

# Serie Propuestas

Diez Acciones para Impulsar  
la Productividad y el Bienestar

EDICIÓN  
• ESPECIAL •



# Diez Acciones para Impulsar la Productividad y el Bienestar

<b>Presentación</b>	2
<b>Editorial</b>	3
<b>¿Qué Necesitamos?</b>	4
<b>Crecimiento Económico para el Bienestar Social</b>	
<b>Diez Acciones Estratégicas:</b>	
1. Consolidar la Estabilidad Macroeconómica	9
2. Mejorar la Eficacia en la Recaudación Fiscal	15
3. Ofrecer Viabilidad a las Pensiones	21
4. Incrementar la Efectividad del Gasto Público	24
5. Asegurar el Abasto de Energía	27
6. Apoyar la Formación de Capital Humano	31
7. Flexibilizar los Mercados Laborales	35
8. Fortalecer el Respeto a la Ley	38
9. Fortalecer la Competencia Económica	42
10. Facilitar el Acceso a los Mercados	45
Recuadro: ¿Cómo Lograr Nuevos Cambios Estructurales en México? Una Visión Política	49
<b>Referencias y Bibliografía</b>	53
<b>Serie Propuestas</b>	55

## **Consejo Editorial**

Héctor Rangel Domene

Jorge Sicilia Serrano

Adolfo Albo Márquez

Carlos A. Herrera Gómez

## **Han elaborado esta publicación\***

Carlos A. Herrera Gómez

Federico Reyes Heróles (colaboración independiente)

Editor: Eduardo Millán

Diseño y Edición: Fernando Tamayo

\* Se agradecen los valiosos comentarios del Lic. Pablo Mendoza y del Dr. Eduardo Preciado del Área Jurídico Institucional de BBVA Bancomer.

Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente a los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista institucional de BBVA Bancomer.

Hoy podemos construir en México un futuro mejor. Uno en el cual mujeres y hombres cuenten con más oportunidades de generar ingresos y de forjar un patrimonio para sus familias. Un futuro en el que el retiro laboral pueda disfrutarse con tranquilidad, la pobreza sea cada vez menor y en el cual niños y jóvenes gocen de servicios de salud, educación y de muchos otros de alta calidad. En otras palabras, hoy podemos establecer las bases para que en los próximos 20 años México sea un país desarrollado y en el cual su gente pueda tener un nivel de ingreso más alto con una mejor distribución de la renta.

Si algo podemos aprender de la experiencia internacional es que el desarrollo económico no puede tomarse como un fenómeno dado ni tampoco ser considerado como un privilegio exclusivo de unas cuantas naciones. Más bien, la evidencia revela con numerosos ejemplos que el desarrollo económico no es otra cosa que el resultado del esfuerzo individual y social en cada nación para obtener ganancias sostenidas en productividad. Claro, lo anterior facilitado por un entorno institucional que brinda las condiciones e incentivos adecuados para la acumulación de capital físico y humano y, que a su vez, estimula la rápida expansión en la actividad productiva de los particulares dentro de un marco de competencia e igualdad de oportunidades.

El cómo crear las condiciones e incentivos más adecuados para fortalecer nuestro crecimiento y desarrollo económico ha sido el principal tema de reflexión de nuestra *Serie Propuestas* desde 1999. Es pues con ese antecedente que hoy me es muy grato presentar en la *Serie Propuestas* este número de Edición Especial. Así, el propósito de este trabajo no es otro que el recoger en un solo documento los puntos más relevantes de nuestro análisis sobre el cómo lograr un mayor desarrollo en México y poner a consideración de la opinión y del debate público *diez acciones estratégicas para impulsar la productividad y el bienestar*.

Esperamos que este trabajo pueda contribuir al intercambio libre de ideas que requiere nuestro país para definir las acciones más adecuadas que nos permitan construir un futuro mejor. En ese contexto, pensamos que una mirada integral a los principales temas económicos que deben resolverse y a su clara interrelación puede facilitar en mucho el entendimiento del público sobre la necesidad de efectuar múltiples cambios en nuestro marco institucional, pero también ofrece una oportunidad para explicar a la sociedad que los costos que a corto plazo puede imponer un proceso de mejora pueden ser reducidos y compensados con una adecuada preparación y planeación estratégica y sobre todo, ser ampliamente superados por los beneficios que el desarrollo económico tiene sobre el bienestar social cuando se cuenta con una visión de mediano y largo plazo.

Es pues momento de que todos aportemos ideas, alcancemos acuerdos y seamos capaces de llevarlos a la realidad lo antes posible.

**Ing. Héctor Rangel Domene**

El objetivo de toda política pública es mejorar el bienestar. Sólo por ello resulta imprescindible involucrar a la sociedad en su diseño y más aún en una democracia. Pero también existen razones prácticas. Una es que las acciones para mejorar el bienestar deben ser de largo plazo y por tanto deben superar los habituales períodos electorales, así su continuidad hace necesario el apoyo social. La segunda es que pese a que la intención de las políticas públicas sea mejorar el bienestar social, algunas pueden ser costosas para algunos colectivos, lo que suele traer consigo su descontento. Para que esta situación no frene su aplicación e impida mejorar las condiciones de vida de muchos es necesario que la sociedad las conozca y valore.

Hoy México está en un momento adecuado para tener un debate sobre como mejorar el bienestar. No sólo por estar ante el próximo período electoral, sino porque aun cuando el largo plazo siempre parece lejano, cada vez es más cercano: un entorno internacional caracterizado por una intensa competencia y globalización ilustra ya los costos de dejarse llevar como país y de no avanzar hacia una apuesta que sea por mejorar la productividad, único camino para incrementar el bienestar. Así, este número especial de la Serie Propuestas si bien reconoce que se ha avanzado mucho en mejorar el nivel de vida en México también nota que aún queda mucho camino por recorrer.

Bajo el anterior contexto no es un objetivo de esta publicación proponer una receta magistral y fácil, que rara vez existe, sino proporcionar lo que consideramos son las claves para aumentar la productividad y el bienestar. Para ello el documento plantea diez acciones. Sin duda, mantener la estabilidad macroeconómica y fortalecer la posición fiscal (incluyendo pensiones) son un imperativo, toda vez que ello permitiría ofrecer certidumbre sobre el rumbo de la economía y liberar recursos para aumentar el gasto público en áreas de alta rentabilidad social. A la vez es necesario mejorar la eficiencia en la asignación de recursos asegurando el abasto de energía y flexibilizando los mercados laborales; así como también fortalecer la competencia, el acceso a los mercados y no cejar en el camino de reforzar el respeto a la ley.

Obviamente, no pensamos que exista una sola manera de llevar a México hacia una mayor riqueza y una mejor distribución de la renta y en ello estamos ciertos que nuestro análisis puede tener coincidencias, y sanas divergencias, con muchos otros, pero creemos que es importante ofrecer una visión integral y participar en el debate con alternativas que pueden llevarse a buen puerto. Las medidas que proponemos están arropadas por un artículo inicial que actúa de paraguas para propuestas específicas y que explica las razones por las cuales creemos que la búsqueda de un mayor bienestar en México debe partir de mejorar la productividad y reforzar el papel del Estado. Lo anterior a fin de garantizar que los mecanismos de la economía de mercado funcionen adecuadamente y de que se pueda cumplir con una función básica de provisión de servicios públicos adecuados y de mejorar la distribución de la renta. Además, conscientes de que un debate por el desarrollo debe darse al final en un contexto político particular, hemos querido cerrar esta edición con una colaboración independiente, en la cual se ofrece una visión política del cómo lograr nuevas mejoras institucionales en México. Los invitamos a seguir leyendo.

**Cuadro 1**  
**Indicadores Seleccionados**

	1980	2004
<b>Salud</b>		
• Cobertura de esquema básico de vacunación en preescolares (%)	nd	98.2
• Tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacimientos	40.2	16.5
• Esperanza de vida al nacer (años)	67.1	75.2
<b>Educación</b>		
• Eficiencia terminal		
• Primaria	63.0	89.7
• Secundaria	75.5	78.8
• Analfabetismo (%)	17.0	8.3
• Promedio de escolaridad de estudio (grados)	4.6	8.2

Fuente: Anexo del Quinto Informe de Gobierno 2005

**Cuadro 2**  
**Líneas de Pobreza en México**  
**Porcentaje de personas pobres**

	1992	2002	2004
<b>Pobreza de patrimonio<sup>1</sup></b>			
Nacional	52.6	51.7	47.0
Urbano	44.0	42.0	41.0
Rural	65.0	67.5	56.9
<b>Pobreza de capacidades<sup>2</sup></b>			
Nacional	28.0	26.5	24.6
Urbano	18.4	16.0	17.8
Rural	41.8	43.8	35.7
<b>Pobreza alimentaria<sup>3</sup></b>			
Nacional	22.5	20.3	17.3
Urbano	13.5	11.4	11.0
Rural	35.6	34.8	27.6

1 Personas que no cubren necesidades de alimentación y un consumo básico de vestido, calzado, vivienda y transporte público

2 Personas en pobreza alimentaria más aquellas con acceso limitado a servicios de salud y educación

3 Personas que no cubren necesidades de alimentación

Fuente: Anexo del Quinto Informe de Gobierno 2005

**Cuadro 3**  
**Tasas Promedio de Crecimiento**  
**Porcentajes**

	Población	PIB real	PIB por habitante
1981-1985	2.2	2.1	-0.1
1986-1990	2.0	1.7	-0.3
1991-1995	1.8	1.6	-0.2
1996-2000	1.4	5.5	4.1
2001-2004	1.6	1.6	0.0

Fuente: BBVA Bancomer con datos de INEGI y FMI

En los últimos 25 años, el Estado ha realizado importantes acciones para mejorar el bienestar de la población.<sup>1</sup> Así lo muestran, por ejemplo, los avances concretos en algunos indicadores de salud y educación. Las campañas nacionales de vacunación han erradicado enfermedades como la poliomielitis, la difteria y el cólera, y la incorporación de nuevas tecnologías y medicamentos al Sistema Nacional de Salud han reducido las tasas de mortalidad e incrementado la esperanza de vida. En educación la cobertura del nivel básico es casi total y el porcentaje de alumnos que concluye ese nivel escolar ha aumentado. Así, entre 1980 y 2004 el porcentaje de analfabetas se redujo de 17 a 8.3 y el número promedio de grados de estudios en la población aumentó de 4.6 a 8.2. Véase cuadro 1.

No obstante, las carencias en el país aún son enormes. En áreas rurales, un gran número de hogares no cuenta con servicio eléctrico y agua potable; y en áreas urbanas, están pendientes obras de alumbrado, alcantarillado y pavimentación de calles. Además, faltan empleos formales, existe un rezago habitacional de poco más de 4 millones de viviendas y 43% de la población no cuenta con esquemas de seguridad social. Las condiciones son todavía más adversas para algunos grupos sociales por su pobreza. Cifras oficiales para 2004 revelan que a nivel nacional 47% de la población no genera ingresos suficientes para cubrir necesidades mínimas de patrimonio (alimentación, vestido, calzado, salud, educación, vivienda y transporte) y 17.3% no puede cubrir sólo las de alimentación. La situación se torna más seria en zonas rurales en donde esos porcentajes se elevan a 56.9 y 27.6 en cada caso. Véase cuadro 2.

### La clave está en mejorar la productividad

La falta de recursos no es la principal causa del subdesarrollo y pobreza que enfrenta el país. México cuenta con una población joven y con recursos naturales de importancia pues ocupa la posición 14 entre los más grandes del mundo por su extensión territorial y entre sus activos se cuentan: extensos litorales, mares y ríos; desiertos, bosques y selvas; planicies, montañas y valles. También es un importante productor de petróleo, oro y plata; hierro y zinc; un fuerte exportador de carnes, hortalizas y maderas, y un destacado centro de atracción turística. Además, por su ubicación geográfica, México tiene una posición estratégica para establecer relaciones de negocios con Norteamérica y, posiblemente, servir como enlace de ésta con Europa y Asia.

La baja capacidad productiva de México es la principal barrera para su desarrollo. En ello la inestabilidad de precios y las crisis financieras del pasado tuvieron un efecto importante pues han obstaculizado la formación de capital físico y humano y en última instancia el dinamismo productivo; en consecuencia, el crecimiento real del ingreso por habitante ha sido muy bajo. Véase cuadro 3. El deterioro en el nivel de vida ha sido más profundo en el ámbito rural por su concentración de población (25.4% del total) y la baja productividad y participación del sector agropecuario en la producción.

1 El Estado comprende a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en tres ordenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Existen pocas dudas acerca de la necesidad de incrementar la capacidad productiva de la economía para alcanzar un mayor bienestar social. La evidencia revela que es con el incremento en la producción de bienes y servicios y con su libre intercambio en los mercados cómo se crean las mayores oportunidades de empleo e ingreso para la población, véase Sala-i-Martin (2000). Más aún, diversos estudios muestran que al incrementarse el ingreso por habitante de una nación mejora su bienestar y en especial el de la población en pobreza. En particular, Dollar y Kraay (2000) demuestran que conforme se incrementa el PIB por habitante el ingreso de la población en pobreza aumenta en una relación de uno a uno. Véase gráfica 1.

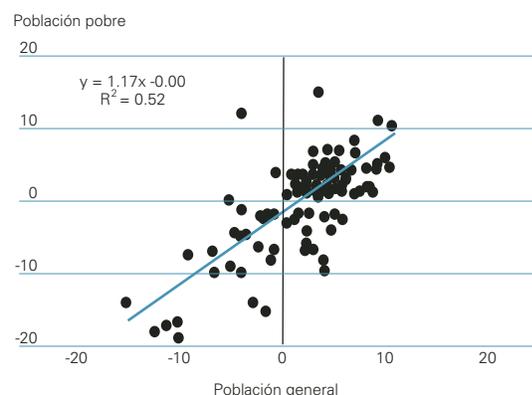
La disponibilidad de recursos y la productividad con que se utilizan determinan el crecimiento económico. Si bien México tiene la ventaja de contar con importantes recursos es en productividad donde enfrenta serios retos. Faal (2005) revela que desde 1980 la productividad del país ha sido negativa, mejorando sólo tras su apertura comercial y otras medidas económicas. Véase cuadro 4. Lo anterior es preocupante porque los países con mayor crecimiento y bienestar social son aquellos que registran mayores aumentos en productividad y la razón para ello es simple: mientras los recursos productivos son limitados la creatividad humana no lo es, por tanto, las posibilidades de elevar la producción por ganancias en eficiencia o por innovaciones tecnológicas son significativas.

### Impulsar la productividad y el bienestar requiere fortalecer el marco institucional

Muchos investigadores señalan que las condiciones e incentivos para obtener ganancias en productividad dependen del entorno institucional de cada nación. North y Thomas (1973) comentan que países con normas e instituciones que alientan y protegen la actividad económica de los particulares ven florecer la innovación y el uso eficiente de recursos. Obtienen así ganancias en productividad que luego se materializan en mayor producción y empleo. En cambio en las naciones donde el marco institucional no protege o dificulta el quehacer productivo se presentan por lo común desperdicio de recursos, estancamiento económico y pobreza.

Es claro entonces que México debe fortalecer su marco institucional. Tarea en la cual el Estado tiene una responsabilidad fundamental por ser el encargado de establecer las instituciones y fijar las normas que regulan tanto su participación como la de los particulares. Por fortuna, en México, el Estado no tiene que partir de cero para emprender esa labor en favor de una mayor productividad y crecimiento económico. No sólo ya ha habido importantes avances sino que, considerando la tarea a la que se enfrenta el país, la experiencia internacional ofrece numerosos casos de naciones que han incrementado por esa vía su desarrollo: Chile en América Latina, España e Irlanda en Europa, Singapur en Asia y Australia y Nueva Zelanda en Oceanía son ejemplos de países que hace 25 años tenían un ingreso por habitante similar al de México y que hoy lo han duplicado o triplicado en parte debido al fortalecimiento de sus instituciones. Su mayor ingreso por habitante les ha permitido reducir la pobreza y acercarse a los niveles de bienestar económico de Estados Unidos. Véase gráfica 2.

**Gráfica 1**  
**PIB por Habitante**  
**Tasas de crecimiento**



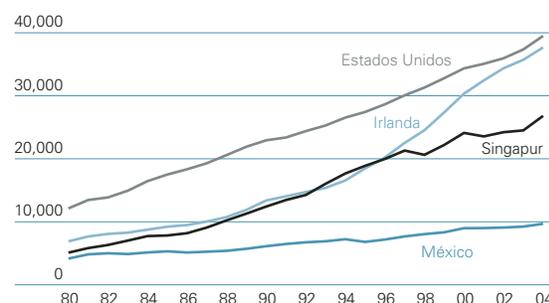
Fuente: Dollar y Kraay (2000)

**Cuadro 4**  
**Fuentes de Crecimiento Económico en México, 1965-2003**  
**Aportación al crecimiento del PIB, puntos porcentuales**

	1965-1979	1980-2003	1996-2003
<b>Factores de producción</b>			
Trabajo	2.4	2.0	1.6
Capital	2.0	1.1	1.2
Productividad	2.1	-0.5	0.7
Crecimiento real PIB	6.5	2.6	3.5

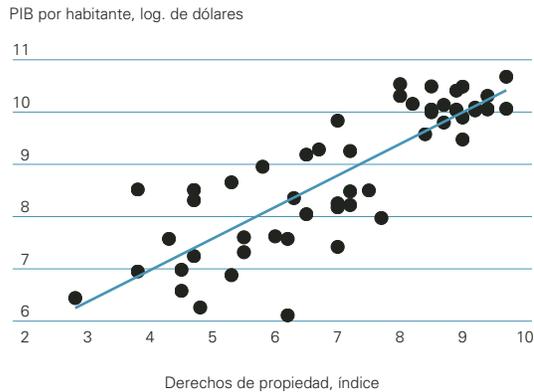
Fuente: Faal (2005)

**Gráfica 2**  
**Ingreso por Habitante**  
**Dólares, ajustado por paridad de poder de compra**



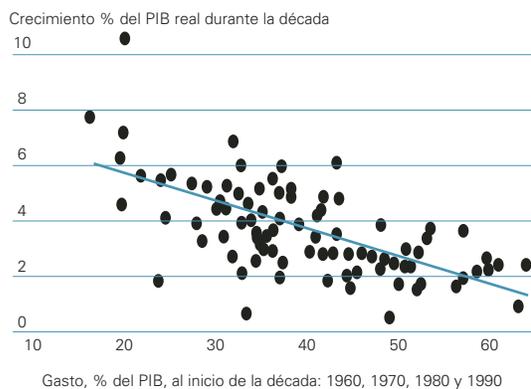
Fuente: BBVA Bancomer con datos de Fondo Monetario Internacional (FMI)

Gráfica 3  
**PIB por Habitante y Derechos de Propiedad**



Fuente: BBVA Bancomer con datos de Banco Mundial e Instituto Fraser

Gráfica 4  
**Gasto Gubernamental y Crecimiento Económico**  
 Países de la OCDE



Fuente: Gwartney (1998)

Cuadro 5  
**Índice de Libertad Económica**  
 Escala de 1 mejor a 5 peor

	1995	2000	2005	Posición*
Hong Kong	1.51	1.40	1.35	1
Singapur	1.68	1.59	1.60	2
Irlanda	2.15	1.81	1.70	5
Nueva Zelanda	nd	1.75	1.70	5
Chile	2.60	2.04	1.81	11
Estados Unidos	1.99	1.88	1.85	12
<b>México</b>	<b>3.10</b>	<b>3.09</b>	<b>2.89</b>	<b>63</b>

\* Posición mundial 2005  
 Fuente: Fundación Heritage

## La agenda nacional debe centrarse en tres temas: la provisión de bienes públicos, la eficiencia del Estado y una mayor libertad económica

La experiencia internacional indica que el fortalecimiento institucional para la productividad y el bienestar social debe abarcar invariablemente tres áreas: la suficiente provisión de bienes públicos por parte del Estado, la eficiente operación del sector público y la ampliación de oportunidades de producción o libertad económica para los particulares.

Bienes públicos como la seguridad, la procuración de justicia, la estabilidad macroeconómica y la creación de infraestructura básica son esenciales para el desarrollo, pues permiten el respeto y la convivencia pacífica entre las personas; resguardan su vida, propiedad y otros derechos; reducen sus costos de intercambio en los mercados; ofrecen certidumbre a las personas para la acumulación de capital físico y humano, y facilitan el desarrollo tecnológico. Su existencia representa un beneficio social neto, y es eficiente que el Estado los garantice y/o ofrezca, ya que a diferencia de los bienes privados, en los públicos nadie puede ser excluido de su consumo. No resulta extraño entonces que los países que fortalecen la posición del Estado como regulador y a menudo productor de bienes públicos mejoren las oportunidades de crecimiento económico y equidad para la población. Véase gráfica 3.

No obstante, la experiencia internacional también revela que cuando las erogaciones gubernamentales sobrepasan a las destinadas a proveer a los bienes públicos y no se aplican eficientemente, pueden frenar la actividad productiva. Véase gráfica 4. Gwartney (1998) ofrece cuatro razones para explicarlo: 1) Un crecimiento sin control del gasto público reduce la actividad económica porque eventualmente impone una carga tributaria más alta en la población para su financiamiento, 2) Conforme el gasto público se desvía de la producción de bienes públicos su productividad decrece; esto es, los fondos se destinan cada vez más a quehaceres con menor rentabilidad social, 3) Una participación directa del Estado en la producción de bienes privados puede desplazar la actividad productiva de los particulares, y 4) Conforme el Estado crece sus recursos se vuelven un objetivo de los grupos de interés para su redistribución y se reduce su rentabilidad social. Estimaciones de Gwartney indican que por cada incremento de 10 puntos porcentuales en la razón de gasto público a PIB se reduce el crecimiento económico anual en un punto porcentual. De ahí que el control del gasto público y su eficiente aplicación sean fundamentales para elevar la productividad.

Por otra parte, en la agenda internacional de fortalecimiento institucional existe un especial énfasis en la ampliación de oportunidades productivas para las personas, pues se reconoce que son éstas quienes crean la riqueza de una nación. Así, la libertad económica —entendida como libre elección y facilidad para participar en los mercados— ha resultado fundamental para explicar las diferencias en el progreso de las naciones. Al respecto, Álvarez y Vega (2003) comentan que cuando los mercados no operan libremente o son ignorados, no se pueden aprovechar las ventajas de la especialización y del comercio en perjuicio del crecimiento económico. No debe sorprender entonces que países con importantes avances en productividad y bienestar social como Singapur, Nueva Zelanda, Irlanda y Chile, ocupen también primeras posiciones mundiales en cuanto a libertad económica. Véase cuadro 5.

## México puede incrementar su productividad y bienestar social

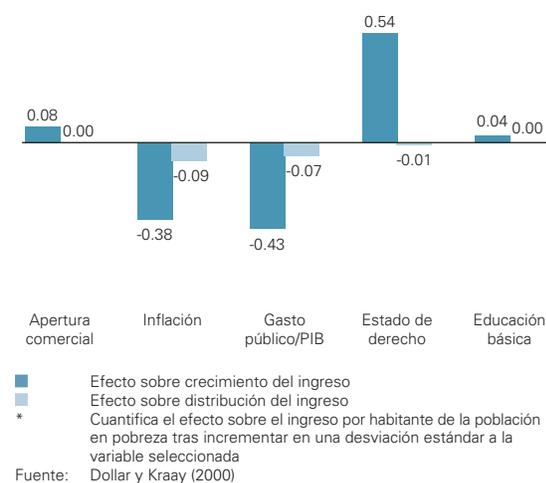
En nuestro país el Estado ya ha liderado algunas importantes transformaciones institucionales para incrementar la capacidad productiva de la economía. En los ochenta, inició un proceso de estabilización macroeconómica para combatir la inflación y luego en los noventa otro de apertura económica y control del gasto público para reducir su intervención excesiva.

Medidas como el control del déficit fiscal y la eliminación del financiamiento monetario, la autonomía del banco central con el mandato de garantizar la estabilidad de precios, la adopción de un tipo de cambio flexible, la desregulación de mercados internos, y la incorporación de la economía al comercio e inversión internacionales, han sentado bases para tener condiciones e incentivos más apropiados para una mayor movilidad de los factores productivos, menores distorsiones en precios y, por supuesto, ganancias en eficiencia y en productividad. Con el tiempo su impacto en el bienestar social será cada vez más positivo: Dollar y Kraay (2000) han encontrado evidencia de largo plazo de que una menor inflación, un gasto público más eficiente y el respeto a la ley tienen un importante efecto positivo sobre el crecimiento del ingreso por habitante de una nación y en especial para su población más pobre. Véase gráfica 5.

Sin embargo, lo anterior es sólo un primer paso, pues los obstáculos a la productividad no son estáticos y toman diversas formas. En México, éstos aún van desde medidas de protección a ciertas industrias hasta prohibiciones a la participación de los particulares en diferentes sectores económicos, pasando por controles de precios, impuestos que generan altas distorsiones, trámites burocráticos y complejas y excesivas regulaciones federales y locales. Frente a estos obstáculos, el Estado debe reasumir su papel central en el desarrollo y fortalecer sus instituciones para garantizar a los particulares la igualdad de condiciones para producir y competir en la economía formal. Ello crearía incentivos adecuados para una mayor producción, inversión y empleo, pero también abriría nuevas oportunidades y generaría recursos para que el Estado pueda atender de manera más eficiente las necesidades de la sociedad y en especial las de la población más pobre.

Por fortuna la evidencia revela que si es posible incrementar los niveles de bienestar en una nación. Ello no depende de fórmulas milagrosas sino de un marco institucional que promueva la productividad y la capacidad de la economía para generar empleos. A continuación, para fortalecer ese marco institucional en México, se presenta una agenda sobre la dirección en que podríamos movernos en diez acciones estratégicas, planteando para ello algunos lineamientos generales y propuestas específicas. No obstante, las recomendaciones no intentan ser exhaustivas y ciertamente no representan las únicas alternativas. En este documento sólo están aquellas que desde los puntos de vista económico y tecnológico pueden ser eficientes para lograr los objetivos planteados y viables de aplicar de acuerdo con diversas experiencias nacionales e internacionales. Las diez acciones estratégicas se requieren para fortalecer el crecimiento económico. En ese contexto no existe avance que, en la dirección correcta por modesto que sea, no pueda representar ganancias para el bienestar social.

Gráfica 5  
Efectos de Variables Seleccionadas sobre el Ingreso por Habitante\*



# Diez Acciones para Impulsar la Productividad y el Bienestar

1. Consolidar la Estabilidad Macroeconómica	9
2. Mejorar la Eficacia en la Recaudación Fiscal	15
3. Ofrecer Viabilidad a las Pensiones	21
4. Incrementar la Efectividad del Gasto Público	24
5. Asegurar el Abasto de Energía	27
6. Apoyar la Formación de Capital Humano	31
7. Flexibilizar los Mercados Laborales	35
8. Fortalecer el Respeto a la Ley	38
9. Fortalecer la Competencia Económica	42
10. Facilitar el Acceso a los Mercados	45

## ¿Qué tenemos que hacer?

### 1. Consolidar la Estabilidad Macroeconómica

#### Debemos hacerlo porque...

El control presupuestal y el combate a la inflación generan certidumbre para la actividad económica y confianza para la inversión. En las últimas décadas el mayor control del gasto gubernamental, el manejo responsable de la deuda pública, y la autonomía del banco central han permitido reducir de manera significativa el déficit público y las tasas de inflación en nuestro país. Véase gráfica 1. Lo anterior ha conducido a un entorno de estabilidad de precios, a una menor percepción de riesgo y a menores tasas de interés que han facilitado una mejor planeación de la inversión y extendido las oportunidades de consumo para la población.

No obstante, para lograr tasas mayores de crecimiento en nuestra economía y que éstas sean sobre todo sostenidas, se requiere de certidumbre en las condiciones macroeconómicas de largo plazo. Ello puede lograrse consolidando los logros alcanzados y avanzando en la solución de retos importantes como son, entre otros: fortalecer nuestras finanzas públicas y garantizar el financiamiento a diversos pasivos contingentes.

#### ¿Cómo lo hacemos?

##### • Reforzando la disciplina fiscal

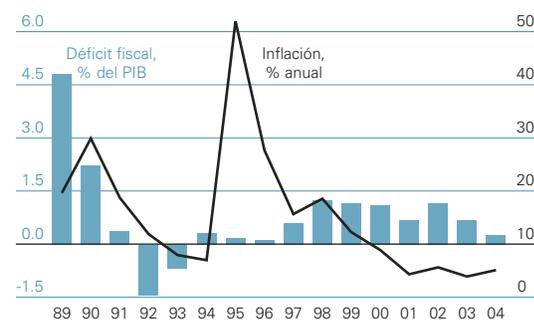
Con disciplina fiscal se evita el endeudamiento excesivo, se reducen los riesgos de una crisis económica y la inestabilidad de precios. Asimismo, con la estabilidad que se logra en las tasas de interés se abren espacios para que los particulares desarrollen con certidumbre una mayor actividad productiva. Si bien las autoridades han realizado avances significativos en esta materia, conviene afianzar algunos factores importantes para asegurar su permanencia y fortalecimiento.

