

Nathaniel Karp

5621-7718

nathaniel.karp@gfb.com.mx

Mónica Grados Aguilar

5621-4999

mgrados@gfb.com.mx

### *Estudios Sectoriales y Regionales*

Eduardo Miguel Angel Millán Lozano

5621-4143

emillan@gfb.com.mx

Carlos A. Herrera Gómez

5621-2486

carlos.herrera@gfb.com.mx

Leonardo Beltrán Rodríguez

5621-7694

francisco.beltran@gfb.com.mx

### *Estudios Especiales*

Isaac Katz Burstin

5621-6442

### *Información y Modelos*

Fco. Javier Morales E.

5621-5567

francisco.morales@gfb.com.mx

Claudia Torres Gómez

5621-6235

claudia.torres@gfb.com.mx

### *Relaciones con Autoridades*

Octavio R. Gutiérrez Engelmann

5621-3095

octavio.gutierrez@gfb.com.mx

Jorge Chirino Campos

5621-6275

jorge.chirino@gfb.com.mx

### *Análisis Riesgo Sector*

Francisco Mora Briseño

5621-5871

francisco.mora@gfb.com.mx

Javier Amaro García-López

5621-3470

javier.amaro@gfb.com.mx

José Luis Delgado Ortega

5621-3496

jose.delgado@gfb.com.mx

Omar Domínguez Vega

5621-5046

omar.dominguez@gfb.com.mx

Carlos A. Jiménez Jaimes

5621-2350

arturo.jimenez@gfb.com.mx

David López Campos

5621-2490

esau.lopez@gfb.com.mx

Luis Trujillo Carrillo

5621-7838

luis.trujillo@gfb.com.mx

### *Coordinador*

Fernando Tamayo Noguera

5621-5994

fernando.tamayo@gfb.com.mx

Fax (52) 5621-3297

5621-5823

Puede consultar este documento en **EconoGFB** en:  
<http://www.bancomer.com>

**Oficina Matriz** Centro Bancomer  
Av. Universidad 1200  
Delegación Benito Juárez  
México 03339, D.F.