##### ✓ Garantizando un presupuesto equilibrado

En México la evolución del balance económico del sector público es favorable. Entre 1989 y 2004 el déficit fiscal como porcentaje del PIB se redujo de 4.8 a 0.3, lo cual ha sido consecuencia de un importante control del gasto. Si del balance económico se excluyen los costos financieros, el "balance primario" registra un superávit, el cual fue en promedio 3.4% del PIB entre 1990 y 2004. Sin embargo, las cifras revelan también un esfuerzo fiscal decreciente, pues mientras en 1990 el superávit primario fue de 7.2% del PIB en 2004 se ubicó en 2.5%. Esto muestra cómo, dentro de la estructura primaria de gastos e ingresos, cada vez hay menos recursos disponibles para atender los costos financieros sin considerar aún erogaciones por pasivos garantizados y contingentes.

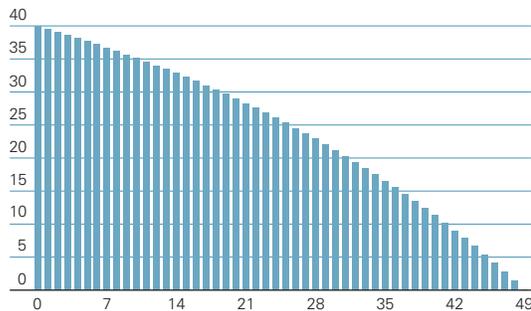
¿Hacia delante será suficiente el presente superávit primario? La respuesta a esta pregunta debe contestarse en términos de si éste reduce o mantiene constante el saldo de la deuda pública en el tiempo. Los detalles de ese cálculo, a partir de la contabilidad de los usos y fuentes del financiamiento gubernamental, pueden verse en BBVA Bancomer *Serie Propuestas Núm. 23*. Aquí sólo se comentan los resultados de dos escenarios de endeudamiento: a) 40% del PIB para hacer referencia a la deuda tradicional del país más los pasivos

Gráfica 1  
Déficit Fiscal e Inflación



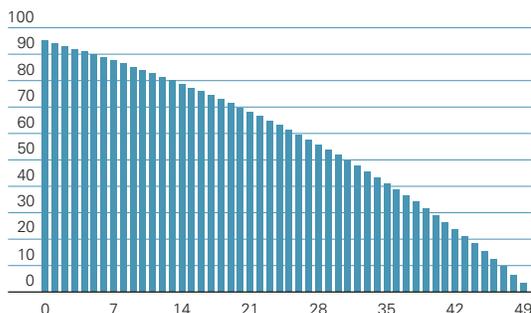
Fuente: BBVA Bancomer con datos de Banco de México

**Gráfica 2**  
**Evolución en Deuda de 40% del PIB con Superávit Primario Constante de 1.4% del PIB\***



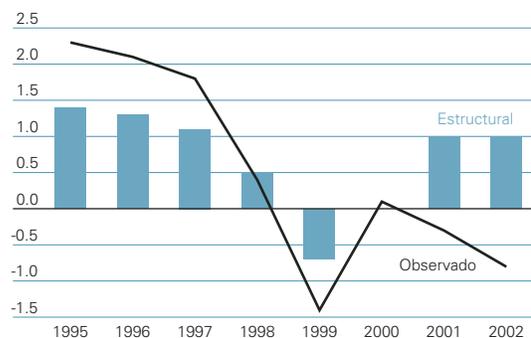
\* Asume una tasa de crecimiento económico de 3.5% y una tasa de interés real de 6.0%, ambas constantes  
 Fuente: BBVA Bancomer

**Gráfica 3**  
**Evolución en Deuda de 95% del PIB con Superávit Primario Constante de 3.3% del PIB\***



\* Asume una tasa de crecimiento económico de 3.5% y una tasa de interés real de 6.0%, ambas constantes  
 Fuente: BBVA Bancomer

**Gráfica 4**  
**Chile: Balance Fiscal % del PIB**



Fuente: Marshall (2003)

garantizados del gobierno federal y b) 95% del PIB para tomar en cuenta los pasivos contingentes por los principales sistemas públicos de pensiones. Véase cuadro 2.

Bajo el supuesto de tasas constantes de crecimiento del PIB (3.5%) y de la tasa de interés real (6%), se obtiene que el superávit primario requerido para mantener constante una deuda de 40% del PIB es 1.0%; y para reducirla a cero en 50 años 1.4%. Véase gráfica 2. En tanto para mantener constante una deuda de 95% del PIB, el superávit primario es de 2.3% y para eliminarla en 50 años de 3.3%. Véase gráfica 3. Lo anterior no quiere decir que la deuda deba ser llevada a cero en 50 años; sólo indica que, de mantenerse constante el esfuerzo fiscal actual o incrementarse, no habría problemas para solventar los pasivos tradicionales y garantizados e incluso podrían liberarse importantes recursos para otras prioridades sociales. Ahora bien, para el caso de los pasivos contingentes el esfuerzo fiscal debe ser mayor para no enfrentar riesgos de solvencia.

Para asegurar un esfuerzo fiscal constante que permita al gobierno federal cumplir con los pasivos que enfrenta a mediano y largo plazos sería importante aprobar medidas que, con rango de ley, establezcan la regla de tener un presupuesto equilibrado o superávit primario constante en un periodo multianual (6 años). Más aún, para permitir la aplicación de una política fiscal contracíclica, la regla podría definirse con respecto al balance “estructural” como opera en Chile.

En Chile, el “balance estructural” se define como el nivel de ingresos menos gastos que tendría el gobierno si la actividad económica medida por el PIB creciera a su tasa potencial y el precio del cobre fuera igual a su tendencia de mediano plazo. La regla de política fiscal que adoptó el gobierno chileno consiste en fijar el gasto público en el presupuesto en un nivel tal que el balance estructural registre un superávit de 1% del PIB en todos los años. Esta regla permite que el balance económico sea menor a 1% del PIB cuando las condiciones cíclicas sean desfavorables y superior a 1% cuando sean favorables. Véase gráfica 4.

Para ofrecer transparencia sobre el cálculo del balance estructural, el gobierno chileno consulta con Comités de Expertos Externos el precio del cobre de largo plazo y el nivel de producción potencial de la economía que debe incorporar en su estimación. Los detalles pueden encontrarse en la página de Internet del Ministerio de Hacienda de Chile [www.hacienda.gov.cl](http://www.hacienda.gov.cl) y en Marshall (2003). En México, el supuesto del balance estructural debería hacer referencia al precio del petróleo.

✓ **Estableciendo reglas de financiamiento para la nueva legislación**

En diversos ordenamientos legales de nuestro país se encuentra con frecuencia un claro contraste: existen amplios beneficios sociales en la forma de servicios gratuitos o altamente subsidiados a la población, pero no existen previsiones legales de largo plazo que aseguren el financiamiento gubernamental a los mismos. Lo anterior es grave porque en un contexto donde el Estado determina su presupuesto de manera anual y con criterios variables de asignación para sus partidas, no es posible garantizar el financiamiento a los programas o instituciones públicas encargadas de entregar los derechos prometidos a la socie-

dad. Un abasto insuficiente y/o de baja calidad en diversos servicios provistos por el Estado da cuenta de esta frecuente realidad.

Para evitar que, a pesar de sus buenas intenciones, el marco legal sea una fuente de promesas incumplidas a la sociedad se propone que en adelante toda iniciativa de ley, especialmente aquellas con alto impacto en el presupuesto federal, contenga disposiciones normativas (artículos, fracciones, incisos, etc.) que prevean adecuadamente el financiamiento de largo plazo para toda erogación del Estado. Deben además establecerse estrictas reglas en el ejercicio del gasto público: a) no debe haber programas gubernamentales con financiamientos incompletos, que luego puedan constituirse en pasivos para el Estado, y b) todo gasto adicional debe ser compensado con un recorte de la misma magnitud en el gasto de otros proyectos o programas ya presupuestados, pero de menor prioridad; o bien contar con el respaldo de nuevos ingresos públicos.

### • Robusteciendo los ingresos del sector público

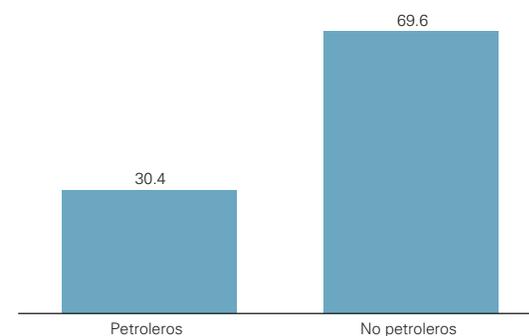
Fortalecer los ingresos del sector público ofrece viabilidad a la actividad social del Estado sin causar presiones en el presupuesto y/o la deuda pública. En nuestro país, las principales fuentes de recursos del sector público son los ingresos por impuestos y los petroleros. En esta sección se exponen propuestas para fortalecer a los ingresos petroleros por su relevancia dentro de los ingresos presupuestales. Véase la gráfica 5. En la siguiente —“mejorar la eficacia en la recaudación fiscal”— se presentan iniciativas para incrementar los recursos tributarios.

### ✓ Optimizando los ingresos petroleros

En México Petróleos Mexicanos (Pemex) tiene la tarea de maximizar el valor económico de las reservas de hidrocarburos del país para que luego el Estado pueda transformar esos recursos no renovables en activos productivos, bienes y servicios para la nación. En este contexto, el régimen fiscal de Pemex debe asegurar el mayor monto posible de recursos para el Estado, permitiendo la expansión en la capacidad productiva de la empresa. Hasta 2005, el régimen fiscal asegura que mediante una combinación de derechos e impuestos la paraestatal entregue al Estado 60.8% del total de los ingresos por ventas de hidrocarburos y petroquímicos y, recursos adicionales, cuando el precio del petróleo exceda al establecido en la Ley de Ingresos. Si bien las tasas por derechos e impuestos aplicadas a Pemex no son mayores a las de otros países, su régimen fiscal desalienta la expansión productiva (lo que reduce la generación de ingresos para el Estado a mediano plazo) porque en el derecho sobre la extracción de petróleo, los costos incluyendo inversiones, no pueden rebasar un monto autorizado a priori por la SHCP para efectos del cálculo de la base gravable (ingresos menos costos).

En julio de 2005, la Cámara de Diputados modificó el régimen fiscal de Pemex para que la paraestatal tenga mayores fondos para el desarrollo de sus actividades. La reforma consistió en sustituir tres derechos por otros nuevos con menores tasas impositivas y en reducir su base gravable. Véase cuadro 1. Lo anterior se realizó acotando el concepto de ingresos, eliminando límites a priori en costos, y estableciendo periodos y montos de deducción para las

Gráfica 5  
Ingresos Presupuestales  
del Sector Público, 1990-2004  
% del total



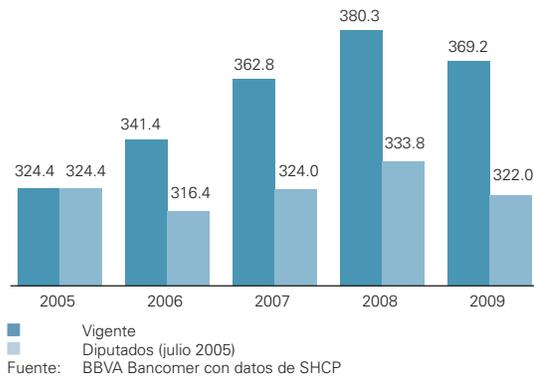
Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

Cuadro 1

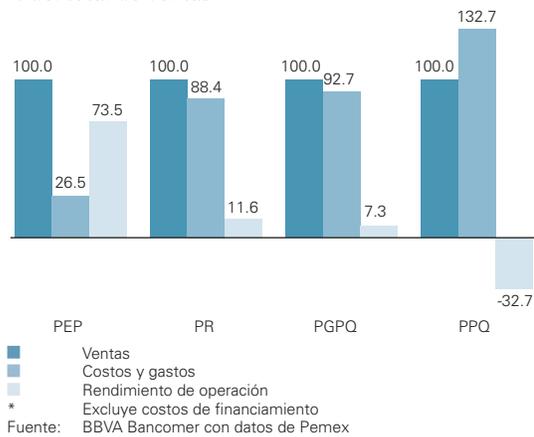
Régimen fiscal de Pemex	Diputados (julio 2005)
• Derecho sobre extracción de petróleo	• Derecho ordinario sobre hidrocarburos
• Derecho extraordinario sobre extracción de petróleo	• Derecho extraordinario sobre exportaciones de petróleo crudo
• Derecho adicional sobre extracción de petróleo	• Derecho sobre hidrocarburos para fondo de estabilización
• Derecho sobre hidrocarburos	• Derogado
• Impuesto sobre rendimientos petroleros	• Vigente
• Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	• Vigente
• Impuesto al valor agregado IVA	• Vigente
• Derechos	• Vigente
• Contribuciones por importación de mercancías	• Vigente
• Aprovechamientos sobre rendimientos excedentes	• Vigente

Fuente: BBVA Bancomer

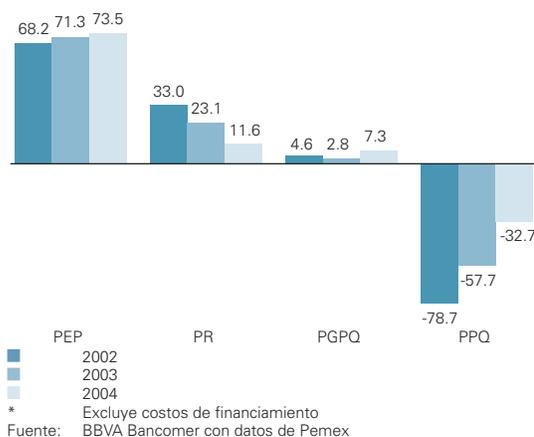
**Gráfica 6**  
**Recaudación por Régimen Fiscal de Pemex**  
 Miles de millones de pesos



**Gráfica 8**  
**Pemex: Rendimiento de Operación**  
**antes de Impuestos\*, 2004**  
 % del total de ventas



**Gráfica 8**  
**Pemex: Rendimiento de Operación**  
**antes de Impuestos\*, 2004**  
 % del total de ventas



inversiones. Además se contempló un periodo de transición de cuatro años para que las deducciones por costos, gastos e inversiones no excedieran una cota fija del volumen de los hidrocarburos extraídos. Véase Pemex (2005).

El régimen fiscal aprobado en Julio de 2005 brindaría recursos a Pemex por 25 mil millones de pesos en 2006 y de 160 mil millones de manera acumulada hasta 2009. Véase gráfica 6. No obstante, el proyecto de decreto de ley fue regresado por el Ejecutivo Federal a la Cámara baja tras una serie de observaciones. Tras incorporar la mayoría de las mismas, considerar una ampliación en el periodo de amortización de las inversiones y un trato diferenciado al gas natural para incentivar su producción, los Diputados aprobaron un nuevo dictamen de régimen fiscal en Octubre de 2005 que fue turnado al Senado para su consideración y aprobación. Bajo el nuevo esquema tributario Pemex recibiría en 2006 23 mil millones de dólares si se considera un precio promedio de la mezcla de 31.5 dólares por barril y un tipo de cambio de 11.40 pesos por dólar.

Sin embargo, los anteriores pasos deberían verse reforzados con medidas hacia una operación más eficiente de la paraestatal para asegurar que el valor económico de los hidrocarburos del país se maximice. Por ejemplo, cifras sobre el rendimiento de operación de Pemex (ventas menos costos y gastos excluyendo costos financieros e impuestos) indican que con excepción de Pemex Exploración y Producción (PEP) —la empresa que absorbe la mayor parte de la carga fiscal— todos los organismos subsidiarios de la paraestatal enfrentan elevados costos. Véanse gráficas 7 y 8. Así, sin mejoras en eficiencia existe el riesgo de que los ingresos adicionales por un nuevo marco fiscal en Pemex tengan sólo un efecto transitorio sobre el mejoramiento de su capacidad productiva.

Una mayor productividad en Pemex resulta pues esencial no sólo para garantizar la competitividad de la empresa sino también para reducir altos costos sociales para la nación, pues toda ineficiencia en la paraestatal desvía inevitablemente recursos que podrían ser usados para el combate a la pobreza y/o la provisión de bienes públicos. Por lo anterior una alternativa consistiría en corregir el decreto aprobado en octubre de 2005 por la Cámara de Diputados para que las deducciones por costos y gastos, excluyendo las inversiones, se mantengan en una cota fija del valor de los hidrocarburos extraídos por un tiempo indefinido y no sólo por un periodo de transición. Esta sencilla corrección permitiría que Pemex desarrolle sus inversiones, pero a la vez que la base gravable del Estado quede protegida de ineficiencias en la producción. No obstante, el nivel de la cota fija podría ser revisado cada cuatro años en función de que la paraestatal y sus organismos subsidiarios puedan cumplir con metas de eficiencia operativa previamente acordadas con SHCP en rubros como: porcentajes de capacidad utilizada, costos de almacenamiento y distribución, tiempos de reparación de instalaciones, etc.

**• Fortaleciendo el manejo responsable de la deuda pública**

La deuda pública afecta la solvencia de las finanzas públicas, la efectividad de la política monetaria y, sin duda, el bienestar de futuras generaciones. Por ello cualquier avance hacia su mejor administración representa un beneficio social neto.

## ✓ Estableciendo reglas más estrictas para el endeudamiento público

En México el marco constitucional permite un manejo prudente de la deuda pública por parte del Ejecutivo Federal, pues éste debe presentar para la autorización del Congreso la propuesta sobre el endeudamiento neto necesario para financiar el presupuesto de cada año. Sin embargo, no lo garantiza, pues la legislación vigente también contempla la autorización al Ejecutivo para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a su juicio, se presenten circunstancias “extraordinarias”. Bajo dichas circunstancias “extraordinarias”, no definidas en la Ley, el Ejecutivo debe informar sólo al Congreso del uso de dicha autorización.

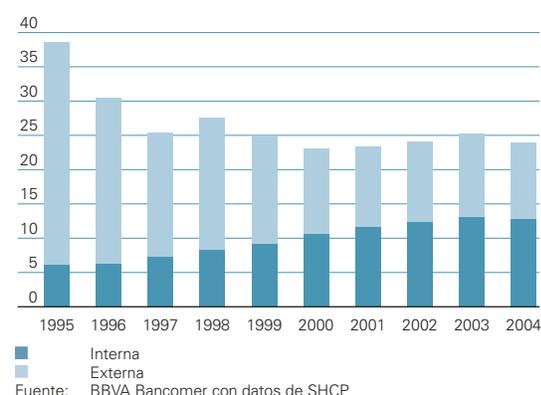
En este contexto se propone eliminar la facultad del Ejecutivo de ejercer montos adicionales de endeudamiento en circunstancias “extraordinarias”. Más bien, ante “choques económicos adversos” —término ampliamente conocido entre los especialistas económicos—, el Ejecutivo debe someter una nueva propuesta de endeudamiento para la autorización del Congreso. Esto es porque ante un cambio en las condiciones habituales de la economía existe una elevada incertidumbre sobre su comportamiento a futuro y por lo mismo, los espacios para errores de cálculo son amplios. Considerando que el manejo de la deuda pública altera la solvencia de las finanzas públicas a largo plazo resulta prudente tener un debate amplio sobre la conveniencia de incrementar el endeudamiento ante choques de corto plazo y realizar una evaluación de sus potenciales costos, escenarios alternativos y de los mecanismos necesarios para revertirlo. La experiencia mexicana en los 70’s y 80’s con: 1) auge petrolero, 2) endeudamiento externo, 3) caída en precios del crudo y 4) crisis en deuda externa, ilustra los costosos errores que pueden cometerse bajo la legislación vigente.

## ✓ Ampliando las facultades administrativas de la SHCP en el manejo de la deuda pública

La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo a cargo de: I) el Ejecutivo Federal y sus dependencias, II) el Departamento del Distrito Federal, III) organismos descentralizados, IV) empresas de participación estatal mayoritaria, V) banca de desarrollo, instituciones nacionales de seguros y fianzas y VI) fideicomisos donde participe el gobierno federal o alguna de las anteriores entidades. Corresponde al Ejecutivo, por conducto de la SHCP, autorizar a las entidades del sector público federal la posibilidad de financiarse en los mercados externos. Las entidades deben proporcionar para ello toda la información que se les solicite. En el financiamiento interno, sin embargo, las entidades sólo deben contar con la autorización de sus respectivos órganos de gobierno e informar a la SHCP.

Un manejo responsable de las finanzas públicas ha permitido que el saldo de la deuda como proporción del PIB se haya reducido significativamente y alcance niveles no registrados desde mediados de los 70’s. De igual manera, los esfuerzos para reducir la vulnerabilidad de la economía ante choques externos han llevado a orientar el endeudamiento más hacia las fuentes internas de financiamiento. Véase gráfica 9. En este contexto, la ausencia de términos y plazos

Gráfica 9  
Deuda Pública Tradicional  
% del PIB



**Cuadro 2**  
**Saldo Ampliado de RFSP**  
**por Tipo de Pasivo**

	% del PIB
<b>Tradicional</b>	<b>23.9</b>
Deuda externa neta	11.1
Deuda interna neta	12.8
<b>Pasivos garantizados</b>	<b>12.7</b>
IPAB	8.1
Pidiregas	0.8
Banca de desarrollo, fondos y fideicomisos*	3.3
Apoyo a deudores	0.5
<b>Pasivos contingentes</b>	<b>58.2</b>
IMSS**	25.3
ISSSTE**	32.4
Infonavit**	0.5
Deuda estados y municipios	n.d
<b>Total</b>	<b>94.8</b>

\* Incluye Farac  
 \*\* Para IMSS e ISSSTE estimación propia con base a un horizonte de 50 años y para Infonavit se considera el valor de su cartera vencida en 2004  
 Nota: PIB de 2004 igual a 7,634,926 millones de pesos  
 Fuente: BBVA Bancomer con datos de SHCP

legales para que las entidades del sector público federal informen a la SHCP sobre sus requerimientos de financiamiento en los mercados internos abre importantes espacios para una ineficiente supervisión de la deuda pública.

La falta de una coordinación efectiva en las emisiones de bonos gubernamentales puede tener costos significativos de financiamiento para los sectores público y privado. Por lo anterior se propone ampliar las facultades administrativas de la SHCP en materia de deuda pública. Específicamente: que todas las entidades del sector público federal sometan a su autorización cualquier requerimiento de financiamiento que constituya deuda pública, independientemente de la procedencia de los recursos (internos o externos). Al contar con mejor información sobre la deuda pública, la SHCP estará en condiciones de programar mejor las colocaciones de los distintos bonos gubernamentales. Esta medida coincide con los esfuerzos de muchos países que buscan centralizar cada vez más en una sola entidad la administración de toda la deuda pública. Véase FMI y Banco Mundial (2003).

### ✓ Reconociendo pasivos garantizados y contingentes del gobierno federal como deuda pública

En 2004 la deuda pública fue equivalente a 23.9% del PIB. Esta deuda considerada "tradicional" incluye al gobierno federal, a los organismos y empresas públicas y a los intermediarios financieros públicos, sin considerar como activo el crédito que estos últimos dan al sector privado. Sin embargo, si a esa deuda se agregan diversos pasivos (Pidiregas, IPAB, Farac, etc.) que no son considerados deuda pública pero sí están garantizados por el gobierno federal, se obtiene el saldo histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP). Una medición que eleva el endeudamiento a 38.3% del PIB.

Además, en el total de pasivos que enfrenta el gobierno federal habría que considerar también otros por eventos contingentes que incluyen los costos de la transición al nuevo sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y los desequilibrios actuariales del sistema de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). De igual manera, habría que considerar la cartera vencida de los institutos de vivienda y el endeudamiento de estados y municipios. Considerando los pasivos contingentes, el saldo de requerimientos financieros del sector público podría ser cercano a 100% del PIB. Así, los pasivos que son reconocidos como deuda pública representan menos de la mitad del total. Véase cuadro 2.

Se propone reconocer como deuda pública tanto los pasivos garantizados como los contingentes del gobierno federal. Este reconocimiento facilitaría la previsión legal de los recursos necesarios para su servicio y podría reducir sus costos de financiamiento pues, por ejemplo, la deuda pública paga menores tasas de interés en relación con las tasas que pagan los bonos del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Además, la consolidación en la deuda permitiría fijar metas fiscales de largo plazo más adecuadas a las verdaderas necesidades financieras del sector público en beneficio de una mejor programación del gasto público y coordinación con la política monetaria.

## ¿Qué tenemos que hacer?

## 2. Mejorar la Eficacia en la Recaudación Fiscal

## Debemos hacerlo porque...

Una baja recaudación de impuestos impide al Estado contar con los recursos necesarios para cumplir con sus funciones esenciales. Incrementar la eficacia en la recaudación fiscal es por tanto una tarea indispensable para mejorar el bienestar en nuestro país.

En México la federación, las entidades federativas y los municipios tienen la facultad de establecer impuestos. No obstante, los más importantes son los gravámenes federales por su cobertura y monto recaudado. La recaudación federal se apoya básicamente en tres impuestos: impuesto sobre la renta (ISR) que grava el patrimonio de personas y empresas; impuesto al valor agregado (IVA) que grava el consumo de bienes y servicios; y, un impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) que grava la enajenación o importación de bienes y servicios. Véase cuadro 1

La eficacia para recaudar los gravámenes federales es relativamente baja, especialmente en el caso del IVA. Mientras en México los ingresos por ISR e IVA representaron 4.7 y 3.5% del PIB en 2000, en América Latina el promedio fue 3.9 y 5.5%. Nuestra baja recaudación es aún más notable cuando se le compara con la de las naciones desarrolladas. Por ejemplo, en la OCDE la recaudación promedio por impuestos al ingreso y al consumo alcanzó 13.6 y 6.9% del PIB en 2000. Dinamarca y Nueva Zelanda ilustran el alto potencial de recaudación de ambos gravámenes. Véase cuadro 2.

## ¿Cómo lo hacemos?

## • Usando los impuestos principalmente para recaudar

El obstáculo más importante para la efectividad de los impuestos está en no utilizarlos para recaudar. Cualquier otro uso, independientemente del propósito, resulta en pérdidas fiscales que deben evaluarse.

## ✓ Eliminando subvenciones fiscales

El pretendido uso de los impuestos como medio de redistribución del ingreso en México ha ocasionado que en la legislación fiscal existan diversos tratamientos especiales para otorgar subvenciones y subsidios. Por ejemplo, en el ISR, se contemplan regímenes tributarios distintos para los contribuyentes dependiendo de su actividad económica y en IVA, las tasas se aplican de manera diferenciada por tipo de bien, servicio y región geográfica incluyendo numerosas exenciones. Véanse cuadros 3 y 4. Estas subvenciones ocasionan pérdidas fiscales significativas: en 2005 representarán 6.6% del PIB, monto equivalente a 66% del ingreso recaudado en 2004.

Ante las fuertes pérdidas fiscales el Estado ha incrementado su presión impositiva sobre los contribuyentes fuera de los regímenes especiales. Situación que genera inequidad y nuevas pérdidas en recaudación al motivar con esto que más personas trasladen parte, o el total de su actividad económica, hacia los regímenes preferenciales o incluso a la economía informal. Considerando que estimaciones recientes revelan una alta evasión en ISR e IVA (casi 40%) y que el valor de la economía

Cuadro 1

Sector Público: Ingresos Presupuestales  
Promedio 1995-2004

	% del PIB	% del total
<b>Total</b>	<b>22.2</b>	<b>100.0</b>
<b>Gobierno Federal</b>	<b>15.6</b>	<b>70.4</b>
Tributarios	10.5	47.3
ISR	4.5	20.5
IVA	3.3	14.9
IEPS	1.7	7.6
Importaciones	0.5	2.4
Otros	0.4	1.9
No tributarios	5.2	23.1
<b>Organismos y empresas</b>	<b>6.6</b>	<b>29.6</b>
Partida informativa		
<b>Ingresos petroleros</b>	<b>4.5</b>	<b>28.7</b>
<b>Ingresos no petroleros</b>	<b>11.1</b>	<b>71.3</b>

Fuente: SHCP e INEGI

Cuadro 2

OCDE: Ingresos Tributarios  
% del PIB, 2000

	ISR*			IVA**
	Total	Empresas	Personas	Total
Dinamarca	28.7	2.4	25.7	9.5
Nueva Zelanda	20.8	4.1	15.0	8.7
Canadá	17.5	4.0	13.2	5.2
Estados Unidos	15.1	2.5	12.6	2.2
Irlanda	13.3	3.8	9.6	6.7
España	9.8	3.0	6.6	6.2
Japón	9.2	3.6	5.6	2.4
Corea del Sur	7.5	3.7	3.8	4.4
<b>México</b>	<b>4.7</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>3.5</b>
<b>OCDE promedio</b>	<b>13.6</b>	<b>3.6</b>	<b>10.0</b>	<b>6.9</b>

\* Impuestos al ingreso y a las utilidades empresariales

\*\* Impuestos al valor agregado y a las ventas

Fuente: Banco de México (2003)

Cuadro 3

Regímenes Fiscales en el  
Impuesto Sobre la Renta

## Personas morales

- General\*
- Consolidación fiscal
- Simplificado (sector primario y autotransporte)
- Personas con fines no lucrativos

## Personas físicas

- General\*\*
- Actividades empresariales y profesionales
- Intermedio
- Pequeños contribuyentes
- Residentes en el extranjero

## Preferentes\*\*\* y de empresas multinacionales

- \* Incluye apartados para Instituciones Financieras
- \*\* Incluye apartados por fuente de ingreso: sueldos y salarios, arrendamiento, enajenación y adquisición de bienes, interés, premios, dividendos y otros
- \*\*\* Ingresos gravados en el extranjero con un ISR inferior al 75% que les correspondería en México

Fuente: LISR 2005

**Cuadro 4**  
**Regímenes Fiscales en el**  
**Impuesto al Valor Agregado**

**General con tasa 15%**

**Fronterizo con tasa 10%**

**Especial con tasa 0%**

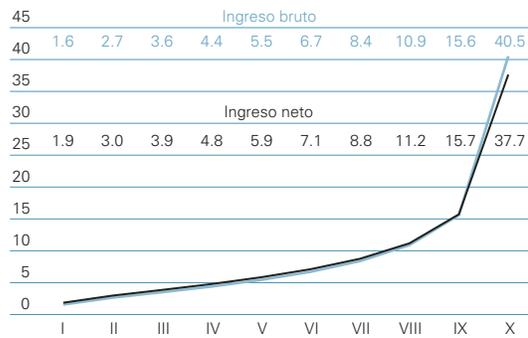
- Alimentos no industrializados
- Productos para la alimentación
- Medicinas de patente
- Insumos y servicios para la agroindustria
- Exportación de bienes y servicios

**Especial exento**

- Enajenaciones: casa habitación, libros, periódicos, revistas, juegos de azar, billetes de lotería, suelo, moneda, otras
- Servicios: enseñanza y medicina, transporte público terrestre y marítimo espectáculos públicos, derechos de autor, otros
- Uso o goce temporal de bienes: fincas agrícolas y ganaderas, bienes de residentes en el extranjero, otros
- Importaciones: bienes donados, obras de arte, oro y vehículos de gobiernos extranjeros, otras
- Exportaciones: enajenaciones a residentes en el extranjero, otras

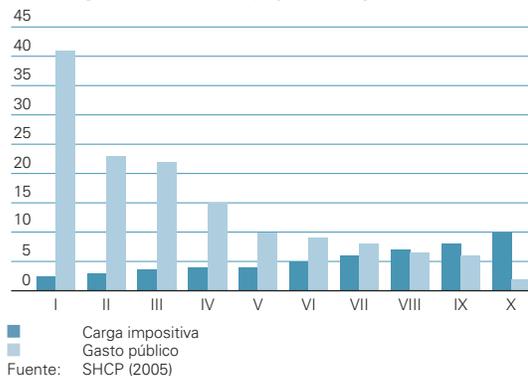
Fuente: LIVA 2005

**Gráfica 1**  
**Distribución del Ingreso en México**  
**Antes y Después de Impuestos**  
**Por decil de población, %**



Fuente: Martínez Vázquez (2001)

**Gráfica 2**  
**Carga Impositiva y Gasto Público**  
**por Decil de Población**  
**% del ingreso antes de imp. y transf. gubernamentales**



Fuente: SHCP (2005)

informal se ha estimado entre 12 y 30% del PIB, la eliminación de subvenciones en la legislación fiscal constituye una alternativa viable para incrementar la equidad entre los contribuyentes y desalentar el crecimiento del sector informal. Ante las altas pérdidas fiscales a la fecha, es incuestionable que cualquier avance en esta dirección tiene un gran potencial para fortalecer la recaudación.

✓ **Usando el gasto público para generar oportunidades de ingreso**

Puesto que bajos ingresos tributarios hoy representan menos servicios públicos mañana, cabe preguntar si los tratamientos fiscales especiales mejoran en verdad la distribución del ingreso y con ello compensan sus elevados costos de oportunidad. La evidencia revela que ese no es el caso. Por ejemplo, Martínez-Vázquez (2001) demuestra que la distribución del ingreso en México entre deciles de población no cambia significativamente cuando se comparan sus ingresos antes y después de impuestos, excluyendo transferencias gubernamentales. Véase gráfica 1. En otros países se han encontrado los mismos resultados. Véase Engel (1998) para el caso chileno.

Por el contrario, el gasto social puede tener mejores resultados no sólo para distribuir el ingreso sino para crearlo. En primer lugar, mejora la distribución del ingreso porque se puede orientar para que beneficie proporcionalmente más a las personas de menores recursos. Véase gráfica 2. En segundo lugar, crea oportunidades de ingreso porque las erogaciones públicas, por ejemplo, en salud y educación incrementan la capacidad productiva de las personas y ello aumenta sus posibilidades de obtener nuevos o mayores ingresos. En contraste, con las subvenciones fiscales resulta difícil orientarlas a grupos específicos, su efecto es nulo sobre la capacidad productiva de la gente y sólo prolongan su dependencia de más subsidios.

• **Fortaleciendo el Registro Federal de Contribuyentes**

El Registro Federal de Contribuyentes (RFC) es la columna vertebral del sistema impositivo federal porque contiene la información para identificar y conocer las obligaciones fiscales de las personas. Sin embargo, en el registro sólo está inscrito 46% del potencial número de personas físicas. Fortalecer el RFC requiere de que todos los contribuyentes cuenten con su clave de registro. Esto puede lograrse por dos vías: afiliando oportunamente a los contribuyentes potenciales e incentivando la incorporación voluntaria.

✓ **Afiliando oportunamente a los contribuyentes potenciales**

Para afiliarse oportunamente a los contribuyentes potenciales una alternativa sería que la clave del RFC les sea asignada como un dato más antes de su incorporación a la actividad económica; por ejemplo, en el acta de nacimiento, celebrándose para ello convenios de coordinación entre el SAT y las oficinas del Registro Civil en cada entidad federativa. La clave así asignada, permanecería inactiva hasta que la persona en cuestión cumpliera su mayoría de edad legal, momento a partir del cual se activaría y con ello la persona tendría la obligación de proporcionar un domicilio fiscal, en su caso diferente al de sus padres, y presentar avisos anuales de no percepción de ingresos en tanto que se encuentre fuera de una actividad remunerada.

## ✓ Incorporando beneficios al registro

Para incentivar la incorporación voluntaria al RFC se propone incorporar beneficios al registro. Ello puede hacerse vinculando no sólo obligaciones fiscales al RFC sino también diversos trámites (liberación de la cartilla del servicio militar, obtención de pasaportes, certificados de estudio, etc.) y transferencias gubernamentales (fondos para el combate a la pobreza, becas, subsidios para la nivelación de ingresos, devoluciones de impuestos, etc.). Para ello se propone ampliar la "Oficina Virtual" del SAT en [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx) y crear un sistema de información fiscal en el que cada persona tenga una cuenta con dos subcuentas: beneficios e impuestos. Con este sistema el contribuyente y la autoridad podrían tener un mejor seguimiento de sus derechos y obligaciones.

Este sistema representaría también una oportunidad para establecer un mecanismo transparente y eficaz de transferencias gubernamentales a la población. Instrumento que sin duda permitiría dejar de lado el costoso uso de los impuestos como supuesto medio de redistribución del ingreso. Por ejemplo, las personas en los padrones de programas como "Oportunidades" y "Seguro Popular" deberían estar entre los principales grupos incorporados al sistema para poder ser identificados y recibir cualquier beneficio adicional que otorgue el Estado.

### • Ampliando las bases de recaudación de los impuestos

Avanzar hacia una mayor recaudación federal requiere combatir la evasión y especialmente reducir las pérdidas o gastos fiscales por subvenciones en la legislación. Véase cuadro 5. Ello puede lograrse eliminando tratamientos especiales en ISR y con un pequeño número de tasas y exenciones en el IVA que permitan incrementar el universo de contribuyentes.

## ✓ Eliminando regímenes fiscales especiales en ISR

Se propone incorporar al régimen general de empresas a aquellas con trato simplificado y consolidación fiscal y, para personas físicas, simplificar el régimen de actividades empresariales eliminando el esquema intermedio y de pequeños contribuyentes. Si bien el régimen simplificado fue creado para brindar facilidades administrativas a los sectores primario y autotransporte, su eliminación se justifica por el hecho de incentivar que los contribuyentes del régimen general en esas actividades trasladen operaciones al simplificado. Esto porque en el simplificado el pago de ISR se reduce en 42.86% (46.67% en 2005) y porque entre otros beneficios pueden deducirse anticipadamente inversiones en terrenos y activo fijo.

El régimen de consolidación fiscal debe eliminarse por no reducir significativamente los costos de cumplimiento para los contribuyentes y dejar abierta la posibilidad de la elusión fiscal mediante la manipulación contable. Ello explica los crecientes controles y restricciones en la legislación para que las empresas puedan adherirse al régimen. Por ejemplo, en 2005 el requisito de participación consolidable de las sociedades controladoras fue incrementado de 60 a 100% y se adicionó la obligación para la controladora de presentar, en su declaración de consolidación, toda la información que permita determinar su resultado fiscal como si no consolidara.

Cuadro 5

### Presupuesto de Gastos Fiscales Tratos preferenciales, facilidades administrativas, deducciones y estímulos fiscales

	2005		2006e	
	MP	% PIB	MP	% PIB
<b>Total</b>	<b>528,874</b>	<b>6.7</b>	<b>617,285</b>	<b>7.2</b>
ISR	336,842	4.2	413,154	4.9
Empresas	214,676	2.7	94,489	1.1
Personas	122,166	1.5	318,665	3.7
IVA	158,625	2.0	170,245	2.0
Imp. especiales*	14,445	0.2	15,510	0.2
Estím. fiscales**	18,962	0.2	18,375	0.2

e estimado  
MP Millones de pesos  
\* Incluye IEPS, impuesto sobre autos nuevos (ISAN) y tenencia  
\*\* Incluye principalmente acreditamiento de impuestos, peajes y gastos en investigación  
Fuente: SHCP (2005a)

Cuadro 6

### Presupuesto de Gastos Fiscales Tratos preferenciales, facilidades administrativas, deducciones y estímulos fiscales

	2005		2006e	
	MP	% PIB	MP	% PIB
<b>ISR empresas</b>	<b>214,676</b>	<b>2.7</b>	<b>94,489</b>	<b>1.1</b>
Tratamientos especiales	23,802	0.3	29,344	0.3
Consolidación fiscal	-993	-0.0	4,248	0.0
S. autotransporte	4,197	0.1	4,360	0.1
S. primario*	20,487	0.3	20,736	0.2
Edición de libros	111	0.0	—	—
Facilidades admivas.	5,514	0.1	5,603	0.1
S. autotransporte	2,841	0.0	2,836	0.0
S. primario	2,674	0.0	2,768	0.0
Deduc. autorizadas	145,261	1.8	39,249	0.5
Otros	40,099	0.5	20,293	0.2

e estimado  
\* Agricultura, ganadería, pesca y silvicultura  
Fuente: SHCP (2005a)

**Cuadro 7**
**Presupuesto de Gastos Fiscales**

Tratos prefer., facil. admivas., deduc. y estim. fiscales

	2005		2006e	
	MP	% PIB	MP	% PIB
<b>ISR personas físicas</b>	<b>122,166</b>	<b>1.5</b>	<b>318,665</b>	<b>3.7</b>
Tratamientos especiales	13,550	0.2	9,682	0.1
S. primario	1,833	0.0	1,584	0.0
Régimen intermedio	—	—	—	—
R. peq. contribuyentes	6,697	0.1	2,708	0.0
Ing. por intereses*	5,021	0.1	5,390	0.1
ISR de asalariados	58,938	0.7	—	—
Ingresos exentos	40,085	0.5	57,115	0.7
Otros	349	0.0	242,280	2.8
Deducciones personales	9,244	0.1	9,589	0.1

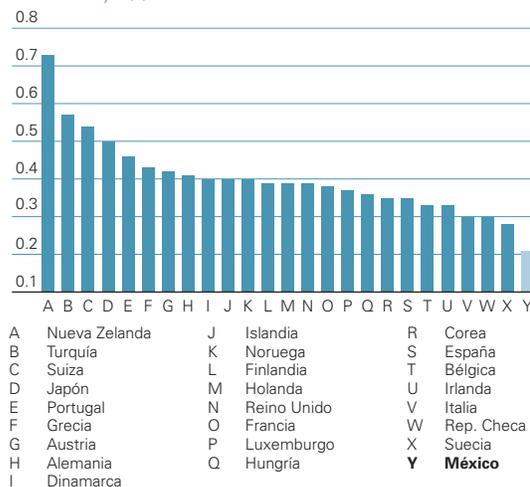
e estimado

\* Agricultura, ganadería, pesca y silvicultura

Fuente: SHCP (2005a)

**Gráfica 3**
**OCDE: Recaudación por cada Punto de Tasa en IVA**

% del PIB, 1998



Fuente: Banco de México (2003)

**Cuadro 8**
**Presupuesto de Gastos Fiscales**

Tratos prefer., facil. admivas., deduc. y estim. fiscales

	2005		2006e	
	MP	% PIB	MP	% PIB
<b>IVA</b>	<b>158,625</b>	<b>2.0</b>	<b>170,245</b>	<b>2.0</b>
Tasa 0%	115,858	1.5	124,345	1.5
Alimentos	96,324	1.2	103,380	1.2
Medicinas	7,776	0.1	8,345	0.1
Libros, periódicos, rev.	5,554	0.1	5,961	0.1
Agua	4,205	0.1	4,513	0.1
Otros	2,000	0.0	2,145	0.0
Exentos	32,531	0.4	34,914	0.4
S. médicos	1,904	0.0	2,044	0.0
S. enseñanza	12,774	0.2	13,710	0.2
S. transporte público	8,411	0.1	9,027	0.1
Espectáculos públicos	714	0.0	766	0.0
Vivienda	8,728	0.1	9,367	0.1
Tasa 10% en frontera	10,235	0.1	10,985	0.1

e estimado

Fuente: SHCP (2005a)

Los esquemas intermedio y de pequeños contribuyentes también afectan negativamente la recaudación sin generar los beneficios que los justifican. Estos regímenes fueron creados para incorporar al RFC a trabajadores independientes y personas del sector informal bajo un sencillo esquema de tributación. No obstante, es claro que con 23% de la población ocupada en la informalidad estos regímenes han quedado lejos de cumplir sus objetivos. Por el contrario, generan oportunidades para que personas ya registradas en el RFC se acojan a los mismos y ocurran pérdidas fiscales. Por ejemplo, los gastos fiscales por el régimen de pequeños contribuyentes es estimado en 6.6 mil millones de pesos o 0.03% del PIB para 2005. Eliminar regímenes especiales en ISR puede reducir este tipo de pérdidas y ampliar las bases de recaudación de manera significativa. Véanse cuadros 6 y 7.

**✓ Homologando las tasas general y fronteriza en IVA**

La coexistencia de dos tasas, una de 10% para la zona fronteriza y otra de 15% para el resto del país, genera oportunidades de evasión porque hace posible atribuir falsamente la venta de un producto a una tasa menor a la que le corresponde. Unificar las tasas permitiría simplificar la aplicación del impuesto y eliminar los incentivos para cualquier manipulación contable. Una homologación hacia la tasa 15% permitiría eliminar pérdidas fiscales estimadas en 0.12% del PIB para 2005 en tanto que una tasa de 10% incrementaría a corto plazo dichas pérdidas, pero luego deberían disminuir al bajar la evasión y elusión.

**✓ Eliminando exenciones**

Una numerosa lista de exenciones y de productos y servicios gravados a tasa 0% reducen en casi 50% las ventas que el IVA podría gravar. Así, la efectividad del IVA para recaudar por cada punto en su tasa es de 21% en México mientras que en la OCDE el promedio es 40% debido a sus bases de recaudación más amplias. Véase gráfica 3.

Entre los bienes con tasa 0% y exentos los primeros tienen un mayor costo fiscal, pero los segundos uno social. Esto es porque el IVA que no puede trasladarse al consumidor final se devuelve a los productores en el primer caso mientras que en los exentos la devolución es parcial por tener que acreditarse como un gasto para el cálculo de ISR. No obstante, la contabilidad de los exentos incentiva a los productores a ocultar el impuesto en el precio, a trasladarlo a los consumidores y volverlo a recuperar parcialmente con el ISR.

Por lo anterior se propone limitar la exención sólo a los servicios prestados al público en forma gratuita; a la enajenación de bienes que no se consumen (suelo, moneda nacional o extranjera, partes sociales, documentos pendientes de cobro y títulos de crédito); a las importaciones por menaje de casa, bienes donados, obras de arte, oro y vehículos de gobiernos extranjeros; y a los seguros e instrumentos financieros que sirven como instrumentos de previsión y ahorro y que por lo mismo no representan formas de consumo. Véase cuadro 8.

**✓ Aplicando tasa 0% de IVA exclusivamente a las exportaciones y transitoriamente a una canasta de medicinas y alimentos**

Se propone aplicarla exclusivamente a las exportaciones para que el exportador recupere el impuesto que se le traslada y no se afecte su

competitividad. En cuanto a medicinas y alimentos la aplicación de la tasa 0% debe ser transitoria y restringida sólo a una canasta de consumo popular, la cual puede irse reduciendo conforme se desarrollen mecanismos más eficientes de transferencia o compensación a la población a través del gasto público. Así, si en un primer momento el gravar con tasa general de IVA bienes como el café y los chiles envasados puede afectar el consumo de algunas personas de bajos ingresos, el Estado podría más que compensar ese efecto adverso con un mayor gasto social y transferencias. Esto es porque al aplicar una tasa general de IVA a un mayor número de productos en la economía aumenta la base de recaudación del impuesto y se pueden recaudar más recursos del consumo de las personas de altos ingresos. Lo anterior generaría los fondos adicionales tanto para el gasto social como para, en su caso, cubrir una transferencia monetaria a las personas de bajos ingresos que en principio hubieran sido afectadas por una tasa de IVA mayor. Todo sería facilitado por el sistema de información fiscal individualizado.

Una alternativa para formar la canasta de medicinas y alimentos sería incorporar a los medicamentos de patente con componentes activos equivalentes a los del cuadro básico de la Secretaría de Salud y en alimentos a los no procesados y sólo a unos cuantos procesados.

### ✓ Estableciendo tasas impositivas bajas

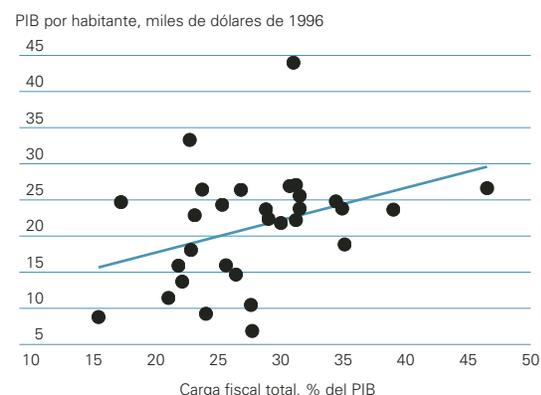
Los niveles de recaudación están positivamente relacionados con los de desarrollo. Véase gráfica 4. Esto es porque el gasto público financiado por los impuestos fortalece la capacidad productiva y de ingreso de la población. No obstante, la carga fiscal tiene límites porque conforme ésta aumenta los particulares tienen menos incentivos y recursos para sus actividades productivas. Así, desde un punto de vista tributario la mejor forma de promover el bienestar es mediante bases amplias de recaudación y no con altas tasas impositivas, las cuales incentivan la evasión, generan menos recursos y financian menos bienes públicos en perjuicio del crecimiento económico. Véase gráfica 5.

### ✓ Iniciando un círculo virtuoso entre recaudación y crecimiento

En México se han realizado importantes esfuerzos para reducir las tasas impositivas y simplificar su aplicación. Por ejemplo, entre 1990 y 2005 las tasas máximas del ISR pasaron de 42 a 30% para empresas y de 50 a 30% para personas físicas. A su vez, en 2004 el Congreso aprobó una reducción adicional en la tasa máxima de ISR para alcanzar 28% en 2007. Aprobó también simplificar el cálculo del ISR a personas físicas a partir de 2006, estableciendo una nueva tarifa que se estructura en 2 tramos, en vez de 50 con múltiples tramos. Sin embargo, las tendencias internacionales revelan un rezago en la reducción de tasas impositivas. México registra tasas de ISR empresarial más altas a las aplicadas en naciones que hace 25 años tenían un nivel de desarrollo similar al nuestro y que hoy tienen un ingreso por habitante tres a cuatro veces mayor como Irlanda (25%) y Singapur (20%).

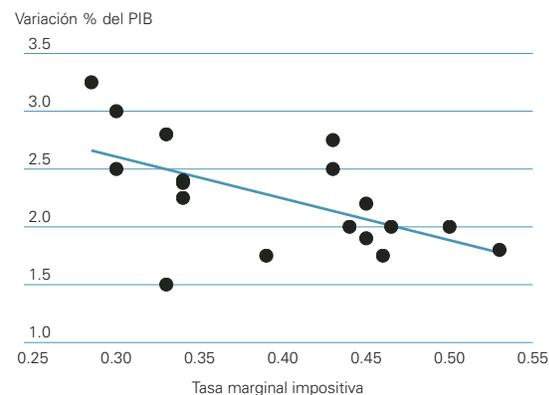
Continuar con la reducción en tasas impositivas impone de nueva cuenta ampliar las bases de recaudación, pues de lo contrario se pondría en riesgo la viabilidad financiera de la actividad social del Estado. Es importante por tanto iniciar un círculo virtuoso entre la recaudación fiscal y el crecimiento económico.

**Gráfica 4**  
**PIB por Habitante y Carga Fiscal Total**  
**2000**



Fuente: Banco de México (2003)

**Gráfica 5**  
**OCDE: Tasa Marginal Impositiva**  
**al Ingreso y Crecimiento Económico**



Fuente: Leibfritz (1997)

La combinación de bases amplias de recaudación con bajas tasas impositivas permite crear ese círculo virtuoso entre la recaudación fiscal y el crecimiento económico: al no quitar recursos en exceso a la sociedad, los impuestos fortalecen el crecimiento económico mediante el gasto público y con ello se genera un mayor ingreso, consumo y recaudación fiscal. Hecho compatible con la experiencia referida de países desarrollados en la OCDE. Sin embargo, la combinación de altas tasas impositivas y bases de recaudación estrechas tiene los efectos contrarios: incrementa la presión al alza en las tasas impositivas, alienta la informalidad, daña el crecimiento económico, el ingreso, el consumo y la recaudación, lo que a su vez exige incrementar de nueva cuenta las tasas impositivas o bien reducir el gasto público.

#### • **Dotando de permanencia al marco fiscal**

En México las modificaciones a la estructura tributaria federal han sido numerosos y constantes durante las pasadas dos décadas: 1978-1980, 1983, 1985, 1986, 1989, 1989, 1990-1991, 1993, 1994, 1995-1997, 1998, 2002 y 2004. Sin embargo, incrementar la eficacia en la recaudación requiere que el marco fiscal sea estable para así ofrecer certidumbre y seguridad jurídica al contribuyente.

#### ✓ **Eliminando la introducción de nuevos impuestos**

Se propone eliminar la introducción de nuevos gravámenes. Una aplicación permanente de los actuales impuestos y la no creación de otros nuevos, muchos de los cuales son declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la experiencia reciente, permitiría un mejor conocimiento de las obligaciones fiscales y que disminuyeran los costos de cumplimiento para los contribuyentes. Empresas y personas podrían de esta manera planear mejor sus actividades económicas a largo plazo en beneficio de la eficiencia de recursos, el crecimiento económico y el bienestar social.

#### ✓ **Sustituyendo el uso de la Resolución Miscelánea por una revisión del marco impositivo a la mitad de cada Sexenio**

La Resolución Miscelánea es el instrumento legal usado por el SAT para cada año incorporar o modificar reglas y procedimientos generales en la tributación. Si bien dichos cambios pretenden aclarar y actualizar las disposiciones impositivas, las constantes reformas durante su vigencia generan altos costos para los contribuyentes. Estos deben monitorear constantemente los cambios e incorporarlos en sus obligaciones ya que la aplicación de la miscelánea fiscal es obligatoria siempre que no genere mayores obligaciones a las contenidas en la ley que reglamenta y no sea contraria a ella.

Para reducir los costos de cumplimiento se propone que la Resolución Miscelánea sea sustituida por una revisión única de las reglas y procedimientos fiscales a la mitad de cada Sexenio. Ello incentivaría una mejor planeación por parte de las autoridades administrativas y reduciría la complejidad del sistema impositivo. De esta manera, los costos en actividades que no generan un valor agregado para las personas, empresas o economía se reducirían en beneficio de la recaudación fiscal y el crecimiento económico.

## ¿Qué tenemos que hacer?

## 3. Ofrecer Viabilidad a las Pensiones

## Lo debemos hacer porque...

En México la mayoría de los planes públicos de pensiones registra un déficit actuarial: en valor presente sus gastos son mayores a sus ingresos. Véase gráfica 1. El caso más grave está en el ISSSTE; su plan exhibe incluso un desequilibrio entre gastos e ingresos corrientes que el gobierno federal debe cubrir con transferencias crecientes del presupuesto para no interrumpir la operación del Instituto.<sup>1</sup> A largo plazo, continuar con planes de pensiones de este tipo pone en riesgo la solvencia de las finanzas públicas.

Sin embargo, a corto plazo la inviabilidad de las pensiones públicas también impone un alto costo. Esto es porque los recursos desviados del presupuesto para financiar su operación podrían ser mejor utilizados para combatir la pobreza o ampliar la oferta bienes públicos a la sociedad. Más aún, la inviabilidad económica de dichos planes impide ampliar su cobertura.

## ¿Cómo lo hacemos?

## • Cerrando los esquemas de beneficio definido

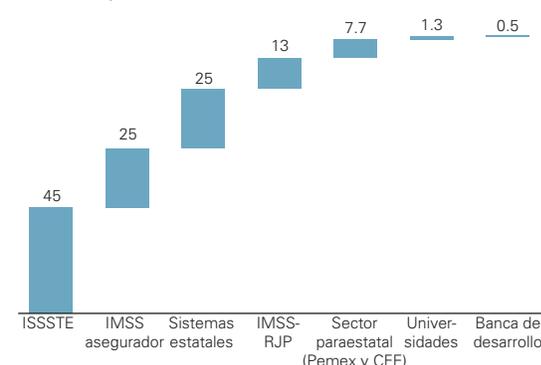
Como en muchos países, la mayoría de los organismos públicos en México opera sus planes de pensiones con un esquema de beneficio definido (BD): la pensión se define al inicio del plan como un porcentaje del salario (tasa de reemplazo) y para obtenerla el trabajador debe cumplir requisitos mínimos de edad y tiempo de cotización. La pensión se financia con las aportaciones de los trabajadores en activo a un fondo administrado por el organismo público respectivo.

La mayoría de los planes públicos de pensiones en nuestro país tienen como características comunes: aportaciones no individualizadas, bajas tasas de contribución y altas tasas de reemplazo. Condiciones que a lo largo del tiempo han generado desequilibrios entre gastos e ingresos. Además, la razón de trabajadores en activo por cada jubilado hace vulnerable el financiamiento de las pensiones a factores demográficos. Por ejemplo, una mayor esperanza de vida incrementa los gastos al hacer que las pensiones se paguen por más tiempo, los cuales deberían solventarse con ajustes en las tasas de contribución o en el tiempo de cotización. No obstante, ello rara vez ocurre en nuestro país.

## ✓ Otorgando un bono de reconocimiento

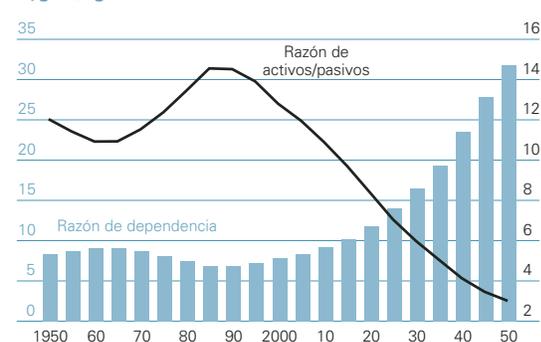
En México factores demográficos agravarán en los próximos 50 años los desequilibrios entre los ingresos y gastos de los esquemas BD. El envejecimiento de la población y las menores tasas de natalidad continuarán reduciendo el número de trabajadores en activo por cada jubilado, en tanto que los incrementos en la esperanza de vida poblacional extenderán la duración en el pago de las pensiones en relación con el tiempo de contribución de los trabajadores. Véase gráfica 2. Por ello es urgente cerrar la operación de los esquemas BD y transitar hacia uno que sea viable.

Gráfica 1  
Pasivo Pensionario en México\*  
% del PIB, 2003



\* Las cifras son indicativas, no se pueden agregar por diferencias en metodología de cálculo  
Fuente: IMSS, ISSSTE, SHCP y CNH 2004

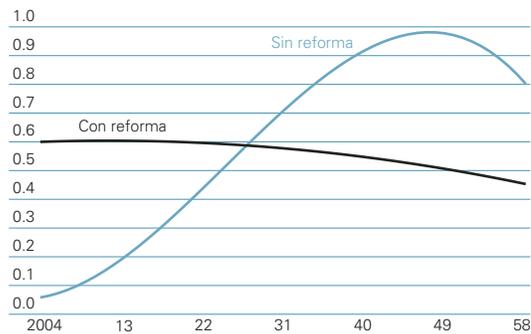
Gráfica 2  
Dinámica Poblacional en México  
1950-2050



Razón de dependencia: adultos mayores a 65 años como porcentaje de población entre 15 y 65 años  
Razón de activos a pasivos: personas entre 15 y 65 años por cada persona mayor a 65 años  
Fuente: ONU

1 Para detalles sobre la situación financiera del ISSSTE véase BBVA Bancomer Serie Propuestas Núm. 31.

**Gráfica 3**  
**Pensiones del IMSS**  
 Costo fiscal anual, % del PIB



Fuente: BBVA Bancomer con datos de Consar

Cerrar la operación del esquema BD requiere de un mecanismo que permita reconocer los derechos de los trabajadores bajo ese esquema y luego trasladarlos a otro. Un bono de reconocimiento emitido por el Estado es una alternativa empleada con éxito en muchos países que han reformado sus sistemas de pensiones. Ese bono traduce en dinero el tiempo de cotización bajo el esquema BD, paga una tasa de interés real fija al año y se entrega al trabajador al momento de su retiro junto con los beneficios que le correspondan bajo el nuevo esquema de pensiones.

En México se podría aprovechar la experiencia internacional y usar el bono de reconocimiento para cerrar el esquema BD mediante la aplicación de tres reglas: 1. No modificar las pensiones para los trabajadores ya jubilados (su pensión deberá continuar a cargo del organismo público correspondiente), 2. En adelante todas las personas que coticen a un sistema de pensiones deberán hacerlo desde la primera vez bajo el nuevo esquema y 3. Las personas que cotizan en el esquema BD deben tener la opción de quedarse en ese sistema o cambiarse al nuevo reconociendo, para éstos últimos, sus derechos con un bono de reconocimiento.

• **Usando esquemas de contribución definida**

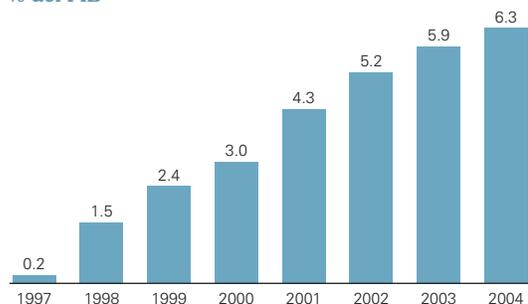
En los esquemas de contribución definida (CD) el trabajador realiza aportaciones definidas a una cuenta individual de capitalización que genera intereses. El saldo en esa cuenta de su propiedad, es el que determina su pensión al momento del retiro, ya sea bajo la forma de retiros programados o bien permitiéndole comprar una renta vitalicia con una compañía de seguros. A largo plazo, la viabilidad del esquema CD está asegurada porque el trabajador obtiene como beneficio el monto de sus aportaciones más intereses. Así, el esquema CD no depende de la razón de trabajadores en activo por cada jubilado y siempre muestra una correspondencia entre derechos y obligaciones.

✓ **Extendiendo el Sistema de Ahorro para el Retiro**

En 1997 el IMSS sustituyó su esquema de pensiones BD por uno CD para los trabajadores del sector privado. La adopción del nuevo esquema CD tuvo como ventajas: 1. Ofrecer a los trabajadores un instrumento para ejercer el control de su pensión mediante la administración de sus aportaciones, 2. Abrir la posibilidad de que las personas puedan pensionarse anticipadamente a su edad legal de retiro si tienen los recursos suficientes en sus cuentas y 3. Asegurar la viabilidad económica de las pensiones, liberando recursos para la sociedad y reduciendo la presión sobre el presupuesto público. Véase gráfica 3.

Además, la reforma del IMSS separó la operación del seguro de retiro de la administración de su financiamiento. La operación quedó en manos del IMSS, pero la administración del financiamiento se confió a empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Retiro (Afores). A partir de su creación el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) opera de manera exitosa con estos administradores privados. Entre 1997 y 2004 el saldo acumulado en las cuentas individuales pasó de 0.2 a 6.3% del PIB. Véase gráfica 4. El uso del esquema CD representa así un gran avance para establecer sistemas de pensiones viables y mecanismos de ahorro de largo plazo.

**Gráfica 4**  
**Saldo de Fondos de Ahorro para el Retiro Depositados en Siefores**  
 % del PIB



Fuente: Consar

Una alternativa para extender el esquema CD a otros organismos públicos sería emplear el bono de reconocimiento propuesto en el inciso anterior. Ello permitiría traducir los derechos adquiridos bajo el esquema de beneficio definido a un valor monetario y luego poder trasladarlos al nuevo esquema CD. Operación que, al permitir la plena portabilidad de beneficios entre planes de pensiones, facilita también la movilidad laboral del trabajador entre los sectores público y privado en beneficio de su desarrollo profesional y económico.

### • Fortaleciendo la rentabilidad del sistema de cuentas individuales

Dado que con un sistema CD el monto de la pensión depende de la acumulación de recursos en una cuenta individual, es esencial establecer condiciones que faciliten la mayor acumulación de recursos posible. En México las oportunidades para incrementar la rentabilidad real de los fondos de ahorro para el retiro son aún amplias si se toma como referencia la experiencia latinoamericana. Véase gráfica 5.

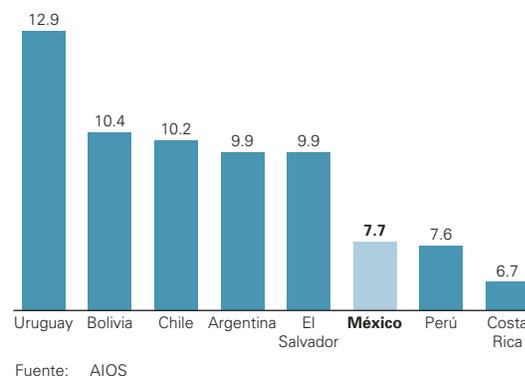
### ✓ Flexibilizando más el régimen de inversión

Recientemente nuestro país ha dado pasos firmes hacia un régimen de inversión más flexible para el ahorro para el retiro en los sistemas de cuentas individuales. Desde diciembre de 2004, los recursos pueden ser asignados a nuevos instrumentos de inversión (valores internacionales y notas de capital protegido ligadas a índices accionarios) y ubicarse, de acuerdo con la elección y algunas restricciones de edad del trabajador, en alguno de dos fondos de inversión: uno de renta fija y otro de renta fija y variable, en sustitución del fondo básico que operaba desde 1997 sólo con renta fija y que concentraba la mayor parte de la cartera en valores gubernamentales. Tales avances permitirán sin duda mejorar el rendimiento de los recursos para el retiro y ampliar las opciones de riesgo-rendimiento.

No obstante, la experiencia de otros países con sistemas de ahorro individual similares al nuestro pero con rendimientos promedio más altos como ocurre en Chile y Uruguay, revela que los regímenes de inversión para sus fondos de inversión tienen una mayor flexibilidad que en México. Véase cuadro 1. Esto deriva de que en las carteras de inversión de sus fondos, los instrumentos no gubernamentales tienen una participación más importante, lo cual incrementa las opciones de rendimiento para cada nivel de riesgo.

Aumentar la participación de los instrumentos no gubernamentales en nuestro país permitiría mejorar las posibilidades de rendimiento para los fondos de ahorro para el retiro y reducir riesgos, iniciando por aquellos asociados a una limitada diversificación de las carteras. Una alternativa para avanzar hacia ese régimen de inversión más flexible y a la vez seguro, sería fortaleciendo la regulación de administración de riesgos en rubros como son techos de valor en riesgo (más conocido como VAR por sus siglas en inglés) y en lo referente a calificaciones mínimas para los instrumentos. Ello permitiría abrir espacios para que las inversiones a largo plazo pudieran obtener mayores rendimientos y, a la vez, limitar su exposición al riesgo de una manera más eficiente que estableciendo límites máximos a priori sobre la asignación en valores internacionales o en renta variable como ocurre en la actualidad.

Gráfica 5  
Rentabilidad Real Bruta de los  
Fondos de Pensiones  
Histórica a diciembre de 2004, % anual

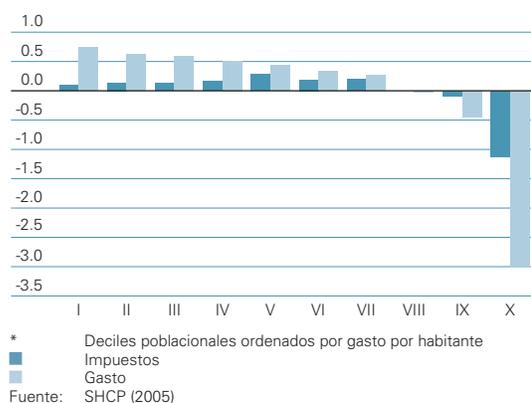


Cuadro 1  
Composición de Fondos Administrados  
Diciembre 2004, % respecto al total del fondo

	Deuda guber.	Inst. financieras	Inst. no finan.	Otros*
<b>México</b>	<b>85.5</b>	<b>4.9</b>	<b>9.6</b>	<b>0.0</b>
El Salvador	83.5	10.5	5.8	0.2
Costa Rica	73.1	14.2	7.9	4.8
Argentina	62.0	6.6	2.0	29.5
Bolivia	67.5	5.6	16.9	10.1
Uruguay	57.9	36.9	4.2	1.0
Chile	18.7	28.5	7.1	45.8
Perú	24.2	11.4	11.5	52.7
<b>Promedio</b>	<b>55.3</b>	<b>16.2</b>	<b>7.9</b>	<b>20.6</b>

\* Incluye acciones, fondos mutuos y de inversión, emisores extranjeros  
Fuente: AIOS

Gráfica 1  
Impuestos y Gasto Público  
Aumento en ingreso autónomo por decil de ingreso\*, %



Debemos hacerlo porque...

Después de la regulación económica, el gasto público constituye el principal instrumento del Estado para promover el desarrollo. Así, por ejemplo, la construcción gubernamental de carreteras, puentes y puertos promueve una mayor actividad económica al facilitar la comunicación, la expansión en los flujos de comercio e inversión y la movilidad de las personas.

Más aún, el gasto público representa el medio más efectivo para combatir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Las erogaciones en salud y educación tienen un efecto significativo en el desarrollo de las capacidades productivas de las personas, en sus oportunidades de empleo, ingreso y movilidad social. Además, algunos estudios señalan que el gasto público registra un impacto positivo y casi seis veces mayor al de los impuestos sobre el ingreso de los primeros tres deciles de la población más pobre. Véase gráfica 1. Por lo anterior, y debido a que los recursos del sector público en nuestro país están sumamente acotados y limitados, la única manera en que el Estado puede cumplir su función social de manera efectiva y responsable es incrementando la eficiencia y calidad de su gasto.

¿Cómo lo hacemos?

- **Concentrando el gasto en la producción de bienes con alta rentabilidad social**

No existe una actividad con mayor rentabilidad social para el Estado que aquella enfocada a la producción de “bienes públicos”. Esto es porque con dichos bienes no cuesta más que otra persona disfrute de sus ventajas y no es posible excluir a nadie de su consumo. Por tanto, la producción de estos bienes permite beneficiar por igual y a un mismo costo a grandes grupos de población. Ejemplos de bienes públicos son la defensa nacional, la procuración y administración de justicia y la creación de infraestructura básica. En cambio, la producción de bienes de naturaleza privada—aquellos cuyos costos varían de acuerdo con su cantidad producida y en donde es posible excluir de su consumo a las personas que no pagan—, tiene un beneficio social más limitado y dependiente de la eficiencia con la cual el Estado pueda proveerlos. Algunos ejemplos de bienes privados provistos por el sector público en México son la generación eléctrica y los servicios de salud y educación.

✓ **Evaluando la rentabilidad social de los proyectos públicos**

En México, la mayor parte del gasto público se concentra en la producción de bienes de naturaleza privada y no en públicos. Funciones esenciales del Estado como la procuración de justicia, abasto y asistencia social tienen una baja ponderación en las erogaciones gubernamentales, en tanto, la producción de bienes privados como la generación de energía tiene una alta participación. Véase cuadro 1. No resulta extraño entonces que, por ejemplo, el respeto a la ley sea frágil y la procuración de justicia deficiente. Es por esto, indispensable evaluar la rentabilidad de las erogaciones públicas y reasignar recursos para dar una mayor ponderación al gasto en los bienes y servicios con mayor rentabilidad social.

Cuadro 1  
Gasto Programable en  
Clasificación Funcional  
% del total

	1990	2000	2002
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Funciones de desarrollo social</b>	<b>38.2</b>	<b>60.7</b>	<b>59.6</b>
Educación	15.6	24.2	24.1
Seguridad social	0.6	14.4	14.8
Salud	17.4	14.3	12.3
Desarrollo regional y urbano	3.7	6.2	6.8
Otros <sup>1</sup>	1.0	1.6	1.6
<b>Funciones productivas</b>	<b>52.3</b>	<b>25.8</b>	<b>29.4</b>
Energía	33.6	19.0	17.9
Desarrollo agropecuario y pesca	11.1	3.5	7.9
Comunicaciones y transportes	5.5	2.8	2.8
Otros servs. y activ. económicas	2.1	0.5	0.8
<b>Funciones de gestión guber.</b>	<b>9.4</b>	<b>13.5</b>	<b>11.1</b>
Gov. y soberanía territorio nal.	8.3	9.1	6.5
Impart. y procuración de justicia	0.8	1.8	2.4
Legislación	0.2	0.4	0.5
Otros <sup>2</sup>	0.3	2.6	2.2

1 Abasto y asistencia social  
2 Medio ambiente, recursos naturales, derechos humanos  
Fuente: Anexo Quinto Informe de Gobierno 2005

Una alternativa para lo anterior sería que, junto con el proyecto de decreto de presupuesto de egresos, el Ejecutivo entregara al Congreso un estudio del impacto económico y financiero de las principales actividades del Estado en la provisión de bienes y servicios de naturaleza privada con proyecciones de desempeño a 10 años. Lo anterior permitiría a los legisladores tener una opinión mejor informada y de largo plazo sobre la rentabilidad social de los recursos públicos al momento de asignar partidas del presupuesto. Para la realización de los estudios comentados, el Ejecutivo Federal podría apoyarse en las diversas instituciones de la administración pública federal que cuentan con amplia experiencia en la valuación social de proyectos y análisis de tipo costo-beneficio como Banobras, Nafinsa y la misma SHCP.

• **Fortaleciendo el gasto público hacia las zonas rurales y a la población abierta**

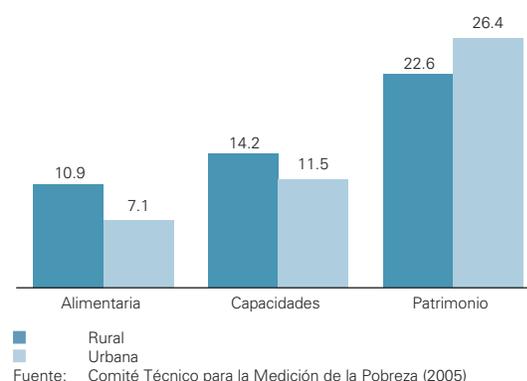
En nuestro país, la pobreza se concentra relativamente más en las zonas rurales. En 2004, 6 de cada 10 personas en situación de pobreza alimentaria y 5.5 en pobreza de capacidades, se ubicaron en zonas rurales. Véase gráfica 2. No obstante, la mayor parte del gasto público con un propósito social o redistributivo se dirige hacia las zonas urbanas. Si bien, una alta concentración demográfica en las ciudades puede explicar esa distribución del gasto, no necesariamente la justifica, pues dentro de esas erogaciones no en todos los casos se beneficia a los segmentos más vulnerables de la población.

✓ **Aumentando el gasto en educación básica y zonas rurales**

En educación la mayor proporción del gasto público se destina a las zonas urbanas (78%), al igual que el canalizado a la educación básica (69%) y a la educación media y superior (93%). Sin embargo, mientras el gasto en educación básica (preescolar, primaria y secundaria) beneficia relativamente más a los primeros cinco deciles de población con menor capacidad de consumo, la educación media y superior favorece principalmente a los últimos cuatro deciles. Véase gráfica 3.

A fin de incrementar la rentabilidad social del gasto público no sólo deben dirigirse más recursos a la educación básica sino que debe atenderse en especial a zonas rurales. Por ello aunque una asignación directa de recursos sería lo ideal, ante las evidentes limitaciones presupuestales del país, sólo cabe confiar en que se aceleren las medidas de política económica que permitan liberar al Estado de sus gastos no esenciales y generar ahorros en el sistema de educación básica en función de los cambios demográficos y sus impactos en las zonas urbanas. Por ejemplo, cuando por factores demográficos la población infantil disminuya la demanda de servicios de educación básica en las ciudades, las escuelas que no cubran por lo menos la demanda de dos turnos deberían dejar de operar y sus pocos alumnos tener la alternativa de elegir otra opción en la oferta educativa pública. Los recursos presupuestales así liberados serían entonces reasignados al ámbito rural. De igual manera, para transferir recursos de las actividades de menor a mayor rentabilidad social, una posible alternativa sería que el Estado promoviera esquemas de aportaciones voluntarias a los usuarios de los sistemas públicos de educación media superior y superior que permitieran de manera solidaria complementar el financiamiento público. Adicionalmente, el Estado podría sustituir todas sus becas por créditos en esos niveles educativos.

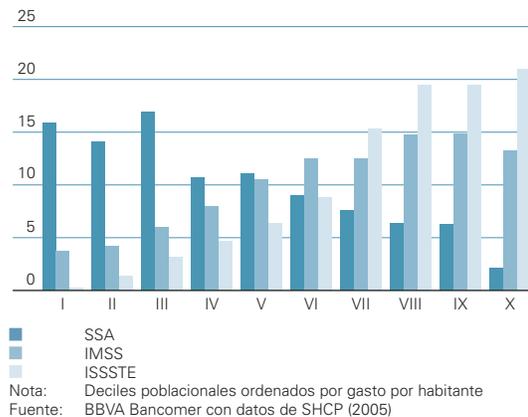
Gráfica 2  
**Líneas de Pobreza en México, 2004**  
Millones de personas



Gráfica 3  
**Distribución del Gasto Público en Educación, 2002**  
% del total



Gráfica 4  
**Distribución del Gasto Público en Salud**  
 % del total, 2002



### ✓ Incrementando el gasto en servicios de salud para la población abierta

En servicios de salud 70.9% del gasto público se destina a zonas urbanas en tanto que sus beneficios varían de acuerdo a la institución proveedora. El subsidio a la población abierta mediante la Secretaría de Salud (SSA) beneficia relativamente más a la población de menor nivel de consumo tanto en zonas rurales como urbanas. Sin embargo, los servicios de salud de las principales instituciones de seguridad social benefician relativamente más a los últimos cinco deciles de la población con mayor capacidad de consumo y concentran en promedio 85% del gasto en las zonas urbanas. Véase gráfica 4.

Incrementar la rentabilidad social del gasto público en salud requiere aumentar el financiamiento a los servicios dirigidos a la población abierta. Un importante avance para mejorar la atención de este grupo de la población lo constituye el Seguro Popular. No obstante, su financiamiento podría reforzarse, por ejemplo, liberando recursos destinados hacia las instituciones de seguridad social que benefician más a los sectores de mayor capacidad de consumo. Una alternativa ideal para ello sería cerrar previa o simultáneamente los fondos de pensiones de beneficio definido en dichas instituciones y detener las crecientes transferencias de recursos presupuestales que solventan sus desequilibrios financieros. Otras posibles medidas son reducir gradualmente las aportaciones federales a los seguros de enfermedad y, para financiarlos, establecer un sistema de cuotas progresivo al nivel de ingreso a los trabajadores afiliados al IMSS e ISSSTE. Además, debería iniciar el cobro de aportaciones a los trabajadores hasta ahora exentos en algunas entidades paraestatales, lo cual ha trasladado el costo total de sus servicios médicos al Estado.

### • Dirigiendo subsidios a la demanda de bienes o servicios

En general el Estado no debe otorgar subsidios o asumir gastos de grupos que pueden pagar por sus prestaciones porque ello genera importantes distorsiones. Por ejemplo, un subsidio generalizado al consumo de agua o electricidad puede provocar un mayor consumo o desperdicio de recursos al abaratarlos y/o generar ahorros para personas que de otra manera hubieran pagado por esos servicios. Además, para evitar que los consumidores se conviertan en clientes cautivos de proveedores de servicios de baja calidad que son financiados con recursos públicos es importante subsidiar la demanda y no la oferta de los servicios.

### ✓ Estableciendo un sistema nacional de transferencias públicas

Una alternativa para tener un sistema eficiente de subsidios en el país sería crear un sistema nacional de transferencias públicas con el apoyo del sistema de cuentas fiscales individuales comentado en la sección “Mejorar la eficiencia de la recaudación”. Este sistema nacional permitiría: 1) tener plenamente definida e identificada a la población con más necesidades, la cual en principio podría ser aquella en los padrones del Seguro Popular y el programa Oportunidades, 2) otorgar subsidios como transferencias monetarias a cuentas individuales para mayor transparencia, 3) otorgar la ayuda por nivel de ingreso o situación socioeconómica y nunca por fuente de ingreso o actividad económica para no romper con la equidad horizontal.

## ¿Qué tenemos que hacer?

## 5. Asegurar el Abasto de Energía

## Debemos hacerlo porque...

La energía juega un papel fundamental en el desarrollo económico. Su abasto insuficiente o poco confiable reduce el bienestar social no sólo porque limita el uso de diversos satisfactores en la vida diaria sino también porque obstaculiza la operación de la planta productiva del país, la aplicación de tecnologías, el crecimiento de la productividad y, en última instancia, del ingreso por habitante. Por lo anterior, un gran número de naciones con distintos grados de desarrollo se encuentra promoviendo la eficiencia de sus sectores de energía. En ello cada día los particulares tienen una participación cada vez mayor, tanto por su capacidad de aportar capitales como por su experiencia en el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías.

En México se han tomado importantes medidas para incrementar la eficiencia y productividad del sector de energía. En las últimas dos décadas se dieron los primeros pasos para reintroducir la participación privada en la generación eléctrica (autoconsumo) y en el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural. No obstante, esos avances no resultan suficientes. El rezago en las inversiones del sector público en el desarrollo de reservas de gas, principal insumo para la generación de electricidad, y en la propia generación y transmisión de la industria eléctrica ponen en riesgo el suministro suficiente y confiable del flujo eléctrico que demanda el país a futuro. Véase gráfica 1. Avanzar en la superación de estas limitantes es una tarea inaplazable para asegurar el abasto de energía. Véase gráfica 2.

## ¿Cómo lo hacemos?

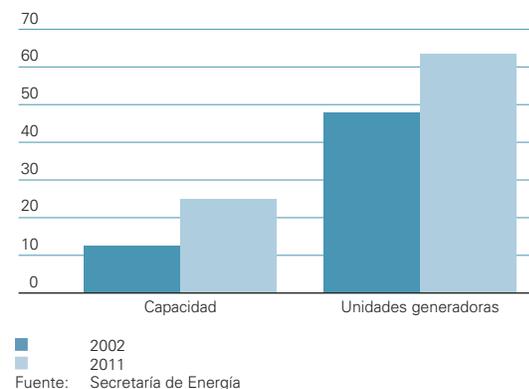
## • Desarrollando un mercado nacional de energía eléctrica

A pesar de las acciones emprendidas para la modernización del sector eléctrico, la provisión pública de los servicios presenta aún grandes deficiencias: el suministro eléctrico no es confiable, pues presenta una alta variabilidad en su voltaje y un elevado número de interrupciones, y su costo es más alto que en el caso de nuestros principales socios comerciales para los sectores comercial e industrial. Véase gráfica 3.

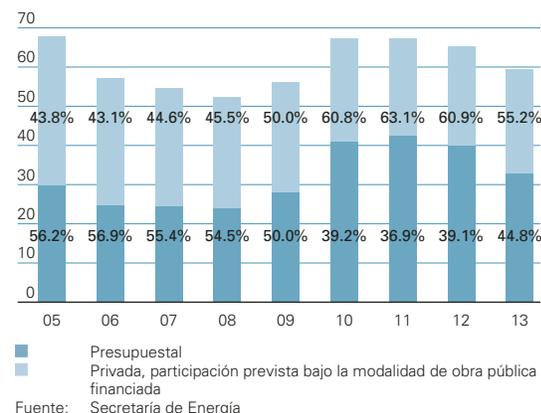
Si en la actualidad las circunstancias comentadas son serias, la problemática se acentuará en los próximos años. Según la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la demanda de energía eléctrica aumentará a una tasa anual promedio de 5.6% entre 2003 y 2012, por lo que será necesario incrementar la capacidad de generación en alrededor de 60%.<sup>1</sup> Para asegurar que existan las inversiones necesarias en el sector de energía y que en adelante su infraestructura pueda responder de manera oportuna a la demanda, se propone conformar en México un Mercado Nacional de Energía Eléctrica. En este mercado habría generadores (públicos y privados) que venderían a una bolsa eléctrica su electricidad al mayoreo, posteriormente en esa bolsa, distribuidores y empresas comercializadoras adquirirían el fluido eléctrico para su venta al menudeo y competirían por clientes. Véase diagrama 1.

1 En BBVA Bancomer *Serie Propuestas Num. 21* puede encontrarse un análisis más amplio de los avances y retos del sector eléctrico en México.

Gráfica 1  
Infraestructura Eléctrica  
con Más de 30 Años  
Porcentaje



Gráfica 2  
Sector Eléctrico:  
Requerimientos de Inversión  
Miles de millones de pesos de 2004



Gráfica 3  
Tarifas Eléctricas, 2005  
Pesos por KWh

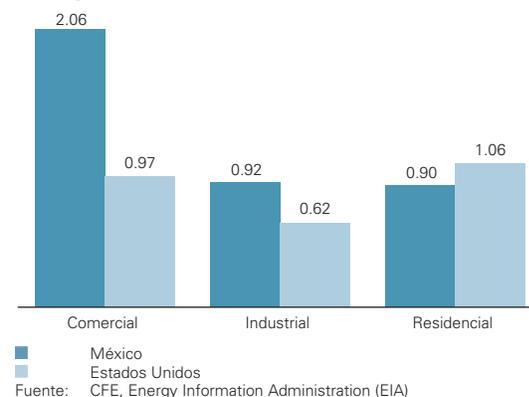
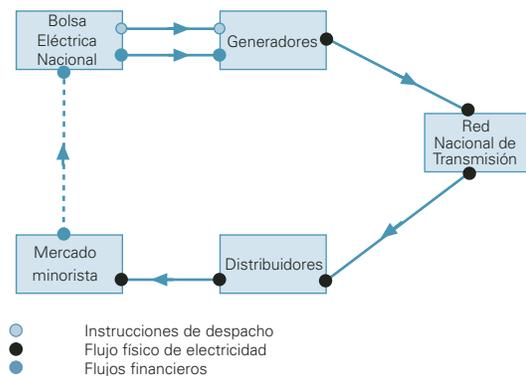


Diagrama 1  
Mercado Nacional de Energía



### ✓ Ampliando la participación privada en generación de electricidad y abriéndola a la distribución

El marco legal vigente hace de la prestación del servicio público de energía eléctrica una actividad exclusiva del Estado en cuanto a generación, transmisión y distribución. No obstante, en 1992 ante la creciente demanda del servicio y escasez de recursos públicos se permitió la participación privada en cogeneración, autoabastecimiento, productor independiente (PIE), exportaciones e importaciones. Sin embargo, al no contar autoabastecedores y cogeneradores con reglas claras para la venta de sus excedentes y siendo la Comisión Federal de Electricidad (CFE) la única entidad autorizada para comprar energía eléctrica con fines de servicio público, esas modalidades de inversión privada no han prosperado. La mayoría se ha concentrado en la figura PIE, la cual emplea contratos de largo plazo para su venta exclusiva a CFE.

Ante la necesidad de avanzar hacia un suministro confiable de energía se plantea: la libre participación pública y privada en la generación eléctrica; establecer una bolsa eléctrica encargada de comprar el fluido eléctrico a los generadores y de las instrucciones para su despacho (la bolsa sería independiente de CFE, regulada por el Estado pero administrada en sociedad por los generadores públicos y privados); y permitir la participación privada en la distribución mediante el acceso abierto a las redes de las empresas públicas y la construcción de nuevas. La participación privada en generación permitirá ampliar la capacidad de la industria en ese segmento mientras que en la distribución creará incentivos para una mejor atención a los usuarios.

La electricidad es un bien ideal para ser intercambiado en una bolsa eléctrica debido a dos características: no puede ser almacenada y ninguna unidad de electricidad puede ser distinguida de otra, lo cual hace imposible conocer al generador que la produce. En diversos mercados eléctricos, las bolsas eléctricas se encargan del despacho eléctrico mediante sistemas de tecnología de la información que permiten mantener el balance entre oferta y demanda, determinar la capacidad de reserva y precios.<sup>2</sup>

### ✓ Creando un organismo público independiente encargado de administrar la red nacional de transmisión

Para garantizar condiciones de seguridad en la red nacional de transmisión, pero también el acceso abierto a todos los generadores y distribuidores, se propone crear un nuevo organismo público que la opere de manera integral. El patrimonio de este organismo sería constituido por la red nacional de transmisión, y su expansión y mantenimiento financiados por cobros de interconexión a generadores y distribuidores. Su operación estaría coordinada con la bolsa eléctrica, pero su administración sería independiente de la misma para evitar conflictos de interés.

### ✓ Permitiendo a los consumidores la libre elección de su distribuidor

En todo mercado para mejorar la calidad de los servicios es indispensable que los usuarios puedan elegir al proveedor de su preferencia. El mercado nacional de energía no debe ser la excepción.

2 Véase para el caso de Australia NEMMCO en <http://www.nemmco.com.au/> y para EUA PJM en <http://www.pjm.com/about/glance.html>

Australia, Chile, Noruega y algunos estados de la Unión Americana han reestructurado con éxito sus sectores eléctricos con la participación privada y, sobre todo, asegurando que los consumidores elijan al proveedor de su preferencia pues, es esa capacidad de elección y de “premiar” y “castigar” con la demanda la que genera incentivos para la competencia y calidad en los servicios. Para reforzar la competencia en el mercado eléctrico de dichos países se han limitado las posibilidades de integración vertical entre generadores y distribuidores.

#### • Fortaleciendo la producción de gas natural

A nivel mundial el consumo de gas natural ha registrado un incremento notable. Su amplia variedad de aplicaciones, alta eficiencia como combustible y bajas emisiones contaminantes explican su alta demanda por los sectores residencial, transporte e industrial, especialmente en la rama eléctrica. México no escapa a esas tendencias y enfrenta el reto de asegurar el abasto interno de este importante hidrocarburo en los próximos años. Véase gráfica 4.

Sin embargo, la estrategia del Estado de mantener un monopolio público en la producción del hidrocarburo está demostrando no ser capaz de asegurar que puedan existir los recursos presupuestales necesarios para realizar las inversiones requeridas ni tampoco que éstas se realicen con eficiencia. Por una parte, la producción es intensiva en capital y requiere de la continua introducción de modernas tecnologías para reducir costos y explotar nuevos yacimientos, por otra, las decisiones de producción del monopolio estatal no responden a las señales de precios del mercado. Dentro de Pemex, el organismo subsidiario PEP determina las decisiones de exploración y producción tanto de gas como petróleo. Debido a la mayor rentabilidad del crudo sobre el gas, la producción de este último responde más a metas a priori de PEP que a las señales de escasez en los precios, los cuales están regulados. Así, el reto está en avanzar hacia una estructura en la industria que asegure el abasto y eficiencia en la producción.<sup>3</sup>

#### ✓ Formalizando la participación privada en la producción de gas natural no asociado a petróleo

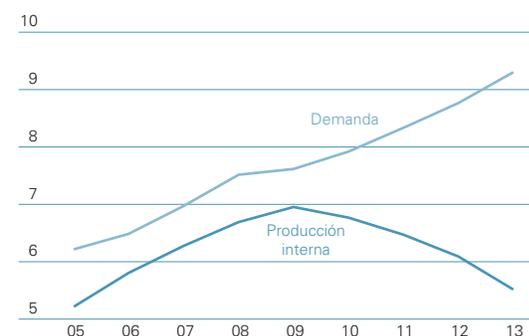
En 1995 se abrieron los segmentos de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural a la participación privada. Ello ha permitido avanzar en la creación de infraestructura y en la conformación de una estructura de mercado con más competencia en la industria. No obstante, el esfuerzo de desregulación y apertura está incompleto porque la producción se mantiene monopolizada por el Estado. Lo anterior, sin embargo, no limita la contribución privada al desarrollo de la industria pues, ante la falta de recursos, el gobierno federal se ha apoyado en el capital privado para realizar obras de infraestructura mediante los proyectos Pidiregas desde 1996 y con la figura de Contratos de Servicios Múltiples (CSM) desde 2003.

Con Pidiregas los particulares han construido plantas de extracción y procesamiento de gas que luego se han transferido a Pemex. Con los CSM se han financiado, bajo un esquema similar, las inversiones en gas natural no asociado a petróleo en la Cuenca de Burgos. Sin

Gráfica 4

#### Balance Nacional de Gas Natural

Miles de millones de pies cúbicos diarios, 2005-2013



Fuente: Secretaría de Energía

<sup>3</sup> En BBVA Bancomer Serie Propuestas Núm. 30 puede encontrarse un análisis más amplio de la industria del gas natural en México.

Cuadro 1

**Tipo de Mercado y Participación de los Sectores Público y Privado en la Producción de Gas Natural, 2004**

	Tipo de participación	Tipo de mercado	Lugar*
Rusia	Mixta	Competencia	1
Estados Unidos	Privada	Competencia	2
Canadá	Privada	Competencia	3
Reino Unido	Privada	Competencia	4
Holanda	Privada	Oligopolio	5
México	Pública	Monopolio	11

Fuente: BBVA Bancomer con datos de Sener

embargo, estos esquemas representan una solución transitoria para el financiamiento de la infraestructura en producción, debido a que ambos constituyen pasivos contingentes para el Estado, y su efecto en las cuentas públicas es similar a la emisión de deuda pública. Así, tales instrumentos alcanzarán un límite e impondrán una mayor presión en las finanzas públicas en contra del equilibrio presupuestal.

Por lo anterior se propone formalizar mediante concesiones del Estado, al igual que ocurre en otros rubros como la minería, la total participación del sector privado en la producción de gas natural no asociado a petróleo. Ello permitirá incrementar la producción y conformar una estructura de mercado con numerosos participantes y significativas ganancias en eficiencia pues, para ofrecer precios atractivos y colocar la mayor producción en el mercado, los productores deberán invertir en tecnología. Ello asegura condiciones para el aprovechamiento eficiente de la riqueza energética de nuestro país. Más aún, la experiencia internacional es positiva en torno a la posibilidad de tener múltiples oferentes en competencia. Véase cuadro 1.

A largo plazo, la participación formal de la inversión privada en la producción de gas natural no asociado a petróleo representa también un medio para permitir al Estado reasignar sus recursos de una actividad empresarial con un alto riesgo hacia otras como la procuración de justicia y el combate a la pobreza extrema, las cuales tienen una alta rentabilidad social. Por ejemplo, la Sener estima que para completar los requerimientos de exploración y producción del Programa Estratégico de Gas es necesario asegurar un financiamiento por 15 mil millones de dólares hasta 2008. Monto cinco veces mayor al destinado en 2005 al programa de combate a la pobreza "Oportunidades".

✓ **Garantizando el acceso abierto a la red nacional de gasoductos**

Pese a que el segmento de transporte ha sido abierto a la participación privada y a que la regulación en la materia prevé un acceso abierto a la Red Nacional de Gasoductos (RNG) bajo condiciones no discriminatorias siempre que haya capacidad disponible, el hecho de que Pemex sea el actor dominante tanto en la producción como en el transporte y la comercialización de gas natural del país desalienta la entrada de empresas privadas al rubro de transporte, especialmente para acceso abierto. Por ejemplo, a junio de 2005, la CRE ha otorgado 124 permisos de transporte: 105 para uso propio y sólo 19 para acceso abierto.

Lo anterior ocurre porque la integración de Pemex en la producción, transporte y comercialización genera fuertes incentivos para que la empresa administre la capacidad disponible en sus ductos en función de los intereses de sus organismos subsidiarios, pero en perjuicio de la competencia en sus segmentos. Debido a problemas de información y monitoreo es difícil que la autoridad pueda corregir del todo esas estrategias, pero algo debe hacerse para asegurar menores costos al transporte y abasto de gas. Para lograrlo se podría retirar a Pemex del transporte y que una nueva empresa pública desvinculada de Pemex adquiera la propiedad y control de la RNG. La función de esta nueva empresa sería transportar, dar mantenimiento a la red y administrar su capacidad disponible para brindar acceso a todos los usuarios pudiendo cobrar una comisión por sus servicios.

## ¿Qué tenemos que hacer?

## 6. Apoyar la Formación de Capital Humano

## Debemos hacerlo porque...

Las oportunidades de generar ingresos para las personas están vinculadas a su productividad por medio de sus habilidades y conocimientos. Salud y educación constituyen importantes activos para mejorar ambas herramientas y aumentar el bienestar social. Véase gráfica 1. Muchos estudios muestran una fuerte relación positiva entre estas variables del capital humano y el desarrollo económico. Barro (1996) encuentra que un año adicional en la escolaridad promedio o en la expectativa de vida de la población incrementa la tasa anual de crecimiento del ingreso por habitante en 1.2% y 4.2%, respectivamente.

Por los amplios beneficios que la salud y la educación representan, es común que el Estado intervenga en esos sectores para asegurar su cobertura y calidad. En México, la estrategia del Estado de proveer dichos servicios ha permitido, en el primer caso, erradicar la mayoría de las enfermedades transmisibles y en el segundo, tener una cobertura casi universal en la instrucción básica. No obstante, esa estrategia también ha generado incentivos en contra de la eficiencia y calidad en hospitales y escuelas públicas.

Deficiencias en calidad impiden que los sistemas mexicanos de salud y educación sean competitivos. Por ejemplo, en el *Informe sobre Salud en el Mundo 2004* México ocupa la posición 44 de 192 por el número de años de vida sana de su población. A su vez, en pruebas internacionales de conocimientos los estudiantes mexicanos revelan una baja calidad educativa. Para reducir riesgos de salud e incrementar las oportunidades de ingreso de la población debe fortalecerse la formación de capital humano en nuestro país.

## ¿Cómo lo hacemos?

## En Salud

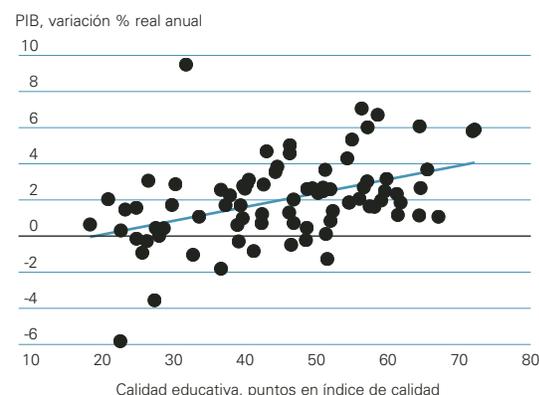
## • Ampliando la cobertura de los servicios

La cobertura legal del sistema público de salud es 89%. Sin embargo, la Secretaría de Salud (SSA) indica que menos de 50% de la población cuenta con algún sistema de aseguramiento en salud. Desde 2002 el Seguro Popular representa un importante medio para extender los servicios médicos a los grupos de población más vulnerables. Véase gráfica 2. Como se ha señalado, este instrumento debe reforzarse con un gasto público más eficiente:

## ✓ Integrando los servicios públicos de salud

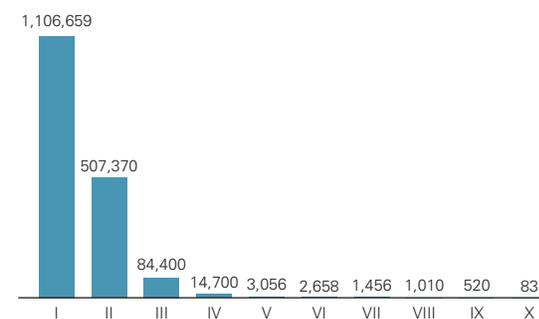
La segmentación de la oferta pública de servicios de salud en distintas instituciones ha generado traslapes entre sus usuarios, limitando su cobertura potencial y los recursos que podrían destinarse a sectores vulnerables. Es por lo anterior, entre otras razones, que el sistema público de salud atiende menos de la mitad de la demanda total de los servicios, en tanto, información reciente de la SSA revela que por ejemplo los recursos destinados al combate a la pobreza con IMSS-Oportunidades son muy bajos en relación a los asignados a otras instituciones. Véase gráfica 3.

Gráfica 1  
PIB por Habitante y Calidad Educativa  
1970-1990



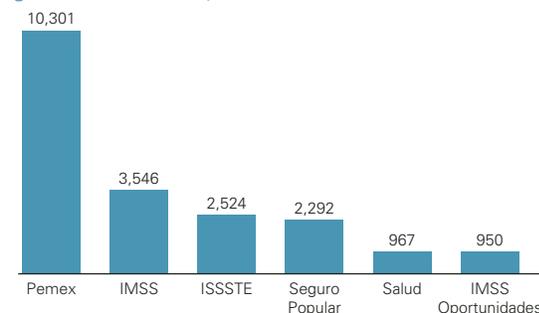
Fuente: BBVA Bancomer con datos de datos de Hanushek (2000)

Gráfica 2  
Familias Afiliadas al Seguro Popular de  
Salud por Decil de Ingreso, 2004



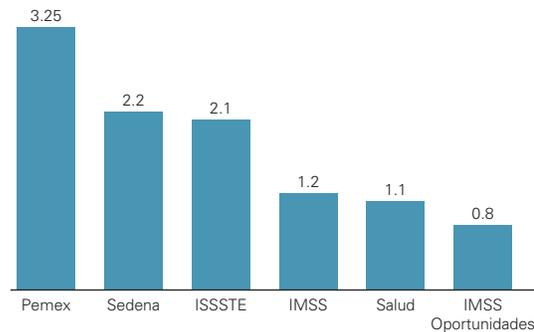
Fuente: SSA

Gráfica 3  
Gasto en Salud por Habitante  
por Institución, 2004



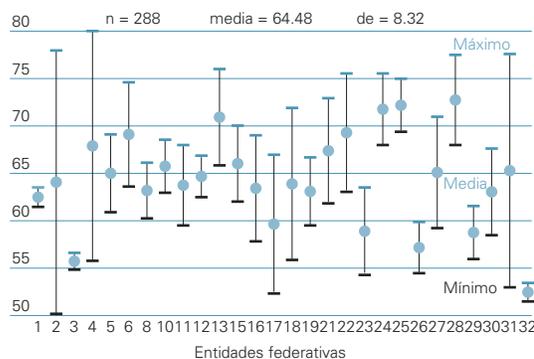
Fuente: SSA

**Gráfica 4**  
**Médicos del Sector Público por Mil Habitantes por Institución, 2004**



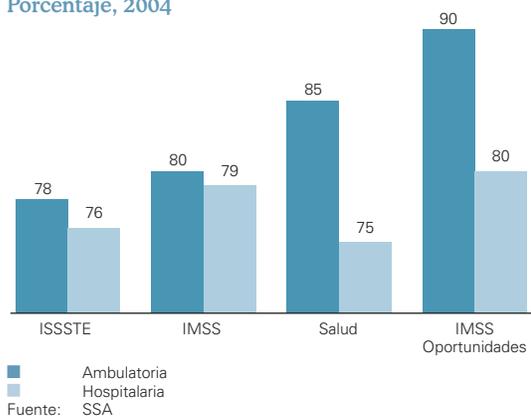
Fuente: SSA

**Gráfica 5**  
**Nivel de Calidad en Hospitales 1997 - 2000, porcentaje**



Fuente: Programa de Mejoría Continua de la Calidad de la Atención Médica, Secretaría de Salud 1997-2000

**Gráfica 6**  
**Usuarios que Participaron en Decisiones Relacionadas con su Salud Porcentaje, 2004**



Fuente: SSA

Avanzar hacia sistemas de pensiones viables en las principales instituciones de seguridad social ofrece grandes posibilidades para liberar recursos a favor del Seguro Popular y de programas como Oportunidades. No obstante, para liberar recursos adicionales y ampliar la cobertura del sistema público de salud, también se podría integrar el sistema federal de salud en sólo dos instituciones: IMSS para los trabajadores del sector privado y SSA para la población abierta y trabajadores del Estado, incluyendo paraestatales. Así, importantes recursos médicos que actualmente benefician sólo a la burocracia podrían también ser aprovechados por la población abierta. Véase gráfica 4.

• **Incrementando la calidad en los servicios**

La calidad del sistema público de salud es en promedio baja y heterogénea. En 2001 un estudio de la SSA reveló que la calificación de hospitales y centros de atención ambulatoria en este rubro fue 68.5 y 52.2 respectivamente en una escala de 0 a 100. Véase gráfica 5.

La *Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud* representa desde 2001 una importante acción para mejorar la calidad. No obstante, sus resultados tomarán tiempo en materializarse ya que al primer semestre de 2005 menos de 40% del total de unidades de salud del sector público están en el programa, y sobre todo porque en las instituciones públicas diversos factores actúan en contra de la eficiencia y calidad. Por ejemplo, la multiplicidad de objetivos en las instituciones de seguridad social dificulta la rendición de cuentas y la falta de vínculos entre las remuneraciones al personal y su productividad no estimulan la calidad en la atención. Incrementar la calidad en los servicios públicos de salud requiere entonces condiciones e incentivos adecuados:<sup>1</sup>

✓ **Fortaleciendo la libre elección en los servicios de salud**

En México, la capacidad de los usuarios para seleccionar a su médico y la clínica en la cual desean atenderse es muy limitada. Por ejemplo, el acceso a las instituciones de seguridad social depende de la condición de derechohabiente y el paciente no elige en la mayoría de los casos a su médico tratante. Así, aun cuando la gráfica 6 ilustra que al menos 75% de los pacientes hospitalizados en instituciones públicas declara haber participado en su atención, la SSA en su informe *Salud: México 2004* reconoce que ante las bajas expectativas de elección por los usuarios, éstos podrían calificar como favorables situaciones inaceptables en otros ámbitos.

Dentro de límites razonables, se propone incrementar la libertad de elección de los usuarios de servicios médicos porque ello permitirá que con su demanda se “premie” o “castigue” la calidad de la atención que reciben. Para ello las remuneraciones al personal médico deben incorporar un componente que esté en función de la atención reportada por los usuarios. Este mecanismo facilitaría la rendición de cuentas de los proveedores médicos y generaría fuertes incentivos para una atención de calidad. Como lo muestra la gráfica 7, las instituciones que en México permiten mayor “libertad” de elección a los usuarios registran niveles más altos de satisfacción por parte de los mismos.

<sup>1</sup> Véase para mayor detalle BBVA Bancomer *Serie Propuestas Núm. 19*.

## ✓ Adoptando certificados internacionales de calidad

Una de las principales acciones de la *Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud* es la certificación de establecimientos de atención médica; estrategia que busca asegurar un cumplimiento mínimo de regulaciones nacionales y la estandarización de procedimientos de satisfacción para los usuarios. No obstante, los esfuerzos en esta materia deben reforzarse porque hasta 2004 de 1,005 hospitales públicos sólo 32.7% contaba con una certificación vigente, en tanto que de un total de 2,822 hospitales privados sólo 2.6% la tenía. Véase la gráfica 8.

El bajo número de hospitales certificados obedece a que la certificación sólo se extiende a los establecimientos que lo solicitan. Por ello se propone modificar el *Programa Nacional de Certificación de Establecimientos de Atención Médica* para que la certificación sea obligatoria. Sin embargo, las instituciones de salud, públicas o privadas, deben tener la opción de acreditar el cumplimiento de los estándares de calidad, ya sea con un certificado expedido por la autoridad nacional o bien con uno internacional como el de las normas ISO-9000. Esta opción permitiría no sólo homologar los estándares de calidad nacional sino también avanzar hacia estándares internacionales, los cuales son ampliamente reconocidos y valorados por el público.

## En Educación

### • Incrementando la calidad en los servicios

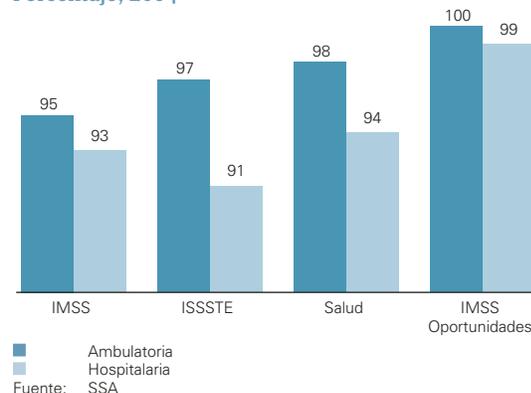
El 87% de los alumnos en el sistema educativo nacional se encuentra inscrito en un plantel de educación pública y el 77% lo está en el nivel de educación básica (preescolar, primaria, secundaria). Así, sin restar ninguna importancia a otros niveles educativos, la mayor contribución del sistema educativo nacional a la formación del capital humano del país debe partir de mejoras sustanciales en los servicios de educación básica y en los planteles del Estado.

Si bien la cobertura en la educación básica es relativamente alta es en calidad donde se requiere un avance significativo. De acuerdo con el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) de la OCDE, los estudiantes mexicanos de 15 años, aquellos en la última etapa de su educación básica, registran las calificaciones más bajas en pruebas internacionales de conocimientos de matemáticas y ciencias así como en aptitudes para la lectura. Véase gráfica 9. Sin embargo, más que una escasez de recursos, el bajo rendimiento académico de los estudiantes mexicanos refleja la falta de incentivos adecuados para aumentar la calidad en las escuelas públicas<sup>2</sup> pues, como proporción del PIB, México destina a sus instituciones educativas un gasto público similar a países de la OCDE. Véase gráfica 10.

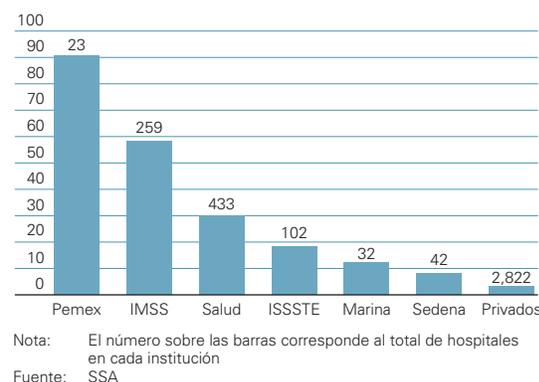
## ✓ Permitiendo la libre elección de la escuela pública

En todo mercado la libre elección del consumidor con respecto a su proveedor de servicios es esencial para iniciar una sana competencia entre los potenciales proveedores y generar en ellos incentivos a favor de la calidad en su atención. Si esto ocurre con los servicios educativos del sector privado, los del sector público no tienen porque ser una ex-

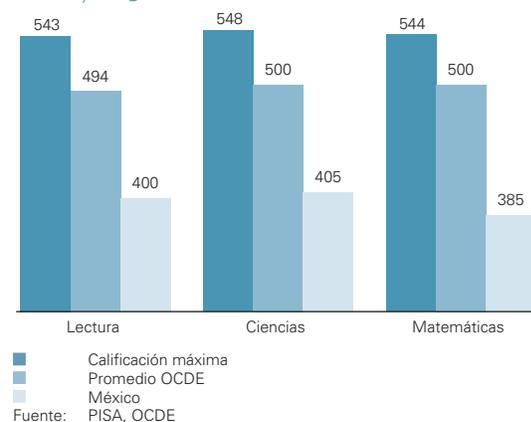
Gráfica 7  
Usuarios que Regresarían a la Misma Unidad en Caso de Requerir Nuevamente Atención Médica  
Porcentaje, 2004



Gráfica 8  
Hospitales Certificados por Institución  
Porcentaje, 2004

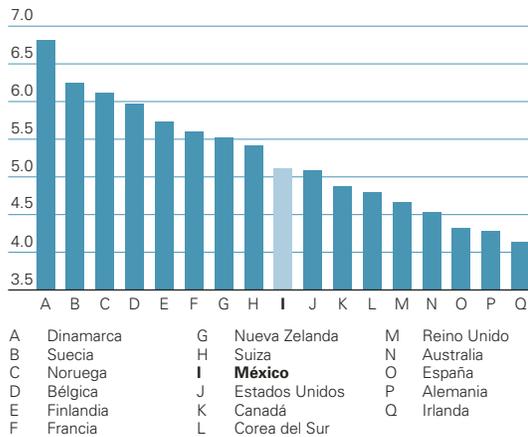


Gráfica 9  
Evaluación Internacional de Estudiantes  
Puntos, 2003



2 Véase para un mayor detalle BBVA Bancomer Serie Propuestas Núm. 26.

**Gráfica 10**  
**Gasto Público en Educación, 2001**  
% del PIB



Fuente: OCDE Factbook 2005

cepción. Por ello se propone que los padres de familia tengan libertad de elegir la escuela pública de su preferencia sin otra limitante que el propio cupo de la misma, en cuyo caso deberán optar por las mejores alternativas en las opciones disponibles. La libre elección de escuelas permitirá que la demanda por los servicios educativos sea un instrumento útil para distinguir entre los buenos y malos planteles e inducir las mejoras en su oferta educativa. Por ejemplo, Hoxby (2002) señala que en Estados Unidos la opción de elegir entre diferentes escuelas públicas ha permitido incrementar su productividad en 28%.

✓ **Financiando la demanda de servicios educativos y no su oferta**

A fin de que la libre elección de escuelas por parte de los padres de familia sea un medio efectivo para “castigar” o “premiar” la calidad de los servicios educativos, el modelo de financiamiento a la educación pública debe transformarse. En lugar de asignar presupuestos fijos a las escuelas se propone que el gobierno pase gradualmente a un esquema donde se transfieran recursos por cada alumno inscrito en ellas. De esta manera, al ser la educación pública gratuita, los planteles educativos tendrán incentivos para competir y mejorar la calidad de sus servicios para atraer usuarios y contar con recursos. Esta acción podría inducir también un aumento en la matrícula, lo cual tendría un impacto positivo en la cobertura de la educación secundaria.

✓ **Otorgando autonomía de gestión a las escuelas públicas**

Con objeto de que las escuelas públicas puedan responder de manera eficiente a la demanda por sus servicios, se propone que su Dirección goce de autonomía para administrar sus recursos y además, tenga la posibilidad de ofrecer al público materias extracurriculares que puedan complementar el plan oficial de estudios

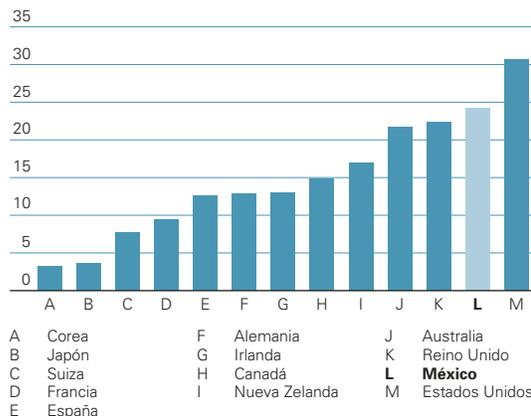
La autonomía de gestión permitirá que los recursos públicos puedan usarse más eficientemente para satisfacer las necesidades educativas de las comunidades. Por ejemplo, en la forma de mejores instalaciones deportivas y laboratorios. En tanto que la posibilidad de ofrecer materias extracurriculares, como un oficio, computación o alguna otra con alta demanda por los padres de familia, permitirá que las escuelas públicas puedan competir también por atraer a los mejores estudiantes con base en una oferta educativa más completa.

✓ **Fortaleciendo el plan oficial de estudios**

La educación básica debe brindar a los estudiantes bases sólidas para avanzar hacia estudios superiores y/o mejorar su calidad de vida. Por ello se propone hacer obligatorio el aprendizaje del idioma inglés y de conocimientos de nutrición desde la primaria. El idioma inglés permitirá que los estudiantes mexicanos tengan acceso a información y conocimientos globales. Singapur, China y Chile son algunas naciones que ya han incorporado el inglés en su educación básica como medio para fortalecer su capital humano.<sup>3</sup> A su vez, los conocimientos de nutrición permitirán reducir casos de enfermedades de alto impacto como la obesidad y otras que se derivan de ésta con altos índices de mortalidad (diabetes, cardiopatías, trombosis, etc.). Véase gráfica 11.

3 Véase para el caso de Singapur [www.moe.gov.sg/cpdd/syllabuses.htm](http://www.moe.gov.sg/cpdd/syllabuses.htm).

**Gráfica 11**  
**Obesidad en Países de la OCDE**  
% de población de 15 años o más con un índice de masa corporal mayor a 30, 2003 o última cifra disponible



Fuente: OCDE Factbook 2005

## ¿Qué tenemos que hacer?

### 7. Flexibilizar los Mercados Laborales

#### Debemos hacerlo porque...

México demanda una creación sostenida de empleos para mejorar las condiciones de vida de su población. Datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) revelan que en los próximos 10 años el país deberá generar al menos un millón de puestos de trabajo al año para dar ocupación sólo a las personas que se irán incorporando a la fuerza laboral. Véase gráfica 1.

Sin embargo, el marco legal vigente de protección al trabajo impone altos costos al uso de la mano de obra y desalienta la creación de empleos formales. Por ejemplo, diversas disposiciones normativas en torno a la celebración de contratos, la jornada laboral y el pago de remuneraciones hacen que el empleo de la mano de obra en México sea rígido y su productividad más baja que en otros países. Véase gráfica 2. Esto es preocupante porque la experiencia internacional demuestra que los mercados laborales inflexibles generan niveles bajos de empleo. La razón es simple: las empresas, especialmente las más pequeñas, no tienen incentivos para contratar personal si anticipan que les será muy difícil movilizarlo y costoso reubicarlo ante cambios en las condiciones económicas. Véase gráfica 3

Por lo anterior es indispensable cambiar el enfoque antiguo de protección al trabajo en México por uno moderno de promoción al empleo, el cual pueda brindar oportunidades de ocupación formal a los desempleados y subempleados. Ello puede lograrse con un marco normativo que permita la ocupación de personas por tiempo parcial e ingresar en periodos de entrenamiento y reentrenamiento para mejorar sus competencias laborales.<sup>1</sup>

#### ¿Cómo lo hacemos?

##### • Respetando el libre acuerdo de voluntades

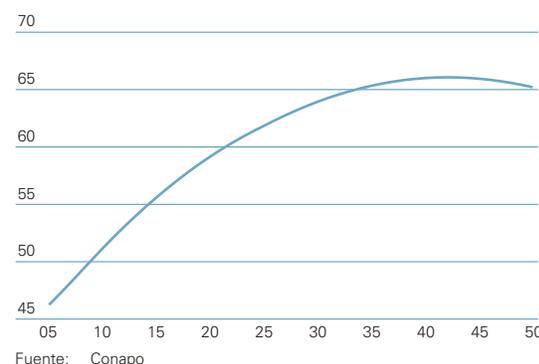
El éxito de los mercados para reconocer la creación de valor en distintas actividades y servicios se finca en la participación libre y voluntaria tanto de oferentes como demandantes. Los mercados laborales no tienen porque ser una excepción ya que ello limita las oportunidades de empleo.

##### ✓ Eliminando el uso de los contrato-ley

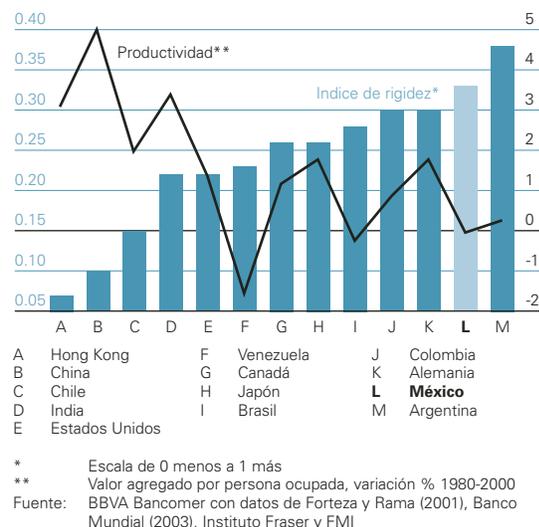
En México uno de los obstáculos legales más importantes para las relaciones de trabajo flexibles está en los llamados contrato-ley. Estos contratos tienen la característica de imponer en el país cláusulas laborales para sectores específicos de actividad económica. Actualmente, existen ocho ramas de actividad con contrato-ley, cinco de las cuales pertenecen a la industria textil, y las restantes a: transformación de hule, radio y televisión, e industria azucarera y alcoholera. Debido a que las empresas en esas actividades deben cumplir con las mismas obligaciones laborales independientemente de su antigüedad, tamaño o situación financiera, los contrato-ley obstaculizan su adaptación a cambios en los mercados y ponen en riesgo su competitividad y la permanencia en las fuentes de empleo.

<sup>1</sup> Para un mayor detalle véase BBVA Bancomer Serie Propuestas Núm. 27.

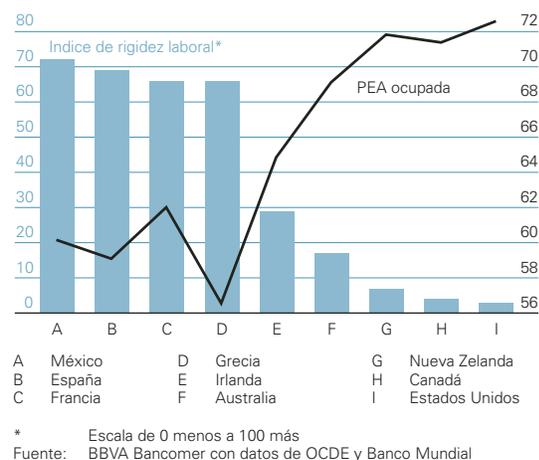
**Gráfica 1**  
**Población Económicamente Activa**  
Millones de personas, 2005-2050



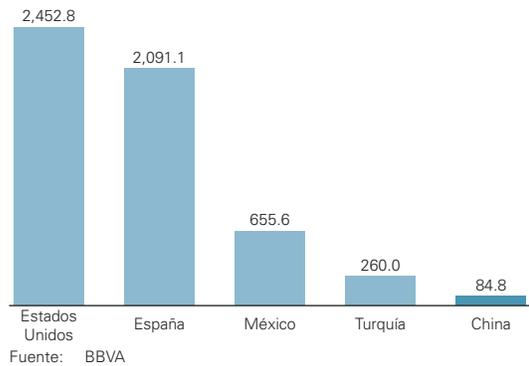
**Gráfica 2**  
**Rigidez Laboral y Productividad de la Mano de Obra**



**Gráfica 3**  
**Inflexibilidad Laboral y Empleo, 2004**



**Gráfica 4**  
**Salario Medio Mensual en Manufacturas**  
Dólares corrientes de 2004

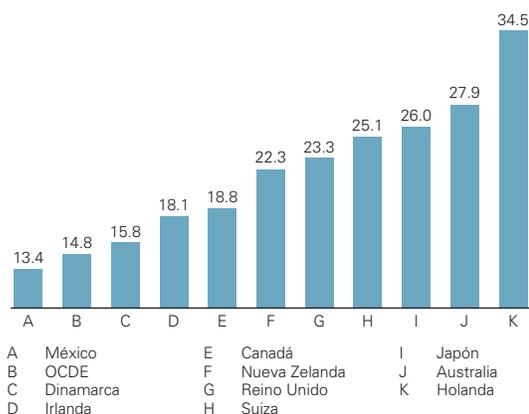


**Cuadro 1**  
**Rigidez Laboral en Contratación Temporal**  
Países miembros de la OCDE

	Nivel de rigidez*		Nivel de rigidez*
Australia	3.0	Japón	2.5
Canadá	3.0	Rep. Checa	2.5
Dinamarca	3.0	Suecia	2.5
Estados Unidos	3.0	Bélgica	2.0
Holanda	3.0	Portugal	2.0
Irlanda	3.0	España	1.0
Nueva Zelanda	3.0	Finlandia	1.0
Polonia	3.0	Francia	1.0
Reino Unido	3.0	Italia	1.0
Suiza	3.0	Noruega	1.0
Alemania	2.5	<b>México</b>	<b>0.5</b>
Austria	2.5	Grecia	0.0
Corea del Sur	2.5	Turquía	0.0
Hungría	2.5		

\* Escala de 0 a 3, donde cifras más altas corresponden a menor rigidez para contratación temporal  
Fuente: OCDE Employment Outlook 2002

**Gráfica 5**  
**Uso de Empleo de Tiempo Parcial**  
% del empleo total, 2003



Lo anterior ha sido el caso de las industrias textil y de transformación de hule, actividades intensivas en el uso de mano de obra, en las cuales la inflexibilidad laboral se ha traducido en altos costos de producción y desempleo. Por ejemplo, en prendas de vestir y llantas dicha situación ha debilitado claramente la posición de la industria nacional frente a productores externos muy competitivos. Véase gráfica 4. Por lo anterior se propone eliminar los contrato-ley en esas industrias y utilizar los contratos individuales de trabajo para formalizar las relaciones laborales. Ello permitirá que en cada empresa, el empleador y los empleados definan las condiciones más adecuadas para preservar las fuentes de empleo y al mismo tiempo obtengan las ganancias en productividad que den viabilidad a la operación de cada negocio. Ello en un contexto de competencia global dará también un sustento real a la expansión productiva y a la obtención de remuneraciones competitivas.

Además, los contratos individuales de trabajo representarán una excelente opción para que empleados y empleadores conduzcan con mayor equidad sus relaciones laborales. Ello porque con dichos contratos se pueden recompensar de mejor manera las diferencias en productividad de cada persona en beneficio de las partes: los empleadores tienen fuertes incentivos para pagar a cada trabajador un sueldo que reconozca el valor de su contribución a la producción, y cada trabajador tiene alicientes para mejorar sus capacidades productivas en beneficio de la empresa a fin de obtener mayores ingresos. Claro que ello no impide que existan remuneraciones o contratos por desempeño conjunto. Estos estímulos a favor de la productividad coadyuvan para una expansión sostenible en la producción y el empleo del país.

• **Facilitando el uso de la mano de obra**

La legislación mexicana no considera la posibilidad de la contratación por hora y es particularmente rígida en cuanto a la contratación temporal. Como lo ilustra el cuadro 1, México es uno de los países con mayores restricciones al empleo temporal.

✓ **Estableciendo contratos por paquetes de horas de servicio**

Como muestra la gráfica 5, el uso temporal de la mano de obra tiene una participación importante en muchos países. En Australia y Nueva Zelanda esta modalidad ha permitido ganancias sostenidas en productividad debido a una mejor sincronización entre las actividades productivas con su demanda. Ha permitido también ofrecer mayor ocupación y fuentes de ingreso estables a la población pues, aun cuando su rotación es elevada, las probabilidades de encontrar nuevos empleos temporales son mayores a las de tipo permanente.

Para incrementar la ocupación formal y mejorar las oportunidades de ingreso de nuestra población, las posibilidades de contratación de mano de obra en México deben ser más congruentes con las necesidades de los diferentes procesos productivos (cíclicos, temporada, etc.). Para ello se propone incorporar en la legislación la posibilidad de contratar mano de obra por paquetes de horas de servicio. La asignación de horas de servicio en dichos paquetes deberá ser negociada libremente por las partes en cuanto a horarios y plazos que pueden o no coincidir con los tiempos calendario. Las personas empleadas bajo tales paquetes deberán tener las mismas prestaciones y obligaciones de ley que los trabajadores de planta mientras duren sus contratos (seguro

médico, impuestos, cuotas de seguridad social, etc.), al terminar ellos podrán negociar un nuevo paquete o bien dejar sin responsabilidad al empleador. No obstante, independientemente del empleador, el trabajador deberá acumular las horas de sus paquetes de servicios con la institución de seguridad social en la que esté afiliado a fin de mantener su derecho de pensión por jubilación tras una carrera laboral.

La ocupación por paquetes de horas de servicio permitirá un mayor y más eficiente uso de la mano de obra en los procesos productivos, lo cual incrementará la productividad, las oportunidades de ocupación e ingresos de la población. En especial beneficiará a las mujeres, los estudiantes y las personas de la tercera edad, las cuales bajo el marco legal vigente tienen casi nulas oportunidades de empleo formal, y sobre todo, no afectará los derechos de los trabajadores permanentes ya que el empleo temporal es típicamente usado como un complemento para responder a picos en la demanda, o cuando existe incertidumbre acerca de su permanencia en el tiempo.

• **Reduciendo los costos de contratación**

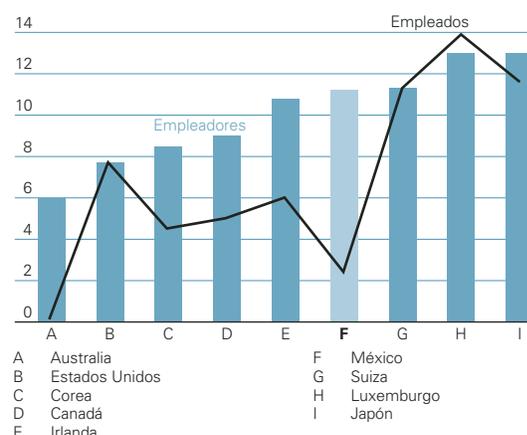
Un importante obstáculo para una mayor creación de empleos en México está en el alto costo de la nómina por conceptos extrasalariales. Al salario típicamente se añaden diversas compensaciones por concepto de contribuciones a la seguridad social y otros gravámenes como el aplicado sobre nóminas por algunas entidades federativas. Lo anterior eleva en por lo menos 33% el salario, lo que puede redundar en una menor contratación.

✓ **Balanceando las contribuciones a la seguridad social**

La seguridad social (SS) es un importante mecanismo de prevención de riesgos y constituye un derecho de los trabajadores. No obstante, ni debería ni es necesario que represente un obstáculo para la contratación de mano de obra y para la productividad. Como ilustra la gráfica 6, en contraste con México, en varios países su financiamiento se lleva a cabo con aportaciones relativamente equilibradas entre empleados y empleadores. Ello no sólo brinda viabilidad financiera al sistema sino también facilita la contratación de mano de obra.

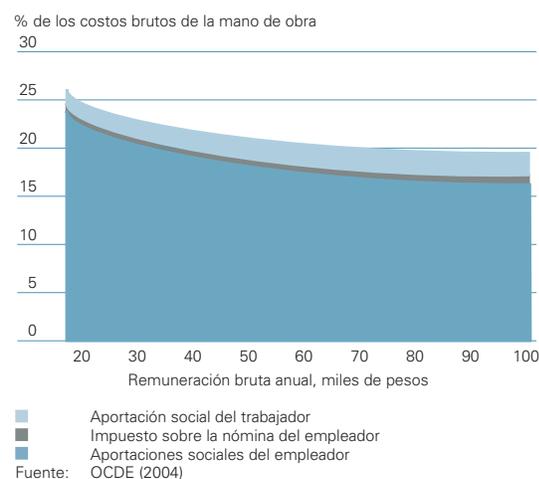
En México se podría estimular más el empleo cambiando un poco la estructura de las aportaciones obrero-patronales al IMSS. Estas podrían tener una estructura progresiva para el trabajador de acuerdo con su nivel de ingreso y el empleador sólo completar la diferencia al IMSS. Una posibilidad es que los trabajadores con ingresos de hasta 4 salarios mínimos queden sin cambio y los demás enfrenten tasas progresivas hasta una cuota máxima igual a la del empleador. La medida mantendría el financiamiento solidario a la SS, incrementaría su viabilidad, reduciría costos de contratación e incrementaría el empleo. Más aún elevaría la productividad y beneficiaría a los trabajadores porque los empleadores podrían usar esquemas de remuneraciones que faciliten la obtención de mayores ingresos (variables) con base al desempeño sin por ello ser penalizados con mayores contribuciones por seguridad social, véase la gráfica 7. Además, el empleo podría impulsarse a nivel estatal eliminando el impuesto a la nómina y compensando su falta de recaudación con un impuesto local a las ventas con la misma base que el IVA.

Gráfica 6  
Contribuciones a Seguridad Social\*  
2003



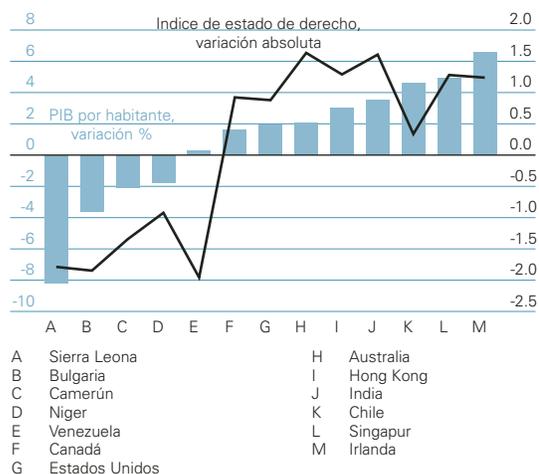
\* Calculadas sobre el salario de un trabajador promedio en el sector manufacturero  
Fuente: OECD Tax database 2004

Gráfica 7  
Contribuciones a la Seguridad Social  
por Nivel de Ingreso



Fuente: OCDE (2004)

Gráfica 1  
Estado de Derecho y Crecimiento Económico, 1990 a 2000



Fuente: BBVA Bancomer con datos de Instituto Fraser y FMI

### Debemos hacerlo porque...

Un régimen de leyes resulta esencial para la convivencia pacífica y la igualdad de oportunidades, pero también para el desarrollo económico. Esto, porque el respeto a los derechos de las personas y la sanción legal al incumplimiento de los contratos permiten que los individuos organicen su actividad productiva y participen con certeza jurídica en los mercados. Así, la relación entre el respeto al estado de derecho y el crecimiento económico es claramente positiva. Véase gráfica 1.

En nuestro país las posibilidades de un mayor desarrollo se ven limitadas por una deficiente protección a los derechos de propiedad y una inadecuada aplicación de la ley. Lo anterior porque es frecuente que individuos o grupos puedan invadir predios, dañar la propiedad ajena o privar de la libertad o incluso de la vida a otras personas sin ser sancionados. La seriedad de estos problemas se refleja desde hace tiempo en bajas calificaciones al sistema de procuración y administración de justicia de nuestro país.<sup>1</sup> Véase gráfica 2.

Avanzar hacia una mayor aplicación de la ley, la sanción legal al incumplimiento de los contratos y el respeto a los derechos de propiedad puede influir de manera notable en el comportamiento de la inversión privada y el crecimiento económico. Barro (1996) estima que una mejora de un punto en la calificación de estado de derecho (en una escala de 1 a 6) repercute en un incremento promedio de 2.62 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento del ingreso por habitante.

### ¿Cómo lo hacemos?

#### • Incrementando la seguridad jurídica

La experiencia internacional muestra que en los países en donde más se respeta el Estado de Derecho existen las mejores condiciones para la inversión y el crecimiento económico. Véase La Porta (1998). Esto, porque la seguridad jurídica permite a la gente ampliar sus actividades productivas, en el entendido de que podrá apropiarse de los beneficios de su esfuerzo.

#### ✓ Fortaleciendo la protección a la propiedad privada

Las áreas en las cuales debe fortalecerse la protección a los derechos de propiedad en nuestro país son múltiples. En materia de propiedad intelectual e industrial es claro que el uso de la fuerza pública y de inteligencia policíaca debe incrementarse para reducir la piratería. Por otra parte, una propiedad que resulta en extremo importante para el patrimonio familiar y para las empresas, como es la inmobiliaria, por diversas deficiencias institucionales carece de una protección efectiva y enfrenta altos costos e incertidumbre. Una de esas deficiencias es la operación del Registro Público de la Propiedad (RPP).

En México, el RPP opera conforme a los procedimientos establecidos en las leyes de cada entidad federativa. Así, el contenido y la administración de la información inmobiliaria difieren de manera amplia

Gráfica 2  
Índice de Estado de Derecho en México  
Escala de 1 peor a 10 mejor



Fuente: BBVA Bancomer con datos de Instituto Fraser

<sup>1</sup> Véase para un diagnóstico más amplio BBVA Bancomer *Serie Propuestas Núm. 20*.

en el país. Más aún, el manejo de dicha información es lento y poco confiable porque muchas entidades federativas, salvo excepciones, llevan un registro manual de la información con un sistema de libros y no de folios que dificulta la actualización y consulta de datos. Ello genera incertidumbre para los particulares sobre la situación jurídica de las propiedades y de sus antecedentes.

Para incrementar la certeza sobre la propiedad inmobiliaria del país debe homogeneizarse la información en todos los RPP y facilitar su consulta a nivel nacional, especialmente por medios electrónicos. Para ello se propone dar continuidad al Sistema Integral de Gestión Registral, el cual prevé la operación de un Registro Público de Comercio nacional, y fortalecerlo para crear un Registro Público de la Propiedad y de Comercio nacional (RPPyC) mediante convenios de coordinación entre las entidades federativas y el gobierno federal, en donde: a) el gobierno federal desarrolla y administra un sistema de información al que los RPP locales puedan migrar para formar una base de datos nacional, b) las entidades federativas modifican la operación de sus RPP para que éstos puedan funcionar como ventanillas para efectuar movimientos de altas y bajas al RPPyC, c) la adhesión al RPPyC nacional es voluntaria, pero el gobierno federal puede facilitarla financiando el desarrollo de los RPP locales que cumplan con sus especificaciones. Véase cuadro 1.

Un RPPyC nacional ofrecerá mayor certidumbre sobre la legalidad de la propiedad inmueble, el registro de garantías y un mejor conocimiento de los actos y derechos jurídicos de las personas. Con ello se fortalecerá el desarrollo regional de los mercados inmobiliarios, lo que ha sido una fuente de crecimiento económico en otros países, y se facilitará el financiamiento a las actividades productivas del país, especialmente en las entidades donde actualmente los RPP presentan el mayor rezago.

### ✓ Ofreciendo certeza jurídica en la aplicación de la ley

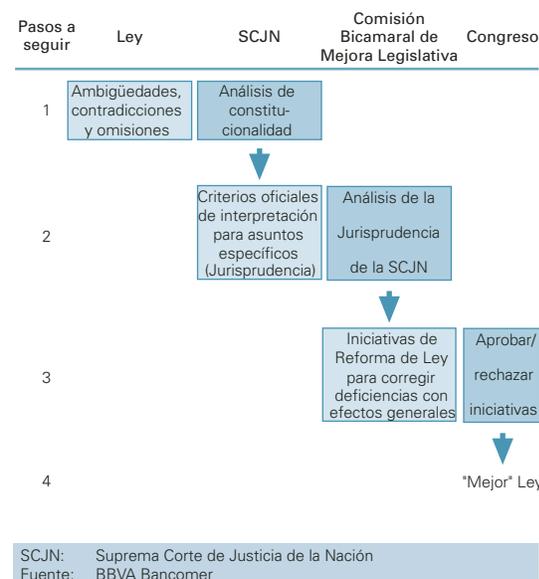
En México hay importantes deficiencias en la protección a los derechos de las personas por falta de claridad, contradicciones y lagunas en la legislación. Para tratar con las deficiencias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) desentraña el sentido y el alcance de la ley mediante la Jurisprudencia. Sin embargo, la Jurisprudencia de la SCJN no constituye una enmienda a la ley pues no tiene efectos generales y sólo puede aplicarse a petición de parte interesada.

Fortalecer nuestro marco jurídico requiere la revisión de las leyes para facilitar su aplicación a los casos concretos. Para ello se propone que el Congreso mediante su ley orgánica establezca una Comisión bicameral de Mejora Legislativa. Esta comisión tendría como responsabilidad la revisión permanente de la Jurisprudencia de la SCJN a fin de señalar las deficiencias detectadas en la elaboración de las leyes y presentar propuestas de reforma legislativa para subsanarlas. Véase diagrama 1. Esta medida permitirá coordinar a los Poderes Legislativo y Judicial para ampliar los beneficios de la ley a la población: el Poder Judicial y los particulares no tendrán que destinar una y otra vez recursos para resolver actos bajo los mismos supuestos y, grupos amplios de población que por ignorancia o falta de recursos no están en condiciones de acudir a los tribunales y/o promover un juicio de amparo, podrán beneficiarse de los efectos generales que tengan las enmiendas por parte de la Comisión de Mejora Legislativa.

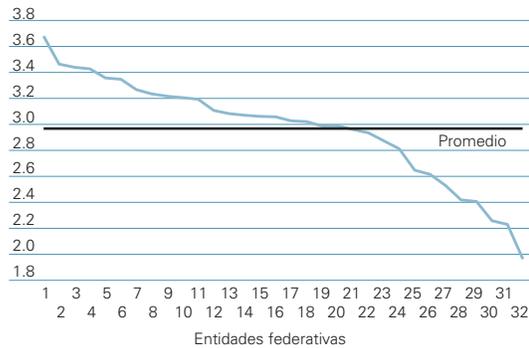
**Cuadro 1**  
**Registro Público de la Propiedad y de Comercio Nacional (RPPyC)**

<b>Administración</b>
• Gob. Federal en coordinación con gobiernos locales
<b>Ventanillas</b>
• RPP en entidades federativas
<b>Usuarios</b>
• Público en general
• Notarías y corredurías
• Instituciones fiscales
• Instituciones de Crédito y Auxiliares de Crédito
• Organismos promotores de vivienda
• Administración pública federal y local
<b>Plataforma informática</b>
• Sistema Integral de Gestión Registral (SIGER)
• Véase <a href="http://www.siger.gob.mx">www.siger.gob.mx</a>
Fuente: BBVA Bancomer con información de SIGER

**Diagrama 1**  
**Proceso para Mejorar la Certeza Jurídica en la Aplicación de la Ley**



Gráfica 3  
**Imparcialidad de Jueces, 2004**  
 Escala de 1 (baja) a 5 (alta)



Fuente: BBVA Bancomer con datos de Consejo Coordinador Financiero (2004)

### • Asegurando la imparcialidad en las sentencias

Un sistema judicial imparcial es fundamental para la solución de controversias y el funcionamiento eficiente de los mercados.

### ✓ Garantizando la independencia del Poder Judicial

En los últimos años, el Poder Judicial Federal ha fortalecido sus atribuciones e independencia. Por ejemplo, para el nombramiento de un Ministro de la SCJN, el Presidente de la República debe someter ternas de candidatos al Senado, el cual —con el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes— designa al Ministro. Sólo cuando en un plazo de 30 días no haya resolución del Senado, el Presidente puede designar como Ministro a una persona de la terna que propuso.

Sin embargo, en las entidades federativas los poderes ejecutivos tienen una injerencia más fuerte sobre el nombramiento de los miembros del poder judicial. Así, la existencia de posibles conflictos de interés entre los poderes ejecutivo y judicial locales atenta contra la imparcialidad en las sentencias. Por ejemplo, datos del Consejo Coordinador Financiero (2004) indican que en una escala ascendente de dependencia de 0 a 5, la calificación de los poderes judiciales locales es, en promedio, 2.3; mientras que, en una escala de imparcialidad de 0 a 5, jueces y magistrados locales registran una calificación promedio de 3.0 y 2.9, respectivamente. Véase gráfica 3.

La influencia del ejecutivo en los poderes judiciales locales obstruye el uso del sistema judicial como medio de solución de controversias. Por ello es necesario garantizar la independencia del Poder Judicial local para garantizar la imparcialidad en la administración de la justicia. Una alternativa para lograrlo sería asegurar que todas las entidades federativas cuenten con un Consejo de la Judicatura y que a partir de esas instituciones se designen todos los miembros del Poder Judicial local bajo los criterios de experiencia y competencia técnica. La medida no sólo fortalecería la independencia del Poder Judicial frente a otros poderes sino también alentaría su operación eficiente y meritocrática, pues la designación de sus miembros quedaría a cargo de los órganos responsables de la carrera judicial.

### ✓ Transparentando las resoluciones judiciales

Tras la promulgación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, diversas actividades del orden federal han tenido una mayor difusión pública. Un destacado ejemplo son las sesiones de la SCJN, las cuales se televisan para que la población conozca los antecedentes y criterios de resolución de la SCJN.

Extender el ejemplo de los tribunales federales a los locales permitirá incrementar la calidad en las resoluciones judiciales del país al estar las sentencias expuestas al escrutinio público y facilitarse la identificación de criterios. Por ello se propone que los Tribunales de Justicia Estatal también muestren por Internet o televisión sus sesiones para hacer explícita su rendición de cuentas a la población y consolidar su independencia. Además, las legislaturas locales que aún no promulgan una *Ley de Transparencia* deben fijar plazos para hacerlo y actuar en beneficio de sus representados.

## • Facilitando la aplicación de justicia

En nuestro país los tiempos de ejecución de las resoluciones judiciales, por ejemplo en materia mercantil, varían de manera amplia e incluso hay casos en que nunca se ejecutan. Véase gráfica 4. Debido a que una resolución judicial establece un derecho o una sanción es necesario garantizar su ejecución para hacer valer el estado de derecho.

### ✓ Creando tribunales federales especializados

La impartición de justicia no debe rezagarse ante una realidad que presenta una creciente especialización y cambios en las formas de organización económica. Ello demanda ordenamientos jurídicos actualizados y tribunales especializados que puedan dar una solución más expedita, eficaz y ajustada a Derecho.

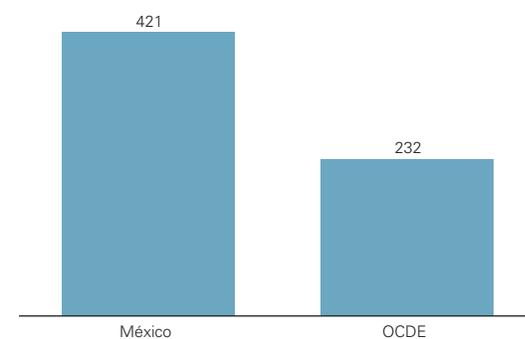
No obstante, en México las tareas judiciales aún no se encuentran lo suficientemente especializadas. Si bien existe un importante precedente con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano especializado en materia electoral, la organización del Poder Judicial prevé que, por ejemplo, diversos asuntos en materia financiera y de competencia económica sean analizados por tribunales que conocen de asuntos mercantiles en lo general. Sin embargo, esta organización no facilita una aplicación expedita de la justicia porque tales materias exigen conocimientos cada vez más técnicos como los relacionados con productos financieros derivados y prácticas monopólicas relativas. Ello en el mejor de los casos extiende los tiempos de impartición de justicia. Para corregir esta situación se propone modificar la ley orgánica del Poder Judicial Federal para que éste cuente con otros órganos especializados a semejanza del Tribunal Electoral por lo menos en materia financiera y de competencia económica. Ello permitirá la especialización de los jueces, la unificación de sus criterios en estas materias y una mayor celeridad en la aplicación del derecho.

### ✓ Uniformando criterios: Ministerio Público con Poder Judicial

El reto más serio que enfrentan las instancias de procuración y administración de justicia de nuestro país en materia penal es la impunidad. De cada 100 delitos sólo 20 son denunciados y sólo en 10 de ellos se consigna la averiguación previa ante un juez. Véase Navarrete (2004). Debido a que el Ministerio Público (MP) es el responsable de perseguir los delitos y de presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad, el combate a la impunidad sólo puede mejorarse a partir de su fortalecimiento.

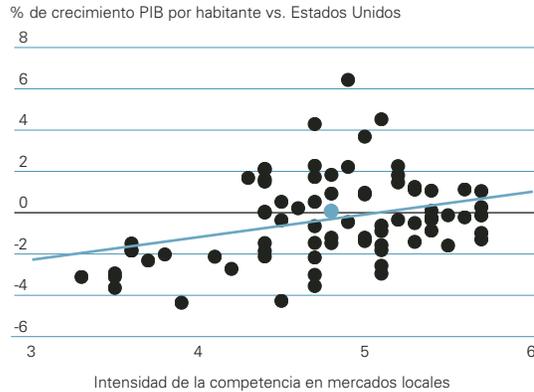
Sin desconocer que los recursos materiales y humanos a disposición del MP tienen un papel trascendente en el ejercicio efectivo de sus funciones, también resulta relevante fortalecer su capacidad para valorar con calidad los elementos jurídicos que le permitan ejercer o no una acción penal. Prueba de ello es que recurrentemente los jueces niegan órdenes de aprehensión a los MP por deficiencias en los procedimientos de averiguación previa. Por lo anterior, se propone que los Consejos de la Judicatura Federal y Estatal en coordinación con las Procuradurías brinden una capacitación permanente al personal del MP y le otorguen una certificación de conocimientos renovable cada 4 años. Esta certificación del Poder Judicial al MP posibilitará que ambos tengan criterios uniformes de interpretación y de aplicación de la ley, lo cual permitirá un combate más efectivo a la impunidad.

Gráfica 4  
Tiempo Promedio Involucrado para hacer  
Cumplir un Contrato Mercantil por la  
Vía Judicial • Días



Fuente: Banco Mundial, Doing business 2006

Gráfica 1  
Competencia y Crecimiento Económico



Fuente: Pérez Mota, Eduardo. "Principales Retos de la Política de Competencia en México", Junio 2005

### Debemos hacerlo porque...

La competencia es el ingrediente esencial para que los mercados mexicanos sean cada vez más eficientes. Esto es porque ante consumidores que libremente deciden quien los debe proveer, las empresas en competencia tienen fuertes incentivos para innovar, ampliar la oferta y la calidad de sus servicios. A largo plazo, la competencia genera importantes beneficios para la sociedad porque fortalece el crecimiento de la economía: los individuos y las empresas al tener que mejorar su eficiencia e incorporar innovaciones tecnológicas en sus actividades obtienen ganancias en productividad.<sup>1</sup>

Diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo coinciden en señalar que el marco institucional de protección a la competencia en México es avanzado, pero es necesario fortalecerlo. Ello permitirá aumentar la competitividad de los productos y empresas mexicanas y elevar el bienestar social. Como ilustra la gráfica 1, los países con una intensa competencia en sus mercados tienden a experimentar también un alto crecimiento y ofrecen mejores condiciones de vida para su población.

### ¿Cómo lo hacemos?

- Fortaleciendo la Ley Federal de Competencia

- ✓ Ampliando su ámbito de aplicación

El artículo 4 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) señala que no constituyen monopolios las funciones exclusivas del Estado en las áreas estratégicas indicadas en el artículo 28 de la Constitución. Sin embargo, en sectores no estratégicos, el manejo exclusivo de ciertos activos específicos le confiere al Estado en la práctica una ventaja relativa frente a otros competidores que difícilmente puede considerarse como compatible con la libre competencia en los mercados. Esto ocurre, por ejemplo, en el transporte de gas natural —actividad no estratégica— donde la principal red de gasoductos pertenece también al único productor nacional del hidrocarburo. Lo anterior ha restringido el desarrollo de nuevas redes privadas de transporte para el acceso abierto y, más sutilmente, la competencia en el servicio de transporte, al condicionar el acceso a la red a la firma de contratos de suministro de largo plazo con el productor nacional de gas. Al respecto véase también la sección intitulada "facilitar el acceso a los mercados".

Por otra parte, aunque la mayoría de los ordenamientos legales sectoriales o regionales de nuestro país contienen disposiciones generales apegadas a los principios de competencia, su evolución histórica previa a la LFCE y su falta de precisión en la materia deriva en una regulación "ad-hoc" o propia de acuerdo con las características de cada sector o región, la cual no necesariamente coincide y se aplica con la misma intensidad que demanda la LFCE. Por ello se propone extender el ámbito de aplicación de la LFCE para que sea ésta la que en temas de competencia rijan con un criterio uniforme.

1 Véase BBVA Bancomer Serie Propuestas Num. 32 para un análisis más amplio de la relación entre productividad y bienestar.

Entre las alternativas para lograr lo anterior se encuentran: a) llevar a cabo una reevaluación de la actividad productiva del Estado —por ejemplo, en base a criterios de rentabilidad social y económica— para redefinir sus áreas estratégicas. Así, bajo argumentos sólidos algunas actividades del Estado podrían mantenerse excluidas de la aplicación de la LFCE, pero otras ser ya incluidas, b) desincorporar activos no estratégicos para el Estado a fin de promover una mayor participación y competencia de los particulares en todos los mercados y, c) llevar a cabo acuerdos de coordinación entre la Comisión Federal de Competencia (CFC) y los gobiernos locales en diferentes materias jurídicas como son las de tipo mercantil y sanitarias para homologar criterios en torno a las restricciones que pueden presentarse al libre comercio y a la competencia. Véase diagrama 1.

### ✓ Fortaleciendo sus conceptos jurídicos

La LFCE no contiene las disposiciones jurídicas necesarias para remediar algunas conductas que en los hechos inhiben la competencia. Por ejemplo, el reglamento de la LFCE en su artículo 7 establece cinco conductas concretas que constituyen prácticas monopólicas relativas: precios predatorios, acuerdos de exclusividad a cambio de descuento, financiación cruzada, discriminación en precios o condiciones de venta, y elevación de costos de los competidores. Sin embargo, aunque la CFC ha resuelto casos en que se tipifican estas conductas monopólicas, éstos han sido declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por estar en el reglamento y no en la ley.

La anterior situación claramente actúa en perjuicio de la competencia, pero se puede corregir fácilmente. Para ello se propone incluir en la LFCE las cinco fracciones del reglamento relativas a dichas prácticas. Esto eliminaría la inconstitucionalidad determinada por la SCJN y fortalecería la capacidad de la CFC para cumplir con su mandato legal en cuanto a defensa de la competencia mediante la prevención y combate a los actos prohibidos por la LFCE.

### ✓ Incrementando sus sanciones

Si bien la ley prevé multas por prácticas que dañan la competencia y libre concurrencia en los mercados, las sanciones en muchos casos resultan bajas para desalentar la realización de conductas ilícitas. Ello ocurre porque mientras la ley contempla una infracción máxima de 375 mil salarios mínimos (1.6 millones de dólares) por una práctica monopólica absoluta y en casos graves multas de hasta 10% del valor de los activos o de las ventas anuales del infractor, cualquiera que resulte mayor, estudios de la OCDE indican que las ganancias típicas para un agente económico que incurre en tales prácticas ilícitas se ubican en un rango de 10 a 15% del valor de sus ventas. Así, mientras la sanción máxima a una práctica monopólica pueda estar en el límite inferior de sus potenciales ganancias difícilmente la desalentará.

Es con el objetivo de desalentar más que de castigar las prácticas monopólicas en nuestro país que deben incrementarse las sanciones en la LFCE. Sin embargo, debido a que es muy difícil detectar las prácticas monopólicas es necesario elevar significativamente las multas para que las pérdidas esperadas por las mismas sean mucho mayores a sus potenciales beneficios. Para ello México podría tomar en consideración

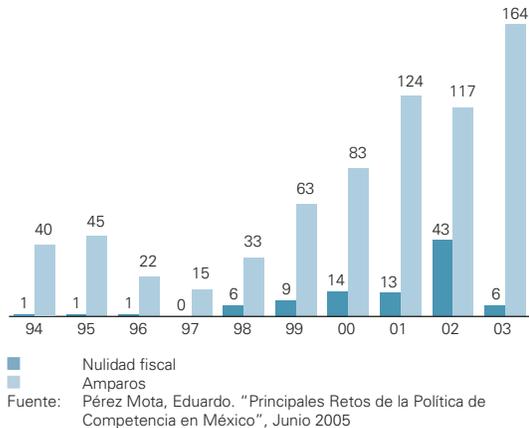
Diagrama 1  
Política de Competencia en la Elaboración de Políticas Públicas



Nota: El Artículo 28 Constitucional define las excepciones a la regla general de prohibición de monopolios, prácticas monopólicas y estancos; el diagrama se refiere sólo al ámbito de aplicación de la prohibición

Fuente: Pérez Mota, Eduardo. "Principales Retos de la Política de Competencia en México", Junio 2005

Gráfica 2  
**Juicios de Amparo y Nulidad Fiscal vs. Procesos y Resoluciones de la CFC**  
 Casos anuales



la experiencia internacional. En Reino Unido, por ejemplo, las multas alcanzan hasta 10% de las ventas del infractor pero se aplican sobre todo el periodo de la violación a la ley (hasta tres años). Otros países como EUA aplican una multa máxima de 100 millones de dólares o bien del doble de las ganancias o pérdidas que genera la práctica ilícita.

- **Ampliando las facultades de la Comisión Federal de Competencia**

- ✓ **Dando un carácter vinculatorio a sus resoluciones en materia de competencia**

La CFC como organismo encargado de la aplicación de la LFCE ha logrado importantes avances en la protección del proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados. Sin embargo, la existencia de múltiples órganos reguladores sectoriales en México, con objetivos distintos a corto plazo a los de la CFC, ha resultado en una descoordinación de políticas públicas en materia de competencia económica que sólo ha generado confusión para los particulares. Peor aún, esto ha abierto oportunidades para que los procesos y resoluciones de la CFC sean en numerosas ocasiones obstaculizados por medio de amparos en perjuicio de una mayor competencia en los mercados. Véase gráfica 2.

Resulta imperativo unificar las políticas públicas de competencia económica en nuestro país. Para ello se propone fortalecer la autoridad de la CFC facultándola para emitir una opinión vinculativa a las dependencias y entidades de la administración pública federal ante actos contemplados por la LFCE. El que la CFC tenga la última palabra en materia de competencia y cuente con opinión vinculante en sus resoluciones, esto es, que deban ser atendidas por otras autoridades, conducirá a una efectiva aplicación de la ley de competencia y a la obtención de todos sus beneficios previstos: eficientar los mercados, limitar el ejercicio del poder de mercado, optimizar el uso de recursos y favorecer el crecimiento económico.

- ✓ **Incorporando la opinión de la CFC en las Manifestaciones de Impacto Regulatorio (MIR)**

En México los anteproyectos de regulación de la administración pública federal deben ser remitidos a la Comisión de Mejora Regulatoria (Cofemer) para su revisión y dictamen, junto con una manifestación de impacto regulatorio (MIR) en los casos en que impliquen costos de cumplimiento para los particulares.

La MIR es un documento que presenta un estudio exhaustivo sobre la justificación de expedir una determinada regulación, mediante la identificación de la problemática o situación que el anteproyecto pretende resolver o abordar. Además verifica que el anteproyecto sea congruente con el marco jurídico nacional y estima los costos y beneficios esperados para los particulares. Como puede apreciarse la MIR es un documento sumamente completo que, de incorporar por ley las opiniones de la CFC, como lo proponemos, sería un instrumento aún más efectivo pues, al facilitar la incorporación de conceptos de competencia en la legislación, sería más fácil prevenir que corregir las prácticas que dañan la competencia y a la vez promover la autorregulación de los sectores productivos.

## ¿Qué tenemos que hacer?

### 10. Facilitar el Acceso a los Mercados

#### Debemos hacerlo porque...

Las fuentes de recursos para las personas se definen, en última instancia, por sus posibilidades de intercambiar bienes y/o servicios en los mercados (comerciales, laborales, capitales, etc.). Así, en la medida en que su acceso a éstos sea libre y a bajo costo, sus oportunidades para generar negocios e ingresos se multiplican. Es por esto que los países con una mayor libertad económica —aquellos donde los negocios pueden llevarse a cabo en diversas actividades productivas, su regulación es simple y a bajo costo, y existe más apertura al comercio—, registran también un ingreso por habitante alto. Véase gráfica 1.

Por lo anterior, es alentador que en décadas pasadas el Estado en México haya dado pasos firmes para ampliar la libertad económica en distintos ámbitos: reduciendo su intervención directa en la producción; facilitando la entrada de competidores en distintas ramas económicas; introduciendo mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos, y negociando acuerdos comerciales. El Banco Mundial (2004) ha señalado que el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) amplió nuestras posibilidades de desarrollo en sus primeros diez años debido a que incrementó los niveles de exportación e inversión extranjera directa de nuestro país en 25% y 40%, respectivamente. Véase gráfica 2. A esto habría que añadir diversas acciones para incrementar la eficiencia económica y estimular la competencia en nuestros mercados internos.

Si bien los anteriores ejemplos constituyen importantes avances para fortalecer la libertad económica es necesario dar pasos adicionales. Estos deben extenderse en muchos ámbitos pues en comparación con otras naciones, en México aún persisten serias barreras al comercio, la inversión y la actividad empresarial, que obstaculizan el libre acceso a los mercados en perjuicio de un mayor desarrollo económico y bienestar para la población. Véase gráfica 3.

#### ¿Cómo lo hacemos?

##### • Fortaleciendo la creación de infraestructura

Para que el país alcance niveles más altos de bienestar social y económico debe ampliarse la infraestructura de comunicaciones y transportes. Véase cuadro 1 y gráfica 4. Esto disminuirá el costo de desplazamiento de mercancías y personas, incrementará la agilidad del comercio exterior e interior, reducirá las brechas de productividad entre regiones y contribuirá a mejorar nuestros niveles de vida. No obstante, ante la insuficiencia de recursos públicos que sólo podrían incrementarse con una mayor eficiencia recaudatoria y/o base impositiva es imperativo facilitar la participación privada en esta actividad.

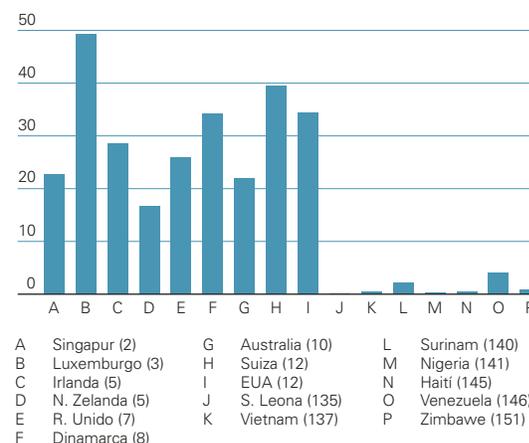
##### ✓ Impulsando una mayor competencia en la infraestructura de red

En México las redes de infraestructura (telecomunicaciones, ferrocarriles, transporte y distribución de gas, etc.) tradicionalmente habían sido operadas por el Estado, pero más recientemente se ha permitido la participación privada. No obstante, en ocasiones la falta de condiciones para una intensa competencia ha inhibido una mayor participación de los particulares.

Gráfica 1

#### Ingreso por Habitante de Acuerdo al Grado de Libertad Económica

Miles de dólares, 1996-2004\*

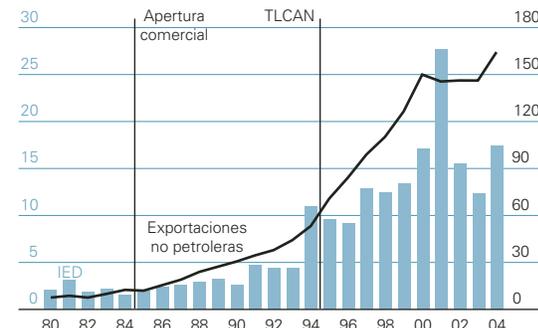


Nota: Entre paréntesis la posición relativa de cada país entre un total de 166 naciones en el índice de libertad económica en 2005  
Fuente: BBVA Bancomer con datos de Fundación Heritage y FMI

Gráfica 2

#### Exportaciones no Petroleras e Inversión Extranjera Directa en México

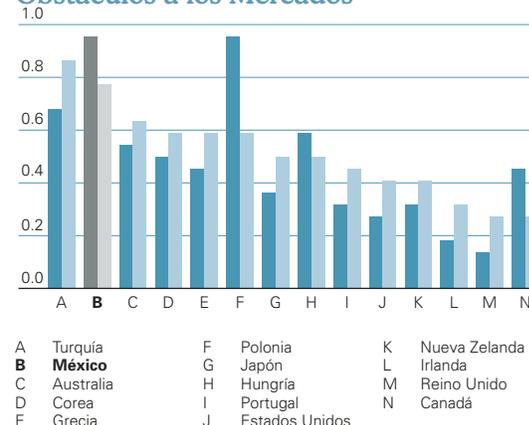
Miles de millones de dólares



Nota: Los efectos del TLCAN son: más de 25% en exportaciones y más de 40% en IED  
Fuente: BBVA Bancomer con datos de Banco de México

Gráfica 3

#### Obstáculos a los Mercados



■ Al comercio e inversión  
■ A la actividad empresarial  
Nota: Valores para 2003. Escala de 1 (menos) a 6 (más) restrictivo  
Fuente: BBVA Bancomer con datos de OCDE (2005)

**Cuadro 1**  
**Anfitriones de Internet, 2003**  
 Número por cada mil habitantes

	Número
EUA	557.8
Singapur	115.5
Canadá	101.2
Corea del Sur	79.8
Francia	40.1
España	22.2
Brasil	18.0
Chile	13.8
<b>México</b>	<b>13.1</b>

Fuente: Cofetel

Lo anterior ha ocurrido debido a que en esta infraestructura por lo general existe un proveedor, concesionario o permisionario de servicios con alguna ventaja relativa en el uso u operación de la red. Ello genera fuertes incentivos para que éste obstruya el acceso, o fije altas tarifas de interconexión a la misma a otros proveedores de servicios sustitutos que puedan representar alguna competencia. Lo mismo ha ocurrido cuando existen redes de infraestructura independientes que deben interconectarse, pero donde hay alguna asimetría en el poder de negociación de las partes. Véanse los estudios de Del Villar y Soto (2005) en lo referente a telecomunicaciones y ferrocarriles y de Brito y Rosellón (2005) para transporte de gas natural.

En cierta manera la regulación sectorial reconoce lo anterior, pues obliga a los concesionarios y permisionarios de redes públicas a permitir la conexión, el acceso o la interconexión a otros mediante contratos libremente negociados. Sin embargo, cuando no existe acuerdo entre las partes la autoridad sectorial queda por lo común facultada para determinar las condiciones de interconexión. Una de las condiciones más importantes son las tarifas de conexión e interconexión a una red.

Para fortalecer el desarrollo de nuestro país se debe impulsar la libre entrada y competencia en las redes de infraestructura. Una alternativa para ello es que las tarifas de conexión o interconexión, que deban ser determinadas por los órganos reguladores sectoriales ante la falta de acuerdo de los particulares, sean luego sometidas al visto bueno y posible corrección por parte de la CFC. Ello permitirá que dichas tarifas incorporen también criterios uniformes de acceso y competencia.

• **Facilitando el comercio exterior**

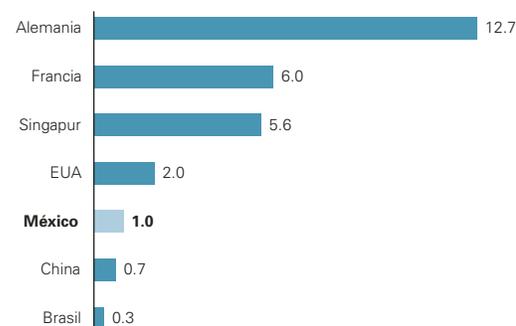
Hoy en día, el crecimiento de las economías está influido cada vez más por el sector externo y por una adecuada integración con la producción internacional. China es uno de los mejores ejemplos de especialización en la producción e integración en las cadenas de valor de distintos países asiáticos pues, al tiempo que es un gran exportador también es un gran importador de materias primas y bienes intermedios, especialmente de Asia.

De manera similar, nuestra posición geográfica respecto de EUA, nos ofrece ventajas comparativas para atender con eficiencia y altos beneficios al mercado más importante del mundo. Así, en principio, nuestra proximidad con ese país nos permite tener ventajas frente a otras naciones en procesos productivos que involucran mercancías con altos costos de transporte, o en cadenas de valor que deben ajustarse rápido ante cambios en la demanda. Para aprovechar más esos activos debemos avanzar en acciones que nos permitan hacerlo: fortalecer la competencia en el desarrollo de infraestructura, incrementar la calidad educativa, flexibilizar el mercado laboral formal, asegurar el abasto de energía y facilitar un comercio ágil.

✓ **Reduciendo los aranceles de nación más favorecida (NFM)**

85% de nuestro comercio exterior se lleva a cabo con los países con los cuales tenemos un Tratado de Libre Comercio (TLC). El arancel aplicado a nuestras importaciones procedentes de esos países es en promedio 2.2%. Así, en primera instancia los mercados mexicanos

**Gráfica 4**  
**Vías Ferroviarias**  
 Longitud por cada 100 kilómetros cuadrados, 2000



Fuente: BBVA Bancomer con datos de OCDE

son de los más abiertos del mundo, lo cual favorece la competitividad de nuestra planta productiva.

No obstante, para países fuera de los TLC con Aranceles de Nación más Favorecida (NMF) nuestra economía mantiene una estructura arancelaria relativamente elevada: arancel promedio de 16%. Sin embargo, el mantener una estructura dual para nuestras importaciones es a largo plazo sumamente perjudicial. Esto es porque en la medida en que los diferenciales arancelarios entre países con y sin TLC son elevados, véase gráfica 5, los importadores tienen fuertes incentivos para buscar pagar la tasa arancelaria más baja y llevar a cabo prácticas ilegales de "triangulación"; es decir, importar como originarios de países con TLC productos elaborados en otros que no lo tienen.

Para eliminar las prácticas ilegales que dañan el libre comercio, se propone reducir los aranceles de la NMF al nivel promedio aplicado por nuestros socios del TLCAN. Véase cuadro 2. Esto fortalecerá la competitividad de las empresas mexicanas porque al reducir la aparente "protección" en algunos sectores, mejorará la capacidad de respuesta de la planta productiva nacional ante la apertura comercial unilateral que nuestros principales socios llevan a cabo con terceros países.

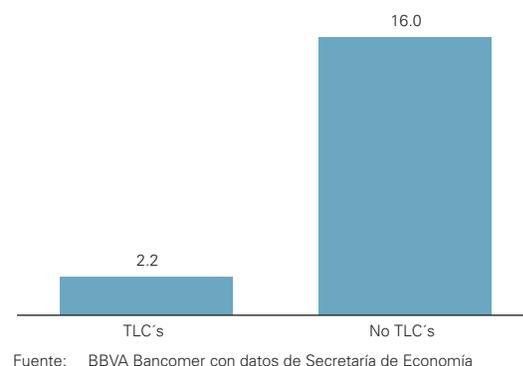
### ✓ Eficientando el despacho aduanero

Un comercio dinámico requiere una operación ágil en el cruce de mercancías y personas en las fronteras. Ello demanda que la operación de nuestros puertos y aeropuertos, y los cruces fronterizos sean expeditos, en particular en lo que se refiere al despacho aduanero. Sin embargo, nuestro país tiene una operación aduanera lenta y costosa. Por ejemplo, en la frontera Nuevo Laredo (Tamaulipas)-Laredo (Texas), la más importante para el comercio bilateral de México-EUA, el tiempo que le toma a un tractocamión cruzar hacia México varía grandemente dependiendo de la mercancía, la hora, el día e incluso la época del año. Asimismo, su tránsito es afectado no sólo por la propia saturación en la infraestructura carretera sino también por demoras excesivas en inspecciones oficiales, trámites para la liberación de documentos y cambios sin previo aviso en requisitos. Véase Canadá BCR (2004)

En años recientes se han registrado importantes avances hacia una operación más eficiente en las aduanas mexicanas: automatización del sistema de despacho aduanero, registro en medios electrónicos de las transacciones de comercio exterior, uso de tecnologías de revisión no intrusivas como rayos x y gama, etc. Sin embargo, resulta necesario simplificar más la regulación y los procedimientos aduaneros para promover e incentivar la eficiencia en el despacho de mercancías y reducir los costos. Véase gráfica 6. Esa simplificación permitirá también lograr una mayor transparencia en los procedimientos, ofrecer seguridad jurídica a importadores y exportadores y desalentar la introducción ilegal de mercancías.

A fin de lograr lo anterior, se propone facilitar los trámites de liberación de mercancías, homologando los códigos de tarifas arancelarias de importación y exportación de México con los de EUA; ampliar y coordinar los horarios de las distintas autoridades federales con las aduanas pues existen serios desfases; estandarizar los procedimientos y formatos de las autoridades mexicanas con los de nuestras contrapartes estadounidenses; y, eventualmente cumplir con todos los

Gráfica 5  
Estructura Arancelaria  
Porcentaje, promedio simple, 2004

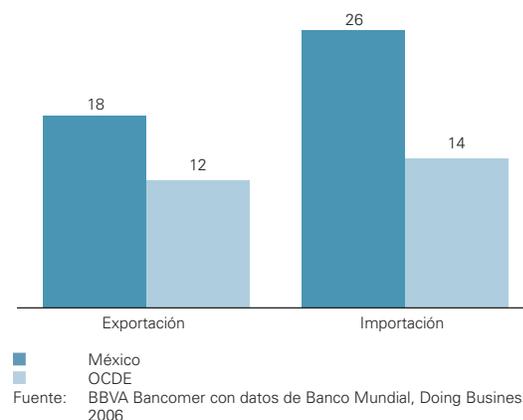


Cuadro 2  
Arancel de Nación Más Favorecida  
%, promedio simple

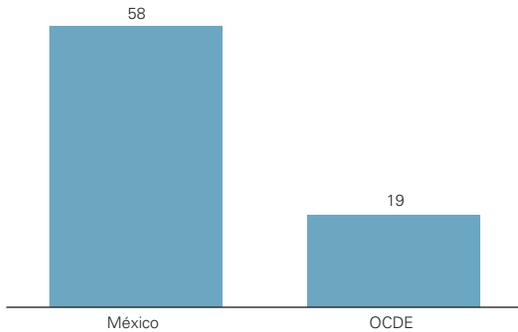
	Total	Productos agrícolas	Productos no agrícolas
México*	18.0	24.5	17.1
Canadá	4.1	3.1	4.2
Estados Unidos	3.9	5.1	3.7
<b>Promedio</b>	<b>4.0</b>	<b>4.1</b>	<b>4.0</b>

\* Tiene como año de referencia 2003 mientras que para Canadá y Estados Unidos es 2002  
Fuente: Reporte Mundial de Comercio, 2004. OMC

Gráfica 6  
Comercio Fronterizo  
Tiempo en días que toma el trámite de exportación e importación para un embarque estandarizado



**Gráfica 7**  
**Tiempo Promedio en Trámites**  
**para Apertura de Negocios**  
**Días**



Fuente: BBVA Bancomer con datos de Banco Mundial, Doing Business 2006

trámites de exportación/importación de mercancías antes de que los embarques físicos lleguen a las fronteras adoptando, por ejemplo, el uso de sellos electrónicos en los contenedores en coordinación con las autoridades de los EUA y Canadá. Esta tecnología permite usar sistemas satelitales y de frecuencia de radio para conocer el contenido, la posición e integridad de los contenedores, lo cual facilita su expedita revisión en almacenes, puertos, ferrocarriles, tractocamiones, etc. Tailandia y Singapur son países pioneros en el uso de esta tecnología, la cual está en etapa experimental en EUA. Véase [http://www.itsdocs.fhwa.dot.gov/JPODOCS/REPTS\\_TE/13770.html](http://www.itsdocs.fhwa.dot.gov/JPODOCS/REPTS_TE/13770.html)

• **Eliminando obstáculos a la operación de los negocios**

Nuestro marco institucional impone un alto costo al bienestar social pues su excesiva regulación desalienta la creación de empresas y empleos formales. Véase gráfica 7. Es necesario corregir esta situación para incrementar el número de unidades productivas eficientes, obtener ganancias en productividad y mejorar las posibilidades de crecimiento de nuestra economía.

✓ **Fortaleciendo los programas de desregulación local**

México ha dado importantes pasos para reducir los costos que su regulación gubernamental a nivel federal impone a la operación de los negocios. Por ejemplo, el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) permite actualmente que 685 giros industriales, comerciales y de servicios, considerados de bajo riesgo y susceptibles de ser desarrollados por micro, pequeñas y medianas empresas, reciban autorizaciones federales para constituirse como tales en un día hábil.

Sin embargo, una fuerte limitación del SARE es que no incluye regulaciones estatales o municipales, lo cual puede en ocasiones dejar sin efecto los beneficios de una menor regulación federal ante la pesada regulación local. Si bien se han tratado de corregir estas deficiencias mediante la firma de convenios de coordinación entre las autoridades federales y locales, la adhesión de las partes es voluntaria y es influida por consideraciones de tipo político. Así, hasta mayo de 2005 de los 2,443 municipios del país, sólo 65 contaban con mecanismos para cumplir con los trámites de los tres órdenes de gobierno y para abrir empresas en menos de 72 horas.

Para acelerar a nivel local el uso de mecanismos similares al SARE, se requiere que público y autoridades estén mejor informadas sobre sus potenciales beneficios. Para ello se propone que la Comisión de Mejora Regulatoria (Cofemer) haga una mayor difusión de sus casos de éxito con SARE a nivel local; pero también que presente una evaluación anual con fines informativos de los costos regulatorios para la actividad empresarial a nivel local. Entre los indicadores que por su cobertura nacional podrían servir de parámetros para medir tales costos, estarían los asociados a los trámites de uso de suelo o licencias sanitarias.

Además, se propone que la Cofemer ofrezca de manera informativa propuestas de desregulación para trámites y procedimientos locales en su página de Internet. Estas propuestas deben ser presentadas en un formato que permita una fácil comparación entre lo vigente y lo propuesto. Esto facilitará el trabajo de desregulación y al mismo tiempo orientará al público sobre la desregulación que deben solicitar.

# ¿Cómo Lograr Nuevos Cambios Estructurales en México? Una Visión Política

Federico Reyes Heróles\*

## 1. Tradición contra modernidad

La construcción de cualquier democracia es lenta y trabajosa. Ello implica no sólo reformas de tipo jurídico y procedimental, sino también una transformación de la cultura política. La cultura política es producto, en parte, de las condiciones socioeconómicas que imperan en un determinado país. México comenzó el siglo XX como una sociedad agraria, predominantemente rural, con altísimos niveles de analfabetismo, de dispersión poblacional y con un ingreso per cápita muy bajo. En aquel momento predominaba una larga dictadura que desembocó en la Revolución maderista. Se buscaba sufragio efectivo. Sin embargo las condiciones de integración nacional no estaban dadas. Esta mecha inicial de la transformación impulsó al país a un largo periodo de conflictos internos con un costo humano altísimo, de alrededor de un millón de muertos. A la par la economía nacional entró en un túnel que duraría alrededor de dos décadas. Las fuerzas centrífugas, los cacicazgos locales y regionales, se resistieron severamente a la integración nacional. No sería sino hasta principios de la tercera década cuando, a partir de un sistema autoritario que sometió a caciques y a muy diferentes reivindicaciones periféricas, que el país reencontraría un rumbo económico.

Tres fueron los pilares del sistema autoritario que generó una etapa de estabilidad y crecimiento. La primera una Reforma Agraria que pacificó las demandas rurales pero que, llevada al extremo, terminó desvirtuando la verdadera vocación agrícola de nuestro país. El segundo anclaje político del sistema predominante por más de medio siglo fue un corporativismo que le permitió al estado erigir interlocutores políticos entre los abundantes campesinos, el creciente sector obrero y las nacientes clases medias. El tercer anclaje fue un presidencialismo que concentraba tres jefaturas: la del estado, la de gobierno y la de partido en un solo hombre. El predominio absoluto en el Legislativo logrado a través de negociaciones internas en el partido predominante permitió al Jefe del Ejecutivo convertirse en un impulso modernizador frente a una sociedad desarticulada y dispersa. Es por ello que muchos autores señalan a la fundación del Estado moderno mexicano como una fundación inversa: de arriba hacia abajo. Este diseño en que los proyectos estatales, —electrificación, comunicaciones, educación, salud— permitió cierta continuidad en las metas. La fórmula no era democrática pero sí bastante eficiente.

La democratización de México tiene que ver con varios fenómenos simultáneos. El primero sería quizá la elevación de los niveles educativos que lentamente permitió que aparecieran sectores más informados y más demandantes. El segundo fenómeno es el de una movilidad social que fue muy acelerada, sobre todo durante el periodo del desarrollo estabilizador. El alto crecimiento económico y la generación de empleos urbanos propició el surgimiento de clases de ingresos medios para las cuales los viejos satisfactores del sistema autoritario no fueron suficientes. Las respuestas de estabilidad y crecimiento no bastaban. Se demandaba mayor apertura política, mayores libertades, mayor participación.

La gestación de este nuevo país tuvo varias implosiones: los diferentes movimientos organizados de ferrocarrileros y médicos, el levantamiento estudiantil de 1968, los actos represivos de 1971, la organización social del sismo de 1985, la división del partido predominante o hegemónico de 1988. Por su lado el gobierno fue abriendo espacios en parte como respuesta a las demandas sociales y en parte porque la propia estabilidad política lo exigía. Los diputados de partido y las distintas reformas políticas de los años setenta y ochenta, que permitieron la incorporación de nuevos partidos políticos y la franca ampliación de las libertades. Facilitaron también un tránsito pacífico hacia un régimen democrático. La oposición fue ganando espacios, primero en las presidencias municipales y diputaciones locales, posteriormente en el Congreso Federal, hasta que en 1989 se vio el primer gobernador de oposición y, finalmente, en el 2000 la alternancia en el Ejecutivo Federal.

En todo este largo trayecto lleno de episodios emocionantes y de avances modernizadores en la política, se perdieron sin embargo dos impulsos necesarios para la modernización de cualquier país. El primero es que el viejo andamiaje contaba con instrumentos para generar los consensos de base necesarios para poder mover al país. El segundo es que la Presidencia que antaño considerábamos toda poderosa, en un régimen presidencial multipartidario se mira débil. Con toda crudeza hay que admitir que los últimos cambios estructurales en México se dieron todavía por un impulso de la Presidencia de la República que logró consensos entre dos de los actores políticos fundamentales: el Partido Revolucionario Insti-

\* Texto independiente. Las opiniones del autor no necesariamente reflejan el punto de vista institucional de BBVA Bancomer.

tucional y el Partido Acción Nacional. El Tratado de Libre Comercio, las reformas al Artículo 127, 130 e incluso la independencia jurídica del órgano que hoy administra nuestro régimen electoral nacieron así o la reforma al Judicial cruzan obligadamente por esa misma explicación. La dolorosa paradoja no permite mucho margen de maniobra: ¿es que acaso México, con todos sus anclajes tradicionales, sólo pudo modernizarse en lo económico a partir de una mayor concentración del poder en un solo partido y en particular en la Presidencia de la República? ¿Es que acaso la democracia, con el actual acuerdo institucional, supone parálisis?

## 2. Los próximos pasos, cómo lograr los consensos

De lejos pareciera que México está atrapado en un sistema pluripartidista en donde una perversa competencia de los actores políticos impide la generación de consensos. México tiene frente a sí varias reformas impostergables como lo son la del régimen de pensiones que se ve agravada por una pirámide poblacional que ya anuncia su avejentamiento; la de una capitalización del sector energético que grava severamente la productividad del país; la que deberá surgir a partir de la necesaria inversión en infraestructura sobre todo de habilitación urbana para dar continente y hogar a los 135 millones de habitantes que tendrá el país a mitad de este siglo; la que proviene de una demanda también de inversión en infraestructura para permitir que las exigencias de una economía global no se vean frenadas por problemas de comunicaciones, transportes y sobre todo la de un capital humano capacitado para contender con los requerimientos laborales del siglo XXI. La lista de retos no puede obviar la necesidad de flexibilizar las condiciones laborales que imperan en el país y que se plasman en una rigidez que daña a empleados y empleadores.

Y por supuesto una profunda reforma fiscal. ¿Por dónde comenzar? Todas ellas suponen dejar atrás tradiciones y acuerdos sociales. Algunos sectores pequeños deberán perder privilegios en beneficio de las mayorías. Ninguna es popular, todas son necesarias.

Lo primero sería reconocer que la parálisis que a muchos preocupa básicamente atañe al nivel federal. Los diferentes gobiernos estatales, comandados por distintos partidos políticos, han logrado acuerdos internos relevantes que contrastan con lo ocurrido en el nivel federal. Se

trata de los mismos ciudadanos, de los mismos partidos políticos, de negociaciones proporcionalmente igual de complejas, que sin embargo sí han prosperado con reglas del juego muy similares a las que rigen al gobierno federal. La tesis sistémica, en el sentido de que no habrá reformas que prosperen a menos que caminemos a un régimen semiparlamentario, se vienen al piso con los ejemplos locales en donde han avanzado complejas renegociaciones de deuda pública o nuevos esquemas impositivos. No hay margen de maniobra para especulaciones: ni siquiera tenemos acuerdos para lograr una nueva fórmula de gobierno que propicie nuevos acuerdos. ¿Qué hacer? Pareciera que ha sido mucho más eficiente la comunicación en el nivel estatal que en el federal. ¿Qué ha fallado en los últimos años? ¿Cómo podemos lograr esos consensos?

En primer lugar hay que destacar que al no existir la posibilidad de reelección en el Legislativo Federal, lo que se ha propiciado es una falta de especialización del órgano legislativo. Independientemente de las posiciones ideológicas de los distintos partidos, queda claro que existe una enorme desinformación por parte de los quinientos legisladores que cada tres años llegan a la Cámara de Diputados. El periodo de aprendizaje agrava la posibilidad de llegar a acuerdos que sólo se van gestando lentamente. No es casual entonces ver cómo se repiten las mismas argumentaciones y contraargumentaciones sin que se arribe a buen puerto. Se teje y se desteje en perjuicio de México. Ese ha sido el caso de las reformas al sector energético, en particular las del sector eléctrico.

Un segundo elemento que ha dificultado las negociaciones ha sido la división en fracciones al interior de los distintos partidos políticos. Los liderazgos partidarios en los últimos años han sido particularmente débiles entre las principales fuerzas políticas del país, lo cual no ha facilitado llegar a acuerdos. ¿Cómo garantizar dirigencias estables? Imposible hacerlo desde la sociedad.

Un tercer elemento que no es menor visto en perspectiva, es el hecho de que la población carece de la información necesaria para concebir la urgencia y relevancia de algunas de las reformas que están pendientes. Una dinámica, quizá explicable pero no por ello menos perversa, ha llevado a que en los últimos años la opinión pública esté mucho más atenta a los problemas de co-

yuntura, a asuntos superficiales, que a las cuestiones de fondo en donde debería de haber acuerdos. Ahí cabe la pregunta de si los medios de comunicación masiva no hubiesen podido jugar un papel más determinante en la explicación de los problemas que encara el país, para lograr una demanda social en favor de un futuro más próspero. También cabría observar que las organizaciones del sector empresarial tampoco han sabido encontrar fórmulas eficientes para transmitir al gran público los enormes retos y oportunidades que enfrenta México.

El resultado es que en un país habitado predominantemente por jóvenes, dos de cada tres mexicanos no consideran a la corrupción como un asunto grave, la gran mayoría no tiene el menor conocimiento sobre la crisis de pensiones y menos aun sobre la creciente demanda insatisfecha de energéticos. Una población desinformada es el mejor caldo de cultivo para lanzar propuestas demagógicas que nada tienen que ver con el por qué de la necesidad de ampliar los recursos fiscales o el triste futuro que nos espera si no mejoramos los niveles educativos de nuestro país. Al no haber una demanda social generalizada que presione a través de la opinión pública a los partidos políticos, lo que ha ocurrido es una costosísima dispersión del debate. Eso ha facilitado que argumentos sin ningún sustento avancen. ¿Puede corregirse esta situación? Por supuesto que sí, pero ello demanda un esfuerzo coordinado del sector público, de la iniciativa privada y de los medios para centrar la agenda nacional.

Al extender el conocimiento de los problemas y convencer a la opinión pública de la necesidad de reformas que afronta el país, disminuye o desaparece lo que se ha dado en llamar el “costo político”. Esta expresión alude a una condición en la cual una fuerza puede lucrar electoralmente al no entrar a una discusión impopular. Ello provoca que las fuerzas políticas rehuyan las discusiones espinosas porque saben que en alguien habrá un lucro indebido surgido de la evasión. Pero el “costo político” sólo opera en sociedades desinformadas. En una sociedad que está alerta de los problemas de cualquier índole que le atañen directamente, la mecánica opera a la inversa: evadir la agenda, puede traer una factura por parte del electorado. Esto elimina la falsa disyuntiva en el sentido de que las reformas de fondo que, a la corta, pueden ser impopulares sólo son factibles en sociedades con regímenes fuertes o francamente autoritarios. La

mayoría de los países democráticos enfrenta sus discusiones con amplias campañas de difusión que alertan a los ciudadanos sobre las disyuntivas. De esa manera ninguna fuerza política puede salirse por la puerta falsa de la evasión.

¿Qué hemos hecho en México en los últimos años para propiciar una agenda común? Muy poco. Basta con revisar los usos que se han hecho de los tiempos oficiales de radio y televisión para concluir que esos espacios, que son de todos los mexicanos y que podrían facilitar la generación de consensos, por desgracia, han sido utilizados para promociones políticas de muy corto plazo. Enfrentamos así la paradoja de que el primer Presidente producto de la alternancia termine su periodo con un alto nivel de aprobación, pero con una bajísima o nula comprensión popular de los dilemas que ha enfrentado él y el país. A la pregunta de cómo y quien debe conducir los procesos económicos de reforma la única respuesta que cabe es todos. Por popular que sea un Presidente éste se mira débil si los problemas que tiene al interior de su oficina no son compartidos con la opinión pública. Por su lado los partidos políticos que creen haber sido astutos al evadir los problemas complejos de la agenda nacional, no podrían tener peor calificación de la opinión pública que los sitúa, con frecuencia, en el último lugar en la valoración institucional. Algo similar ocurre con el Legislativo que goza de un enorme descrédito por parte de la ciudadanía. La miopía de pensar que la evasión de los problemas eleva el crédito ante los ciudadanos no podría recibir respuesta más contundente.

### 3. Renovación de poderes, una gran oportunidad

La elección del año 2006 es una excelente oportunidad para propiciar que este círculo vicioso no se renueve. Si a través de los medios de comunicación, de las empresas y organizaciones populares, de los formadores de opinión y, por qué no, de los propios contendientes logramos insertar una agenda nacional ineludible, evitaremos que la evasión sea premiada. Los temas son claros: aprovechar el bono poblacional que dura alrededor de un cuarto de siglo más; encontrar un nuevo sistema de financiamiento a las pensiones que afectan a las instituciones públicas como el IMSS, el ISSSTE, Petróleos Mexicanos, las universidades públicas, los gobiernos de los estados y de los municipios. Al solucionar el problema de pensiones que es de mediano y largo plazo, podríamos a la par

incrementar el ahorro interno que es una de las grandes debilidades de nuestro país. Encontrar fórmulas de capitalización del sector energético que nos permitan sanear las finanzas de Petróleos Mexicanos y ampliar así su horizonte evitando el financiamiento paralelo como lo son los PIDIREGAS. Explicar a los mexicanos que sólo mermando indebidamente los recursos de Petróleos Mexicanos se pueden sostener unas finanzas públicas en las cuales 50% de los causantes potenciales no aportan lo que deben. Todos ellos son asuntos de tal relevancia que no pueden estar sujetos a la coyuntura.

Si la ciudadanía no está consciente de que Petróleos Mexicanos podría agotar sus reservas y que el país se verá en la necesidad de importar crudo en un plazo no muy lejano, ni los mexicanos estamos alertas de que Petróleos Mexicanos ha dejado de dar valor a los energéticos que extrae por falta de capital, cualquier propuesta parecerá adecuada. Si no somos capaces de socializar la discusión sobre la productividad y a través de ella ser conscientes a los potenciales votantes de que en un mundo globalizado no hay salidas mágicas, tendremos la batalla perdida. Si los mexicanos no tienen información de los ritmos de crecimiento de otras naciones y de las profundas transformaciones que está teniendo el mundo, cualquier propuesta de los candidatos les podría parecer atractiva.

Fomentar la mirada de largo plazo es una labor que podría parecer titánica y que, sin embargo, a la larga, es la única garantía de que los vaivenes políticos no dañen los que son auténticos proyectos de Estado. En una población donde todavía el 55% de los habitantes del país tienen menos de 25 años el reto no pareciera imposible de lograr. Ya en el pasado hemos tenido campañas nacionales que nos han mostrado la capacidad que tiene la opinión

pública para absorber este tipo de información. Un ejemplo al respecto es la información utilizada por el Instituto Federal Electoral sobre la importancia de la participación ciudadana en los procesos electorales que nos permite garantizar que casi un millón de mexicanos estará ahí cada tres años para llevar adelante el proceso.

Algo queda claro de la experiencia democrática de los últimos años, me refiero al hecho de que la conducción de un país no puede ser relegada exclusivamente al ámbito de los partidos políticos y los representantes populares. En el proceso de modernización de México hay una pieza faltante cuya importancia hoy destaca. Si la ciudadanía no organiza pesos y contrapesos a los mecanismos tradicionales de gobernabilidad, éstos resultan insuficientes. En la antigua conducción política ...centralizada en la Presidencia de la República la participación de la iniciativa privada, de los medios de comunicación, de las organizaciones ciudadanas, parecía como mero adorno o como algo prescindible. Cuando el 85% de los ciudadanos de un país admite nunca haberse involucrado en un asunto comunitario, no tenemos qué buscar muchas más explicaciones de nuestros tropiezos. A pesar del juego electoral, a pesar del avance democrático, la gran mayoría de los mexicanos sigue pensando que la responsabilidad de guiar al país recae en otros.

En México las libertades se han ampliado, la competencia política de alta intensidad está presente en alrededor del 80% del territorio nacional. Los gobiernos divididos y los pesos y contrapesos son algo ya muy común. La alternancia se da en todos los niveles. Y sin embargo hoy tenemos que admitir que el rompecabezas de esa sociedad democrática y próspera que todos deseamos sólo estará completo cuando los ciudadanos se involucren a plenitud.

## Referencias y Bibliografía

Álvarez, José Luis y Manuel Vega (2003), "Economic Growth and Freedom: A Causality Study", *Cato Journal*, vol. 23, núm. 2, otoño.

Banco de México (2003), "Un comparativo internacional de la recaudación tributaria", Presentación del Gobernador del Banco de México, Mayo 21, 2003.

Banco Mundial (2003), "Labor & Employment", en <http://www.worldbank.org/data/databytopic/labor.html>

Banco Mundial (2004), "Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los países de Latinoamérica y el Caribe", Washington, Diciembre.

Barro, Robert (1996), "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study", Documento de Trabajo núm. 5698, Oficina Nacional de Investigación Económica, agosto.

Brito, Dagobert y Juan Rosellón (2005), "Price Regulation in a Vertically Integrated Natural Gas Industry: The Case of Mexico", *Review of Network Economics*, Vol. 4 Issue 1. Marzo.

Canada BCR (2004), "Understanding the U.S./Mexico Border Crossing Process-2004", en [http://atn-riac.agr.ca/latin/3770\\_e.htm](http://atn-riac.agr.ca/latin/3770_e.htm)

Cantalá, David et al. (2005), "Evasión Fiscal en el Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas" El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, Enero.

Consejo Coordinador Financiero (CCF) (2004), "Indicadores y calificación de la administración y justicia local en las entidades federativas mexicanas", Wallace Editores, México.

Del Villar, Rafael y Francisco Soto Álvarez (2005), "Achievements and difficulties of economic competition policy in Mexico". Banco de México y Comisión Federal de Competencia Económica, Abril.

Dollar, David y Aart Kraay (2002), "Growth is Good for the Poor", Documento de trabajo núm. 22015, Banco Mundial, Departamento de Investigación Macroeconómica, Washington, septiembre.

Engel, Galetovic y Raddatz (1998), "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile", Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Serie Economía No. 40, agosto.

Faal, Ebrima (2005), "GDP Growth, potencial Output, and Output Gaps in Mexico", Documento de trabajo núm. 05/93, Fondo Monetario Internacional, Departamento del Hemisferio Occidental, mayo.

Feldstein, Martin (1984), "Debt and Taxes in the Theory of Public Finance", Documento de trabajo núm. 1433, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, agosto.

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (2003), "Guidelines for Public Debt Management: Accompanying document and selected case studies", Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, Washington.

Flores, Daniel y Valero Gil (2005), "Tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México", Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Economía, Centro de Investigaciones Económicas.

Gwartney, James (1998), "The Scope of Government and the Wealth of Nations", *Cato Journal*, vol. 18, núm. 2, otoño.

Hanushek, Erick A., y Dennis D. Kimko (2000), "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations", *The America Economic Review*, Vol. 90 núm. 5, diciembre.

Hoxby, Caroline (2002), "School Choice and School Productivity (or Could School Choice be a Tide That Lifts all Boats?)", Documento de Trabajo núm. 8873, Oficina Nacional de Investigación Económica, abril.

Leibfritz, William, John Thornton y Alexandra Bibbee (1997), "Taxation and Economic Performance", Documento de trabajo núm. 176, Departamento de Economía OCDE, Paris.

Marshall, Jorge (2003), "Fiscal rule and central bank issues in Chile", Bank for International Settlements, BIS paper No. 20, October.

Martínez-Vázquez, Jorge (2001), "Mexico: An Evaluation of the Main Features of the Tax System", Georgia State University, International Studies Program, Documento de investigación núm. 1-12, noviembre.

Natividad, Tomás Héctor (2005), "Entrevista sobre el Proyecto de Reforma a la Ley Federal del Trabajo", Natividad Abogados, S.C. Buffón Núm. 4. Col. Nueva Anzures, México, Septiembre.

Navarrete, Alfonso (2004), "Discurso en el Acto Inaugural", en Miguel Carbonel, Retos y Perspectivas de la Procuración de Justicia, UNAM, México.

North, Douglas C. y Robert Paul Thomas (1973), "The Rise of the Western World: A New Economic History", Cambridge University Press, EUA.

OCDE (2004), "Competition Law and Policy in Mexico: An OECD Peer Review", OCDE, Paris.

OCDE (2004), "México", Estudios Económicos de la OCDE, Volumen 2003. Enero, México.

OCDE (2005), "Economic Policy Reforms: Going for Growth" Press Conference, Londres, Marzo

OCDE (2005), "OCDE Factbook: Economic, Environmental and Social Statistics", OCDE, Paris.

ONU (2002), "Model Law on Competition", Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Génova.

Pemex (2005), "Reporte de resultados financieros de Pemex al 30 de junio de 2005" Petróleos Mexicanos, Relación con Inversionistas, en [www.pemex.com](http://www.pemex.com)

Pérez Mota, Eduardo (2005), "Principales Retos de la Política de Competencia en México", Presentación para el día de la Competencia, disponible en <http://www.cfc.gob.mx/>

Sala-i-Martin (2000), "Apuntes de crecimiento económico" Antoni Bosch, segunda edición, Barcelona.

SAT (2005), "Reporte Anual y Líneas Estratégicas 2005" Servicio de Administración Tributaria. SHCP.

SHCP (2005) "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas: resultados para el año 2002", Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SHCP (2005a), "Presupuesto de Gastos Fiscales 2005", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D.F.

## Serie Propuestas

Núm.	Título	Fecha
1	Política Económica para una Transición Sexenal Estable	Febrero 1999
2	Cómo Separar la Política de la Economía	Abril 1999
3	Educación para el Crecimiento Económico	Junio 1999
4	Gasto Público para el Bienestar Social	Agosto 1999
5	Competencia en el Mercado Laboral	Octubre 1999
6	Reforma Tributaria Federal	Diciembre 1999
7	Los Ingresos Estatales y Municipales	Febrero 2000
8	Bases para un Programa de Gobierno	Abril 2000
9	Estado de Derecho y Financiamiento Bancario	Junio 2000
10	La Regulación y Supervisión Bancarias	Agosto 2000
11	Elementos para una Política Industrial	Octubre 2000
12	Banca Popular y Microcréditos	Diciembre 2000
13	Reducción de Pasivos Gubernamentales	Febrero 2001
14	Combate a la Pobreza	Abril 2001
15	Desregulación de la Actividad Económica	Junio 2001
16	Infraestructura Energética y de Comunicaciones	Agosto 2001
17	Desarrollo Económico Regional	Octubre 2001
18	Seguridad Pública	Diciembre 2001

## Serie Propuestas

Núm.	Título	Fecha
19	Calidad de los Servicios de Salud Pública	Febrero 2002
20	Protección de los Derechos de Propiedad	Abril 2002
21	Apertura del Sector Eléctrico	Junio 2002
22	Competencia en Telecomunicaciones	Agosto 2002
23	El Imperativo del Superávit Fiscal	Octubre 2002
24	Hacia la Estabilidad Permanente de los Precios	Diciembre 2002
25	Racionalización del Gasto Público Laboral	Febrero 2003
26	Calidad en los Servicios de Educación Básica	Abril 2003
27	Flexibilización del Mercado Laboral	Junio 2003
28	Desarrollo del Campo	Agosto 2003
29	Una Reforma Fiscal Federal	Octubre 2003
30	Liberación de la Industria del Gas Natural	Diciembre 2003
31	Fortalecimiento de las Pensiones del ISSSTE	Marzo 2004
32	La Productividad en México	Junio 2004
33	Diez Acciones para Impulsar la Productividad y el Bienestar	Enero 2006

## Interesados dirigirse a:

Servicio de Estudios Económicos Av. Universidad 1200 Col. Xoco 03339 México D.F. Tel. (52) (55) 5621 5994 Fax (52) (55) 5621 3297 [www.bancomer.com](http://www.bancomer.com)

### Servicio de Estudios Económicos Grupo BBVA

#### Director

José Luis Escrivá

#### Subdirector

David Taguas

#### Economistas Jefe

Norteamérica: Jorge Sicilia

México: Adolfo Albo

Estados Unidos: Nathaniel Karp

LatAm y Mercados Emergentes: Luis Carranza

Argentina: Ernesto Gaba

Chile: Joaquín Vial

Colombia: Daniel Castellanos

Perú: David Tuesta

Venezuela: Giovanni di Placido

Europa: Manuel Balmaseda

Análisis Sectorial: Carmen Hernansanz

Escenarios Financieros: Mayte Ledo

Flujos Financieros: Sonsoles Castillo

### Servicio de Estudios Económicos Norteamérica

Jorge Sicilia

[j.sicilia@bbva.bancomer.com](mailto:j.sicilia@bbva.bancomer.com)

Adolfo Albo

[a.albo@bbva.bancomer.com](mailto:a.albo@bbva.bancomer.com)

David Aylett

[david.aylett@bbva.bancomer.com](mailto:david.aylett@bbva.bancomer.com)

Fernando González

[f.gonzalez8@bbva.bancomer.com](mailto:f.gonzalez8@bbva.bancomer.com)

Octavio Gutiérrez

[o.gutierrez3@bbva.bancomer.com](mailto:o.gutierrez3@bbva.bancomer.com)

Ociel Hernández

[o.hernandez@bbva.bancomer.com](mailto:o.hernandez@bbva.bancomer.com)

Carlos Herrera

[carlos.herrera@bbva.bancomer.com](mailto:carlos.herrera@bbva.bancomer.com)

Alma Martínez

[alma.martinez@bbva.bancomer.com](mailto:alma.martinez@bbva.bancomer.com)

Eduardo Millán

[e.millan@bbva.bancomer.com](mailto:e.millan@bbva.bancomer.com)

Javier Morales

[francisco.morales@bbva.bancomer.com](mailto:francisco.morales@bbva.bancomer.com)

Eduardo Torres

[e.torres@bbva.bancomer.com](mailto:e.torres@bbva.bancomer.com)

Nathaniel Karp

[n.karp@bbva.bancomer.com](mailto:n.karp@bbva.bancomer.com)

Javier Amador

[j.amador@bbva.bancomer.com](mailto:j.amador@bbva.bancomer.com)

Marcial Nava

[jm.nava@bbva.bancomer.com](mailto:jm.nava@bbva.bancomer.com)

Fernando Tamayo

[fernando.tamayo@bbva.bancomer.com](mailto:fernando.tamayo@bbva.bancomer.com)

Elisa Sánchez

[elisa.sanchez@bbva.bancomer.com](mailto:elisa.sanchez@bbva.bancomer.com)

Este documento ha sido preparado por el Servicio de Estudios Económicos de BBVA Bancomer, S.A. y ha sido elaborado con datos que consideramos confiables; sin embargo, no pretende ser ninguna recomendación de compra o venta de instrumentos financieros.

Las opiniones, estimaciones, predicciones y recomendaciones contenidas en este documento se basan en información que ha sido obtenida de fuentes estimadas como fidedignas pero ninguna garantía, expresa o implícita, se concede por BBVA Bancomer sobre su exactitud, integridad o corrección.